



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Universitat Autònoma
de Barcelona

PROGRAMA DE
DOCTORAT EN DRET
DEPARTAMENT DE CIÈNCIA POLÍTICA I DE DRET PÚBLIC

***Postulats per a un nou model de política
local a Catalunya.
Esperit del dret públic català aplicat.***

Tesi doctoral presentada per
Isidre Lluçà i Sabarich

Tesi doctoral dirigida pel
Dr. Joan Lluís Pérez Francesch

BELLATERA 2017

Copyright: Prohibida la reproducció total o parcial d'aquest text, mitjançant impremta, fotocòpia, microfilm o altres, sense permís previ exprés de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Són els teus pensaments, potser infant,
somis de joguines,
o tan sols l'anhel de l'amor,
en un nou món que acabes de conèixer.

Petit, petit i gran això ets tu...ets tu infant.
Petit, petit i estimat
per aquells que t'han portat
a la vida de la vida.

Enric Lluçà

ÍNDEX

	Índex	Pàg. 005
	Índex de quadres	Pàg. 011
	Abreviatures	Pàg. 013
	Agraïments	Pàg. 017
	<u>INTRODUCCIÓ</u>	Pàg. 021
1	OBJECTIU DE LA RECERCA. HIPÒTESI. PLA DE RECERCA. JUSTIFICACIÓ DE LA INVESTIGACIÓ	Pàg. 025
1.a	Objecte d'estudi	Pàg. 027
1.b	Pregunta inicial d'investigació	Pàg. 028
1.c	Hipòtesi	Pàg. 029
1.d	Pla de recerca	Pàg. 030
1.e	Motivacions que han estat el detonant per plantejar un treball de recerca d'aquestes característiques.	Pàg. 031
1.f	Justificació de la investigació	Pàg. 031
2	DEFENSA D'UN NOU PARADIGMA.	Pàg. 036
3	METODOLOGIA	Pàg. 038
4	ESQUEMA DE TREBALL	Pàg. 040
	<u>PART I CONJUNTURA ACTUAL DE LA COSA PÚBLICA</u>	Pàg. 045
<u>CAPÍTOL 1</u>	LA POLÍTICA GENERAL EN EL PRESENT	Pàg. 057
1	EL MARC POLÍTIC ESTATAL	Pàg. 061
2	UN SISTEMA POLÍTIC QUE S'HA DE REPLANTEJAR	Pàg. 084
3	LA CORRUPCIÓ COM A MODUS VIVENDI	Pàg. 091
4	UN MODEL DEMOCRÀTIC CADA DIA MENYS CONVINCENT	Pàg. 096
<u>CAPÍTOL 2</u>	EL MODEL POLÍTIC VIGENT EN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL.	Pàg. 105
1	UNA ADMINISTRACIÓ ANCORADA EN EL PASSAT	Pàg. 106
1.1	Precedents històrics	Pàg. 108
1.2	Un model d'administració local oposat al bon govern	Pàg. 133
1.3	El procés electoral municipal	Pàg. 161
2	L'EMBULL NORMATIU	Pàg. 169
2.1	Galimaties normatiu: híperregulació i contradicció	Pàg. 172

2.2	Irracionalitat de la norma	Pàg. 182
3	L'ACCIÓ POLÍTICA EN LA COSA LOCAL	Pàg. 189
3.1	L'actor polític en la política local	Pàg. 193
3.2	La perversió del rol d'oposició	Pàg. 199
3.3	L'individu	Pàg. 204
4	LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN LA POLÍTICA LOCAL	Pàg. 208
4.1	l'actor ciutadà en la política local	Pàg. 214
5	EL MAPA TERRITORIAL I LA FRAGMENTACIÓ LOCAL	Pàg. 217
	<u>PART II EL NOU PARADIGMA QUE ES POSTULA</u>	Pàg. 227
<u>CAPÍTOL 3</u>	FONAMENTS DEL DRET PÚBLIC CATALÀ PER A LA PROPOSTA	Pàg. 233
1	EVOLUCIÓ POLÍTICOADMINISTRATIVA A CATALUNYA DES DE ROMA FINS EL DECRET DE NOVA PLANTA	Pàg. 236
1.1	La cosa pública a Catalunya, de Roma al trencament amb l'Imperi Franc	Pàg. 236
1.2	La cosa pública a Catalunya des del segle X fins el Decret de Nova Planta	Pàg. 242
1.3	Estructura administrativa local entre el segle X i el Decret de Nova Planta	Pàg. 249
2	L'ESPERIT DEL DRET PÚBLIC CATALÀ ANTERIOR AL DECRET DE NOVA PLANTA	Pàg. 254
3	EL DRET PÚBLIC CATALÀ EN EL SEGLE XX	Pàg. 266
3.1	La Mancomunitat de Catalunya	Pàg. 268
3.2	La Generalitat de l'any 1931	Pàg. 271
3.3	La Generalitat del règim del 1977	Pàg. 274
3.4	Els doctes adalils del dret públic català originari del segle XX	Pàg. 276
<u>CAPÍTOL 4</u>	LA PROPOSTA	Pàg. 279
1	UNA SOCIETAT IMPLICADA I PARTICIPATIVA EN LA POLÍTICA LOCAL	Pàg. 291
1.1	L'esfera territorial: ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES i ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES	Pàg. 298
1.2	L'esfera associativa: els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS i els GREMIS I ESTAMENTS	Pàg. 299
1.3	L'actor ciutadà	Pàg. 301
2	EL MODEL TERRITORIAL	Pàg. 304
2.1	Un model territorial racional	Pàg. 305
2.2	ABA. ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES	Pàg. 308
2.2.1	Les MUNICIPALITATS que integren una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA	Pàg. 313
2.2.2	Les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES	Pàg. 315

2.2.3	Les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES	Pàg. 316
2.3	El MUNICIPI	Pàg. 317
3	EL MODEL ASSOCIATIU	Pàg. 320
3.1	GREMIS i/o ESTAMENTS	Pàg. 323
3.2	GRUPS SOCIALS SECUNDARIS	Pàg. 324
4	EL MODEL DE GOVERN QUE ES PROPOSA EN LA COSA PÚBLICA LOCAL.	Pàg. 326
4.1	El marc jurídic	Pàg. 332
4.1.1	La CARTA MUNICIPAL	Pàg. 335
4.1.2	L'ESTATUT INTERN	Pàg. 338
4.2	Estructura política de govern; acció política	Pàg. 339
4.2.1	El govern de l'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA i del MUNICIPI	Pàg. 340
4.2.1.1	L'ASSEMBLEA DE CONSELLERS	Pàg. 344
4.2.1.2	La figura del BATLLE o PAER	Pàg. 345
4.2.2	El govern de les MUNICIPALITATS	Pàg. 348
4.2.3	El govern de les altres ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES	Pàg. 350
4.2.4	El govern de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES	Pàg. 352
4.2.5	El govern en l'esfera associativa	Pàg. 354
4.2.5.1	El govern dels GREMIS i ESTAMENTS	Pàg. 354
4.2.5.2	El govern dels GRUPS SOCIALS SECUNDÀRIES	Pàg. 356
4.3	L'estructura administrativa de govern; acció executiva	Pàg. 358
4.3.1	El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL	Pàg. 359
4.3.2	El treballador públic	Pàg. 362
4.4	El model de sistema electoral local. Característiques singulars del sistema proposat	Pàg. 367
5	UNA NOVA ACCIÓ POLÍTICA RACIONAL EN LA COSA PÚBLICA LOCAL	Pàg. 376
5.1	L'avaluació com a evolució del mecanisme de «purgar taula»	Pàg. 378
5.1.1	Reivindicant la "purga de taula"	Pàg. 382
5.2	L'actor polític en la política local	Pàg. 384
CAPÍTOL 5	POSSIBILITAT REAL I PRAGMÀTICA D'IMPLEMENTACIÓ DE LES ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES EN EL CONTEXT ACTUAL	Pàg. 389
1	LA INSTITUCIÓ DE LES ABA EN EL MARC JURÍDIC VIGENT	Pàg. 391
1.1	Creació. Marc jurídic general	Pàg. 392
1.2	Marc jurídic a instàncies locals	Pàg. 401
1.2.1	Agrupació i fusió de municipis	Pàg. 401
1.2.2	Mancomunitat de municipis	Pàg. 403
1.2.3	Comunitats de municipis	Pàg. 404
1.2.4	Consortcis	Pàg. 405
1.2.5	Entitats municipals descentralitzades	Pàg. 406
1.2.6	Nuclis separats	Pàg. 406
1.3	Capacitat normativa	Pàg. 407
2	EINES DE PARTICIPACIÓ I CORRESPONSABILITAT DEL CIUTADÀ A L'EMPARA DEL MARC JURÍDIC VIGENT	Pàg. 410

3	LA PROPOSTA DE SISTEMA ELECTORAL DINS EL CONTEXT NORMATIU ACTUAL	Pàg. 412
4	LA FUNCIO PÚBLICA DINS LA PROPOSTA	Pàg. 412
5	HISENDA I FINANCES EN EL MODEL QUE ES POSTULA	Pàg. 414
6	RECAPITULACIÓ	Pàg. 415
6.1	Model territorial	Pàg. 416
6.2	Model polític/administratiu	Pàg. 417
6.3	Model associatiu	Pàg. 419
6.4	Funció pública	Pàg. 420

PART III MODELS COMPARATS: IRLANDA, FINLÀNDIA I PORTUGAL Pàg. 423

CAPÍTOL 6 LES QUATRE FORMES DE GOVERN I DE DIRECTIUS MUNICIPALS Pàg. 427

1	EL MODEL DE L'ALCALDE FORT	Pàg. 429
2	EL MODEL DE LIDERATGE COL·LECTIU	Pàg. 430
3	EL MODEL DE LIDERATGE PER COMITÈ	Pàg. 432
4	EL MODEL DE CONSELL I DIRECTOR	Pàg. 434

CAPÍTOL 7 IRLANDA, FINLÀNDIA I PORTUGAL Pàg. 437

1	IRLANDA	Pàg. 437
1.1	El model irlandès	Pàg. 438
1.2	Estructura Orgànica	Pàg. 440
1.3	El PDPM d'Irlanda: la figura del <i>Manager</i>	Pàg. 441
1.4	Funcionament orgànic	Pàg. 443
1.5	Competències	Pàg. 444
1.6	Entitats i organismes supramunicipals	Pàg. 445
1.7	Regions	Pàg. 445
2	FINLÀNDIA	Pàg. 446
2.1	El model finès	Pàg. 447
2.2	El PDPM	Pàg. 448
2.3	Els consellers	Pàg. 450
2.4	La figura del Secretari Municipal	Pàg. 452
2.5	Funcionament orgànic	Pàg. 454
2.6	Competències	Pàg. 456
2.7	Entitats i organismes supramunicipals. Regions	Pàg. 457
3	PORTUGAL	Pàg. 459
3.1	Estructura territorial i organització de les <i>freguesias</i>	Pàg. 460
3.2	Competències dels diferents òrgans de les <i>freguesias</i>	Pàg. 463
3.3	Estructura, organització i competències dels òrgans de l' <i>assembleia municipal</i>	Pàg. 465
3.4	Estructura, organització i competències dels òrgans de la <i>câmara municipal</i>	Pàg. 467
3.5	El PDPM a Portugal	Pàg. 469

PART IV CONCLUSIONS

CONCLUSIONS	Pàg. 471
En quant a la situació actual de la política general	Pàg. 472
En quant al context actual de la política local	Pàg. 475
En quant als precedents del problema objecte d'estudi	Pàg. 481
En quant a les bases filosòfiques polítiques i pràctiques per a la solució	Pàg. 482
PROPOSTA DE SOLUCIÓ	Pàg. 483
El nou paradigma	Pàg. 484
La proposta de solució en el context vigent	Pàg. 508
Escenaris polítics i jurídics escaients com a vehicle d'implementació del nou paradigma	Pàg. 508
<u>JURISPRUDÈNCIA, BIBLIOGRAFIA, WEBGRAFIA</u>	Pàg. 511
JURISPRUDÈNCIA	Pàg. 511
BIBLIOGRAFIA	Pàg. 517
WEBGRAFIA	Pàg. 545
<u>ANNEX. GLOSSARI/VOCABULARI DE CONCEPTES I TERMINOLOGIA</u>	Pàg.- 551

ÍNDIX DE QUADRES

Quadre 1	Quatre apartats de l'estudi òmnibus del CEO 2014-3	Pàg. 026
Quadre 2	Taula de construcció de la Hipòtesi	Pàg. 030
Quadre 3	paràmetres comparatius entre model actual i nou paradigma	Pàg. 036
Quadre 4	Taula comparativa electoral entre % del cens i % vots vàlids	Pàg. 073
Quadre 5	Subvencions de petita dimensió	Pàg. 160
Quadre 6	Subvencions de gran dimensió	Pàg. 160
Quadre 7	Distribució de municipis de Catalunya per franges de població	Pàg. 218
Quadre 8	Ràtio percentual de municipis per milió d'habitants a Europa	Pàg. 219
Quadre 9	Nou paradigma	Pàg. 228
Quadre 10	Configuració de l'esfera territorial	Pàg. 308
Quadre 11	Diagrama ÀREA Bàsica Administrativa	Pàg. 313
Quadre 12	Diagrama de l'estructura municipal	Pàg. 319
Quadre 13	Configuració de l'esfera associativa	Pàg. 321
Quadre 14	Diagrama Gremis i Estaments	Pàg. 322
Quadre 15	Model estructura orgànica	Pàg. 332
Quadre 16	Estructura de govern	Pàg. 340
Quadre 17	Estructura electoral	Pàg. 371
Quadre 18	Fitxa tècnica del model electoral proposat	Pàg. 371
Quadre 19	Formes de governs locals a Europa	Pàg. 429
Quadre 20	Irlanda	Pàg. 437

Quadre 21	Quadre de matèries que regula la Government Act. 2001	Pàg. 440
Quadre 22	Quadre competències municipals dels ens locals irlandesos	Pàg. 444
Quadre 23	Finlàndia	Pàg. 446
Quadre 24	Membres dels consistoris finesos per nombre de població	Pàg. 451
Quadre 25	Portugal	Pàg. 459
Quadre 26	<i>Freguesia</i> . Estructura orgànica	Pàg. 461
Quadre 27	Nombre d'electes a les <i>freguesias</i> per dimensió de població	Pàg. 461
Quadre 28	<i>Municipio</i> . Estructura orgànica	Pàg. 466

Abreviatures

ABA	Àrea bàsica Administrativa
ABT	Àrea Bàsica Territorial
ACM	Associació Catalana de Municipis
ADN	Àcid desoxiribonucleic (ADN o DNA)
AM	Acord municipal
AMPA	Associació de Mares i Pares d'Alumnes
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCCL	Comissió de Cooperació Local de Catalunya
CDC	Convergència Democràtica de Catalunya
CE	Constitució Espanyola
CE	Comissió Europea
CEO	Chief Executive Officer
CEO	Centre d'Estudis d'Opinió
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CGPJ	Consell General del Poder judicial
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU	Convergència i Unió
CMRE	Consell de Municipis i Regions d'Europa
CNT	Confederació Nacional del Treball
COSITAL	Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local
CPG	Corporate Policy Group
CSITAL	Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local
C's	Ciudadans
CTU	Comissió Territorial d'Urbanisme
CV	Comitè de Valoració del PUOSC
DPM	Directiu Públic Municipal
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
EACAT	Extranet de les Administracions Catalanes.
EBEP	Llei 7/2007, de 12 d'abril, Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
EMD	Entitat Municipal Descentralitzada
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ETP	Entitat Territorial Primària
ETS	Entitat Territorial Secundària
FAI	Federació Anarquista Ibèrica
FEDER	Fons Europeus de Desenvolupament Regional

FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMC	Federació de Municipis de Catalunya
GSS	Grup Social Secundari
IAE	Impost d'Activitats Econòmiques
IBI	Impost de Bens Immobles
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds
IRPF	Impost de Renda de les Persones Físiques
IU	Izquierda Unida
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local
LCSP	Llei de Contractes del Sector Públic
LMRLC	Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
LOMCE	Ley Orgánica para la Mejora de la calidad Educativa
LO	Llei Orgànica
LOREG	Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general
LRJAP	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic.
NPU	Normes de Planejament Urbanístic
PAUM	Pla d'Actuació Urbanística Municipal
PCM	Public City Manager
PDPM	Principal Directiu Públic Municipal
PGMOU	Pla General Municipal d'Ordenació Urbanística
PIB	Producte Interior Brut
PM	Progrés Municipal
POUM	Pla d'ordenació Urbanística Municipal
PP	Partido Popular
PSC	Partit del Socialistes de Catalunya
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PUOSC	Pla Únic d'Obres i serveis de Catalunya
RACC	Reial Automòbil Club de Catalunya
SAM	Superintendent Administratiu Municipal a Portugal.
SEC	Sistema Europeu de Comptes
SPC	Strategic Policy Committees
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem.
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologies de la Informació i la Comunicació
TS	Tribunal Suprem

TSJC	Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
UDITE	Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe
UCD	Unión de Centro Democrático
UDC	Unió Democràtica de Catalunya
UE	Unió Europea
UGT	Unió General de Treballadors
URSS	Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques

AGRAÏMENTS

En el desenvolupament del present treball dins el **Programa de Doctorat en dret públic i filosofia jurídicopolítica** sota la direcció del Dr. Joan Lluís Pérez Francesch, hi ha intervingut d'una forma o altre, un nombre important de persones, per això he considerat molt important i imprescindible fer-ne un reconeixement a través dels següents agraïments.

Agraïments

En primer lloc i de manera molt especial, al Dr. Joan Lluís Pérez Francesch, que ha entomat el repte de dirigir aquesta tesi perquè ha cregut en el projecte. Sense la seva sàvia, professional, erudita i rigorosa direcció, aquesta tesi no hauria acabat de veure la llum.

Un treball d'aquesta magnitud no és possible dur-lo a terme sense la col·laboració, aportació, contribució i participació de molta gent, que pot ser en forma material, intel·lectual i/o emocional, sobretot d'aquells que et són més propers, però també d'aquells que – inexplicablement – creuen amb el que estem fent.

Afirmem, doncs, que això no hauria estat possible sense l'esforç i abnegació d'aquells amb qui ens professem un profund mutu i sincer sentiment d'amor: la Marta, esposa augustament aimada i companya pacient i imprescindible d'aquest projecte; l'Eduard, la Mar i l'Isidre, aquell fill desitjat que ha fet que l'espera valgués la pena.

Tampoc hauria estat possible sense que la Dra. Montserrat Nebrera González, en el seu moment, hagués cregut en aquest projecte i hagués esperonat a desenvolupar-lo, tot aportant i donant precises i oportunes instruccions en la primera fase de redacció i desenvolupament de la tesi.

Afegiré un esment especial per al Dr. Josep Serrano i Daurà per les seves gestions, constant encoratjament i amistat, i al Dr. Marcel Mateu i Vilaseca també per les seves gestions, suport i entusiasme.

També és menester fer un esment molt especial a la Lúdia Lobato Rincón, amb qui hem compartit hores i hores de debat, que ha estat un suport essencial i també ha fet importants suggeriments que s'han tingut en compte a l'hora del redactat final.

En el mateix sentit, i com en el cas anterior, a en Francesc Martín i Barberan, el gran i sincer amic de sempre, qui ha tingut la lleialtat i fraternal paciència d'analitzar el treball i fer-hi interessants i significatives aportacions que, amb el seu consentiment, ens hem permès d'incorporar a la tesi.

Una part essencial d'aquest document es basa en el treball de camp realitzat a Irlanda i Finlàndia. Pel que respecte a Irlanda, el més sincer agraïment a l'Ajuntament de Sligo i, sobretot, a Huber Kearns, County Manager of Sligo, a Fergus Mac Nabb, Meeting Administrator of Sligo, a Angela Savage, l'amable i sol·lícita secretaria de Mr. Kearns, amb qui coordinarem tot l'operatiu, i Rocio Muina que va exercir de traductora-interprete i guia.

Pel que fa a Finlàndia, el nostre sincer agraïment va adreçat a l'Ajuntament d'Helsinki (Finlàndia) i en concret a Marja-Liisa Rautanen, Vice Secretaria Municipal de l'Ajuntament d'Helsinki i Matti Ollinkari, Cap de Relacions Internacionals. També un especial agraïment, i record, per la traductura-intèrprete Petra Narko, sense la qual hauria estat impossible la realització del treball de camp a l'Estat Suomi.

Fem extensible aquest capítol d'agraïments a:

FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) i en concret a la Subdirectora de Relacions Internacionals i Cooperació, Juana López Pagán, i molt especialment a Arantxa Cantó García, per la valuosa gestió de la informació, aportacions al projecte i, també, per allò que ha significat en el recolzament, plantejament i desenvolupament inicial d'aquesta tesi, així com tot el que ha representat en conjunt en el primigeni projecte vital/afectiu.

COSITAL Colegio de Secretarios Interventores y Tesoreros de Administración Local, i molt especialment, al seu President i amic, Eulalio Ávila Cano, qui gràcies als seus bons oficis, juntament amb els de Judith Lerena Ortíz, Directora

de Serveis Generals a COSITAL, varen facilitar-nos l'accés als ajuntaments de Sligo i Helsinki.

També volem agrair sincerament la col·laboració de totes aquelles persones que, desinteressadament i sempre amb una gran predisposició, amabilitat i complicitat, ens han aportat informació essencial, ens han permès utilitzar parts del seu material i/o publicacions per a poder ser citats tot donant-hi un sensible enriquiment i qualitat a la tesi. Aquestes persones són:

Ramon Alcoberro i Pericay, Xavier Bertrana, Carles Boix, Margarita Barquilla, Núria Bosch i Roca, Gemma Calvet, Salvador Cot, Josep M. Galí, José Ramón Parada (Joserra), Jaume Magre, Pere Molas i Ribalta, Vicent Partal, Victòria Eugènia Ruiz, Juan Alfonso Santamaria Pastor, Juan Ignacio Soto, Mariona Tomàs, Eliseu Toscas i Santamans i Jorge Urdánoz Ganuza.

Expressar un agraïment molt especial per companys i amics dels ajuntaments on hom presta, o ha prestat, serveis de Secretari-Interventor, mentre s'ha elaborat la tesi, així com els treballs previs: Ajuntament de les Planes d'Hostoles, amb l'Alcalde Eduard Llorà i les administratives Núria Garangou, Montse Coromina i Mireia Lofre; Ajuntament de Montesquiu, amb l'Alcalde Antoni Martín, primer i Elisabet Ferreres, després i l'administrativa M. Jesús Llinàs; Ajuntament de Sant Martí de Llémena, amb l'Alcalde Jaume Busquets, la TAG Cristina Montoro i l'administrativa Maria Roca; Ajuntament de Susqueda, amb el seu Alcalde, Joan Mercader i Arimany, la TAG Rut Sánchez-Garrido i les administratives Dolors Bach i Maria Xifra i a l'Ajuntament de Riells i Viabrea, amb l'Alcalde Josep M. Bagot.

També un afectuós reconeixement per a aquells amics i amigues molt especials: Pere Brusset, Jordi Fornés, Maite Sanjaume, Miriam Yagual, Carme Bernal, Esteve Diaz, Aurora Escofet, Joan Muñoz i Carme Colom.

Per acabar aquest capítol, un esment especialment íntim i personal per a la meva aimada mare Lupe Sabarich, i per a la meva família estimada, Enric Lluçà, Carme Sinyol, Xavier Lluçà, Marta Vallinoto, Toni Lluçà, Sandra Guiu, i tota l'esplèndida colla de nebodes i nebot: Mariona, Elisenda, Pol, Aina, Joana i Aran.

Gràcies infinites a tothom

INTRODUCCIÓ.-

SUMARI: 1.- OBJECTIU DE LA RECERCA. HIPÒTESI. PLA DE RECERCA. JUSTIFICACIÓ DE LA INVESTIGACIÓ. {Pàg. 25} a) Objecte de l'estudi. {pàg. 27} b) pregunta inicial d'investigació. {pàg. 28} c) hipòtesi. {pàg. 28} d) Pla de recerca. {pàg. 30} e) Motivacions que han estat el detonant per plantejar un treball de recerca d'aquestes característiques. {pàg. 30} f) Justificació de la investigació. {Pàg. 31} 2.- DEFENSA D'UN NOU PARADIGMA, D'UN NOU MODEL. {Pàg. 35} 3.- METODOLOGIA. {Pàg. 37} 4.- ESQUEMA DE TREBALL. {Pàg. 39}

La idea inicial que teníem quan vàrem programar aquesta tesi doctoral, era la de presentar una alternativa, a l'empara de la legislació vigent: un nou model de cosa pública local. **Finalment, vàrem optar per presentar un postulat totalment nou i diferent de tot el que coneixem**, tot buscant la coincidència, la concordança, la sintonia que aporti la suma d'interessos i esforços, en el sentit d'una societat participativa en la vida pública, una democràcia participativa, un model polític obert, no antagònic, un model territorial racional, i tot això, en **una proposta aplicada de l'esperit del dret públic català**.

I això, perquè és notori i tangible que l'actual patró democràtic comença a mostrar símptomes d'esgotament, de manera que un ampli sector de la societat es qüestiona el sistema polític actual. Una majoria de ciutadans estan instal·lats en la percepció que els polítics només persegueixen l'obtenció d'un càrrec públic i el benefici propi, i que la política en general no està al servei de la ciutadania, sinó al servei d'interessos majoritàriament allunyats de l'interès general, convertint aquest estat d'opinió en forma de desafecció i traslladant-lo a les urnes, en forma d'abstenció: Hi ha alguna forma més contundent de qüestionar el sistema? Cal doncs un nou model per a la política local, i és per aquest motiu que a través d'aquesta tesi es vol postular aquest nou patró.

Hem de posar en consideració **que, qui signa el present treball ha desenvolupat tota la seva vida i carrera professional –més de trenta anys al servei dels ens locals– en la cosa pública local** i, per tant, en coneix, ha gaudit i patit, a parts iguals, la seva problemàtica, casuística, peculiaritats, defectes i virtuts. No endebades, doncs, hom es considera, humilment, amb prou capacitat i autoritat per a poder aportar un gra de sorra, una solució pragmàtica i plausible al problema objecte de recerca.

Al mateix temps, serveixi aquest treball per reivindicar la idea de **cosa pública**. S'ha sospesat molt utilitzar aquest sintagma, atès que hom podria percebre un cert arcaisme en el seu ús. Tanmateix, hem arribat a la conclusió que és perfectament vàlid, vigent, gràfic i des del nostre punt de vista, conceptualment molt entenedor. No obstant això, ho defensarem a través de tres línies argumentals: etimològica, històrica i de fonament filosòfic; d'un ús continuat en bona part dels textos que s'han escrit i que s'escriuen; i de claredat contextual i conceptual.

Etimològicament, és l'origen de la paraula "república", atès que l'expressió del llatí, *res publica*, significa literalment "**cosa pública**"¹. Segons Alcoberro:

«El Republicanisme és segurament la tradició política més antiga de la història d'Europa; com a tal filosofia política té el seu origen darrer en l'obra de Ciceró en la República romana i, més estrictament, es desenvolupa amb Maquiavel al Renaixement. La doctrina republicana rep la seva formulació

¹ Per Alcoberro: «La República és laica perquè **no admet que cap altre principi que el de la voluntat popular dirigeixi l'Estat**. En aquest sentit, "laïcisme" implica vigilància activa sobre qualsevol grup (religiós o no) que pretengui la defensa d'interessos particulars.

La República és laica finalment perquè **promou valors cívics comuns per sobre de les diferències entre els individus** concrets. En aquest sentit "laïcisme" és una acció cívica i integradora» (Alcoberro, Ramon. Republicanisme: una introducció. Pàgina web visitada el 17 de febrer de 2016: <http://www.alcoberro.info/V1/republica2.htm>).

Ja Aristòtil estableix quins són els tres pilars fonamentals de la República: la divisió de poders i el seu control recíproc; la participació política activa per part dels ciutadans; i la representació de totes les classes socials dins de les institucions de govern amb les mateixes atribucions i prevalença de cap. El franciscà i filòsof gironí del segle XIV Francesc Eiximenis, a través de la seva obra **Regiment de la Cosa Pública**, posa en valor el concepte. Tots aquest valors i fonaments filosòfics estan continguts i informen, el present treball.

madura en el pensament de les Llums, amb Montesquieu, els Pares Fundadors dels USA, i Tocqueville. No és necessàriament antimonàrquic però sí radicalment antidespòtic» (ALCOBERRO, Ramon. Republicanisme: una introducció. <http://www.alcoberro.info/V1/republica2.htm> Pàgina web visitada el 17 de febrer de 2016).

D'altra banda, és evident que el seu ús no ha decaïgut, com podem comprovar a través d'un anàlisi de diversos llibres, articles en revistes, pàgines web, blogs, i tot tipus de publicacions especialitzades en dret, ciències polítiques, sociologia, filosofia i història²:

«Confio en que los breves capítulos anunciados despertaran la curiosidad del lector, haciéndole comprender cómo se encuentran los fenómenos de **la cosa pública**» (Mijares, 2012, p. 15).

En aquesta treball pretenem recuperar l'esperit i el fons de la democràcia de la Grècia Clàssica, reivindicuem instruments com la purga de taula, recuperem Eiximenis com un referent de la ciència política i posem en valor l'esperit del dret públic català anterior al Decret de Nova Planta, per què no reivindicar, actualitzar i posar en valor el concepte de **cosa pública**? No endebades, a més a més de considerar que el principi és plenament actual, la seva inclusió en el treball també té un component afegit de modesta vindicació del seu ús i significat, i de fer visible aquell esperit del dret públic català que regí a Catalunya entre el segle X i el segle XVIII.

² Com podem comprovar amb aquesta modesta mostra, el seu ús es manté viu: «La República, **la cosa pública**, es una gran idea; una buena palabra romana, que nuestros clásicos mantuvieron.» (Fraga, 1973, p. 13). «Un libro animado de esa intensa tensión moral necesaria para superar el bloqueo de nuestra democracia y desenmascarar a quienes confunden la «**cosa pública**» con sus propios intereses personales» (Pintacuda, 1994, contraportada). Títols de llibre com **la cosa pública i l'urbanisme** de Maria Lluïsa Marçal. Títols d'assajos: *La filosofía de la cosa pública y sus falsificadores* de Domingo Blanco Fernández (encuentro Internacional *La filosofía y su otro* Granada 2010; *La (re)-construcción de la cosa pública* de Chaime Marcuello Sevós a «Conceptos para pensar el siglo XXI» pàg. 167-186; *La cosa pública es la República* de Jesús Vicente Aguirre González, a «Péndulo del milenio» nº 4, 2000, pàg. 17; *Gregorio Marañón y la cosa pública* de Victor Quimette, a «Revista de Occidente» Nº 84, 1988, pàg. 90-107. Blogs com el Blog «**Cosa Pública**» de Christian Guzmán Napurí, sobre temes de rellevància doctrinal i pràctica del Dret Públic, Administració Pública, Ciència Política i Economia <http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapuri/2007/11/07/el-concepto-de-constitucion/> . Webs com la de Javier Sevillano, on hi ha un apartat dedicat a la **Cosa Pública** <http://javiersevillano.es/> .

Cosa pública és d'una claredat conceptual i contextual contrastada. Ni política, ni gestió ni administració tenen la força del sintagma, entre altres coses perquè les engloba totes tres. **El concepte de cosa pública engloba tot el què, el com, el fons i la forma.** Política és circumscrita a l'acció política, tot i que, certament, n'hauria de ser considerat gairebé un sinònim Administració és això, administració —inclosa funció pública— però no inclou el conjunt i totalitat de l'acció política. Gestió, és gestió, pot incloure funció pública, però en cap cas l'acció política. I **cosa pública** ho inclou tot, sense oferir dubtes d'allò a què es refereix, nítidament. Probablement no estem davant d'un sintagma d'ús popular i quotidià, però sense cap mena de dubte, per al món de l'acadèmia, així com pel de l'administració, **cosa pública** és una expressió que defineix perfectament allò a què es refereix. En definitiva, es constata i és evident un ús continuat generalitzat, tot i que no sigui, ni extens, ni ampli, ni freqüent.

«La primera proposició és que **cosa pública** és una comunitat de gent reunida que viu sota una mateixa llei, un mateix senyor i uns mateixos costums, tant si el conjunt és un regne, ciutat, vila, castell o qualsevol comunitat semblant que consti de més d'una casa. Sembla que un nucli domèstic compost només per una casa, o per una part d'alguna comunitat, no s'anomena cosa pública en la comunitat de què forma part, sinó que es denomina particular, personal, o pròpia. Així ho raona el filòsof [Aristòtil] quan parla d'aquesta matèria en la seua Política» (Eiximenis, 2009 [1499], p. 77)

I, en darrer terme, palesar que els fonaments filosòfics són essencials en la construcció i elaboració del present treball de recerca i, per això, en ells acumulem el coneixement de les cinc matèries estudiades, amb l'objectiu nítid que ens aportin la llum i la comprensió adequada que ens ajudi en el desenvolupament de la tesi que es postula. Els fonaments filosòfics que manllevarem són aquells que donen empara i cobertura intel·lectual a la solució que es vol proposar. És per això que s'han seleccionat aquells arguments i raonaments filosòfics més adequats als criteris predefinits. En conseqüència, **beurem de les fonts d'aquelles grans, i determinants figures, magnes savis del coneixement, que han estat capitals en la configuració de la democràcia, tal com la coneixem, i que han aportat, cada un d'ells al conjunt del pensament universal la seva valuosa visió doctrinal, postulant principis, eines i mecanismes que han estat fonamentals en l'establiment i evolució dels principis democràtics.**

«Y así como nuestros antepasados dejaron sin investigar lo relativo a la legislación quizá convendrá que nosotros lo examinemos atendiendo a lo

concerniente a las diversas constituciones a fin de completar, en la medida de lo posible, la filosofía de los asuntos humanos. Ante todo corresponde revisar todo aquello que antes ya ha sido bien tratado por nuestros antecesores, y luego partiendo de las constituciones que hemos coleccionado, ver cómo se preservan o se destruyen las ciudades, qué corresponde a cada régimen y por qué causas los ciudadanos están bien o mal gobernados.

Y después de haber investigado todo esto tal vez estemos en mejores condiciones para mostrar cuál es la mejor forma de gobierno y cómo ha de ser ordenada cada una y qué leyes y costumbres habrá que aplicar en cada caso.

Habrà pues que empezar ahora con esto.» (Aristóteles, 2009, p. 460 - 461)

1.- OBJECTIU DE LA RECERCA. HIPÒTESI. PLA DE RECERCA. JUSTIFICACIÓ DE LA INVESTIGACIÓ

Una anàlisi acurada de l'actual situació políticoadministrativa a través de diversos observadors de referència –CIS, CEO, GfK Trsut Index– ens planteja immediatament una realitat empírica: **el grau de satisfacció del ciutadà amb la política i l'administració pública és baix o molt baix; per tant, de forma evidentment directament proporcional, constatem amb dades científiques que la desafecció és alta o molt alta.**

Les dades que ens aporten els treballs seriosos i rigorosos que es confeccionen a l'efecte, així ens ho fan saber:

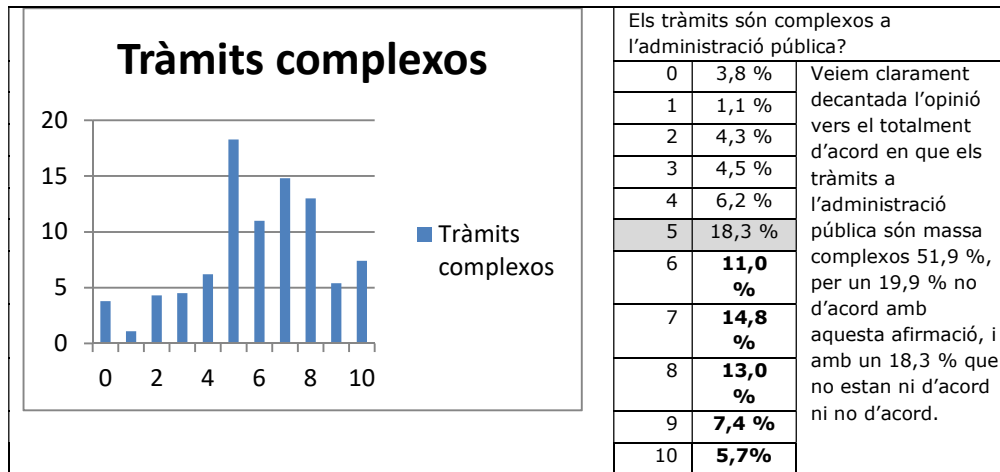
- El baròmetre del Centre de Investigacions Sociològiques de l'Estat espanyol (CIS) del desembre de 2014 ho reflecteix de forma molt nítida quan ens diu que pel 31 % de la població la situació política general a Espanya és dolenta i pel 53,2 5 és molt dolenta.
- Per la seva banda, la GfK Trust Index 2013, en la valoració que fa del grau de confiança en les institucions públiques a diferents estats, ens informa que pel que fa a l'Estat espanyol, només un 27% de la població enquestada manifesta confiança amb l'administració pública.
- Si focalitzem més l'objectiu i ens centrem en el nostre entorn més immediat, Catalunya, de l'estudi Òmnibus de la Generalitat de Catalunya. 2014-3 - REO 773, elaborat pel Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), es desprèn la informació que sintetitzem mitjançant els gràfics

sobre quatre qüestions cabdals per al bon funcionament de l'administració pública:

1. Treu l'administració pública el màxim profit dels seus recursos?
2. L'administració pública és complicada?
3. L'administració pública és eficaç?
4. Els tràmits a l'administració pública són complexos?

Els resultats que s'obtenen els recollim en el quadre —quadre 1— següent:

<p style="text-align: center;">Treu el màxim profit dels seus recursos?</p> <p style="text-align: right;">■ Treu el màxim profit dels seus recursos?</p>	<p>Treu l'administració pública el màxim profit dels seus recursos?</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>0</td><td>7,7 %</td><td rowspan="10">La balança es decanta cap a la banda de gens d'acord on el pes és de 35,5 %, per 35,1 % d'acord, amb un 21,1 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.</td></tr> <tr><td>1</td><td>1,0 %</td></tr> <tr><td>2</td><td>4,7 %</td></tr> <tr><td>3</td><td>8,8 %</td></tr> <tr><td>4</td><td>13,3 %</td></tr> <tr><td>5</td><td>21,1 %</td></tr> <tr><td>6</td><td>12,6 %</td></tr> <tr><td>7</td><td>10,8 %</td></tr> <tr><td>8</td><td>6,0 %</td></tr> <tr><td>9</td><td>2,3 %</td></tr> <tr><td>10</td><td>3,4 %</td></tr> </tbody> </table>	0	7,7 %	La balança es decanta cap a la banda de gens d'acord on el pes és de 35,5 %, per 35,1 % d'acord, amb un 21,1 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.	1	1,0 %	2	4,7 %	3	8,8 %	4	13,3 %	5	21,1 %	6	12,6 %	7	10,8 %	8	6,0 %	9	2,3 %	10	3,4 %
0	7,7 %	La balança es decanta cap a la banda de gens d'acord on el pes és de 35,5 %, per 35,1 % d'acord, amb un 21,1 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.																						
1	1,0 %																							
2	4,7 %																							
3	8,8 %																							
4	13,3 %																							
5	21,1 %																							
6	12,6 %																							
7	10,8 %																							
8	6,0 %																							
9	2,3 %																							
10	3,4 %																							
<p style="text-align: center;">Complicada</p> <p style="text-align: right;">■ Complicada</p>	<p>És complicada l'administració pública?</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>0</td><td>4,0 %</td><td rowspan="10">Veiem clarament decantada l'opinió vers el totalment d'acord en que l'administració pública és complicada 53,8 % per un 21 % no d'acord amb aquesta afirmació, amb un 18,6 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.</td></tr> <tr><td>1</td><td>1,2 %</td></tr> <tr><td>2</td><td>3,8 %</td></tr> <tr><td>3</td><td>5,7 %</td></tr> <tr><td>4</td><td>6,3 %</td></tr> <tr><td>5</td><td>18,6 %</td></tr> <tr><td>6</td><td>10,9 %</td></tr> <tr><td>7</td><td>16,4 %</td></tr> <tr><td>8</td><td>14,6 %</td></tr> <tr><td>9</td><td>5,1 %</td></tr> <tr><td>10</td><td>6,8 %</td></tr> </tbody> </table>	0	4,0 %	Veiem clarament decantada l'opinió vers el totalment d'acord en que l'administració pública és complicada 53,8 % per un 21 % no d'acord amb aquesta afirmació, amb un 18,6 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.	1	1,2 %	2	3,8 %	3	5,7 %	4	6,3 %	5	18,6 %	6	10,9 %	7	16,4 %	8	14,6 %	9	5,1 %	10	6,8 %
0	4,0 %	Veiem clarament decantada l'opinió vers el totalment d'acord en que l'administració pública és complicada 53,8 % per un 21 % no d'acord amb aquesta afirmació, amb un 18,6 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.																						
1	1,2 %																							
2	3,8 %																							
3	5,7 %																							
4	6,3 %																							
5	18,6 %																							
6	10,9 %																							
7	16,4 %																							
8	14,6 %																							
9	5,1 %																							
10	6,8 %																							
<p style="text-align: center;">Ineficaç</p> <p style="text-align: right;">■ Ineficaç</p>	<p>És ineficaç l'administració pública?</p> <table border="1"> <tbody> <tr><td>0</td><td>6,2 %</td><td rowspan="10">La balança es decanta cap a la banda de més d'acord on el pes és de 34,3 %, per 34,1 % no d'acord, amb un 24,4 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.</td></tr> <tr><td>1</td><td>1,9 %</td></tr> <tr><td>2</td><td>4,4 %</td></tr> <tr><td>3</td><td>8,2 %</td></tr> <tr><td>4</td><td>13,4 %</td></tr> <tr><td>5</td><td>24,4 %</td></tr> <tr><td>6</td><td>12,3 %</td></tr> <tr><td>7</td><td>8,6 %</td></tr> <tr><td>8</td><td>5,0 %</td></tr> <tr><td>9</td><td>2,7 %</td></tr> <tr><td>10</td><td>5,7 %</td></tr> </tbody> </table>	0	6,2 %	La balança es decanta cap a la banda de més d'acord on el pes és de 34,3 %, per 34,1 % no d'acord, amb un 24,4 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.	1	1,9 %	2	4,4 %	3	8,2 %	4	13,4 %	5	24,4 %	6	12,3 %	7	8,6 %	8	5,0 %	9	2,7 %	10	5,7 %
0	6,2 %	La balança es decanta cap a la banda de més d'acord on el pes és de 34,3 %, per 34,1 % no d'acord, amb un 24,4 % que no estan ni d'acord ni no d'acord.																						
1	1,9 %																							
2	4,4 %																							
3	8,2 %																							
4	13,4 %																							
5	24,4 %																							
6	12,3 %																							
7	8,6 %																							
8	5,0 %																							
9	2,7 %																							
10	5,7 %																							



Quadre 1

Observem, tal com es desprèn d'aquestes dades, que **la insatisfacció**, en funció de la qüestió plantejada, **va d'un 65 % al 80 %**.

Efectivament, només 35,1 % es manifesta en posicions favorables a que l'administració pública treu el màxim profit dels seus recursos; només un 21 % es manifesta en posicions d'estar en desacord amb que l'administració pública és complicada; només un 34,1 % es manifesta en posicions d'estar en desacord amb que l'administració pública és ineficaç; i, finalment, només un 19,9 % es manifesta en posicions d'estar en desacord amb que els tràmits a l'administració pública són massa complicats.

1.a) Objecte de l'estudi.

El model democràtic, la cosa pública, el model de gestió i d'administració pública, als ens locals de Catalunya denota símptomes clars que probablement **el model ja no pot donar resposta adequada a les exigències de la societat actual**. S'estudiaran les característiques d'aquest model: presidencialista, burocràtic, híper reglamentat, tècnicament gens àgil i flexible i políticament allunyat del ciutadà.

Les conjectures que s'extreuen a priori, serveixen per a legitimar l'afirmació de que hi ha un problema en la política local i que cal estudiar-lo. La percepció d'estar davant d'un sistema polític allunyat de la societat, amb un significatiu grau de corrupció com a *modus vivendi*, un model democràtic cada dia menys

convinent, un gran garbuix legislatiu i embull normatiu, un irracional mapa local, i una administració probablement massa ancorada en el passat.

Per això es vol acreditar que el model democràtic vigent i **el model de gestió i d'administració pública que s'aplica als ens locals de Catalunya ha quedat desfasat**, probablement perquè és excessivament burocràtic i inflexible, també, un model excessivament presidencialista i, per tant, des del punt de vista polític molt allunyat del ciutadà que, d'altra banda, no se sent atret a participar en la cosa pública.

Per tant, i com a conseqüència del que es constata, es suscita tot un seguit de qüestions que motiven una pregunta, que és la que es formula com a eix d'investigació.

1.b) Pregunta inicial d'investigació

Del que s'acaba d'exposar en sorgeix la qüestió inicial que justifica endegar un treball de recerca, una vegada que, amb les dades sobre la taula, podem afirmar que el grau d'insatisfacció —de desafecció— envers el model polític i d'administració pública és força elevat. **Podem afirmar, de forma categòrica, que acabem de contextualitzar un problema: la política i l'administració pública en general, i la local en particular, no satisfan les demandes que la societat els exigeix.**

És així com sorgeix la pregunta inicial per a obrir la investigació que es pretén, pregunta que podríem formular en els termes següents: **Hi ha solució a un model polític-administratiu local amb símptomes clars d'un comportament ineficient i ineficaç, en el que apareixen indicis evidents que s'anteposen els interessos partidistes a la solució dels problemes polítics i administratius que hi ha plantejats?**

Amb aquesta qüestió, hom es planteja si la cosa pública local actual és una institució que dóna satisfacció a les exigències de la societat, o bé, contràriament, és un ens amb mecanismes i procediments allunyats del món del seu temps i que, fins i tot, es podrien considerar irracionals. Sorgeixen aquí quatre qüestions.

Una primera. Pot ser que, en una societat moderna, amb instruments tecnològics que faciliten enormement el desenvolupament operacional, la cosa pública encara utilitzi eines i mecanismes ja obsolets?

Una segona qüestió. Estem regits per un sistema polític que no té la voluntat real d'afavorir l'interès general, de manera que els interessos partidistes, aparentment, passen per davant d'aquest interès general?

Tercera qüestió. Hem de considerar que les solucions que els actors polítics plantegen són en clau políticotàctica, com a estratègia per a perpetuar-se, tant com sigui possible en el poder?

I una quarta qüestió. Es pot fer política sense fomentar-ne la crispació?

1.c) Hipòtesi

Molt probablement, un canvi de model polític en la cosa pública local, que conjugui un nou sistema electoral, un nou model de govern local i una veritable participació ciutadana, pot ser una solució per a resoldre el problema de confrontació, controvèrsia, conflictivitat i desafecció en l'acció política i en la societat, que genera l'actual model polític.

Amb la hipòtesi plantejada s'hauria d'entendre perfectament allà on es vol anar a parar, tot contextualitzant el fenomen objecte d'estudi i a partir d'aquí, a través de dades substantives, constatables i pràctiques, i obligant-nos mitjançant un compromís conscient i explícit, a anar construint un postulat que condueixi fins a poder dibuixar un nou paradigma³.

És per això que, una vegada contextualitzat el problema, es considera essencial construir i sintetitzar la hipòtesi de la recerca. Aquesta hipòtesi ha de donar resposta al problema —o problemes— que es planteja, i per això acudirem al següent quadre:

³ No es tracta del "nou paradigma" científic, ni filosòfic, ni educatiu, ni tecnològic, que podem trobar en diferents branques de la societat i del saber, sinó d'un nou paradigma en tant que sinònim de model: un nou marc o context polític, construït per a donar solució al problema que es planteja a la hipòtesi.

TAULA DE CONSTRUCCIÓ DE LA HIPÒTESI		
Problema que es planteja	Qüestió que se'n pot desprendre	Elements de resposta que ha de contenir la hipòtesi
<ul style="list-style-type: none"> • L'administració no treu el màxim profit del seus recursos: és ineficient. • L'administració és complicada. • L'administració és ineficaç. • Excessiva complexitat en la tramitació administrativa. • Desconfiança general en l'administració pública. • Elevadíssim grau de desconfiança envers la política i els polítics. 	<p>El model político/administratiu vigent és l'adequat per a donar satisfacció a aquestes deficiències?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La hipòtesi ha de fer referència a un canvi de model polític i administratiu. • La hipòtesi ha de fer referència a la garantia de l'eficiència, l'eficàcia, simplificada i l'observança de l'interès general. • La hipòtesi ha de fer referència a la necessitat de confiança en la política, en els polítics i en l'administració pública.

Quadre 2

A la vista de la taula de construcció de la hipòtesi, confeccionem la següent hipòtesi de treball: **la confiança en la política i els actors polítics, i la confiança en una administració pública local eficient, eficaç, simplificada i ajustada a l'interès general, només és possible mitjançant un canvi de model.**

1.d) Pla de recerca

A partir d'aquest paradigma s'elaborarà una recerca els objectius de la qual són els següents:

1. Analitzar el perquè l'administració local actual no pot satisfer les exigències polítiques i administratives que la societat del segle XXI demana.
2. Diagnosticar quines són les causes que han propiciat que l'administració local hagi arribat a la situació actual.
3. Postular un nou marc políticoadministratiu que sigui capaç de satisfer aquestes exigències polítiques i administratives que la societat del nou segle XXI demanda.

Per a desenvolupar aquesta tesi, en base als citats objectius definits, tot el conjunt del treball es fonamenta en tres línies d'anàlisi:

- a) Els fonaments políticourídics que han propiciat i encaminat a l'actual ordre de coses.

- b) Una anàlisi i estudi de quins haurien de ser els estàndards de funcionament per a obtenir una política local satisfactòria per a tots els actors implicats i en consonància amb les exigències de la societat.
- c) Una base filosòfica i teòrica força considerable i potent que ens serveixi tant per posar en evidència els dèficits com per bastir el nou marc, el nou model que es postula.

1.e) Motivacions que han estat el detonant per plantejar un treball de recerca d'aquestes característiques.

Més de trenta anys al servei de l'administració pública local de qui signa el present treball de recerca dona, entre altres coses, una experiència prou àmplia i un coneixement prou sòlid com per poder afirmar amb rotunditat que el model és molt lluny de ser eficient, eficaç, àgil, simple, garant de l'interès general i respectuós amb la seguretat jurídica.

A partir d'aquí, l'objectiu és molt clar: pensar en un model, diferent o no, que sigui realment eficient, eficaç, àgil, simple, garant de l'interès general i respectuós amb la seguretat jurídica; això passa indefugiblement, bé per modificar sensiblement el model, bé per substituir-lo per un de diferent. I aquest és exactament el plantejament que es proposa: un nou model per a la política local a Catalunya. Per això, el títol que es proposa per a aquesta tesi doctoral és, «**Postulats per a un nou model de política local a Catalunya**», i com a subtítol, «**Esperit del dret públic català aplicat**» atès que és aquest esperit el que n'impregna tot el treball.

1.f) Justificació de la investigació

Planejar un treball com el que aquí es proposa, sempre suscita nombrosos dubtes: té algun sentit i prou entitat una tasca com la que es pretén començar? Es pot aportar res al món del coneixement a través d'aquesta tesi? Existeix realment el problema que es pretén estudiar? La solució aportada té prou fonaments per a que sigui considerada adequada? I així, una corrua de preguntes a formular davant la magnitud del projecte. Tanmateix, moltes de les respostes a aquestes preguntes i, per tant, l'empenta definitiva per a aventurar-se a desenvolupar aquesta tasca, la proporciona Eduardo Garcia de Enterría:

«...«**Hoy estudiamos el ayer para que el ayer no paralice el hoy, y para que hoy no pueda paralizar el mañana**». En concreto, si merece la pena estudiar cuáles son los fundamentos ideológicos del sistema municipal sobre el que vivimos, aparte del interés intrínseco del tema como simple ejercitación histórica, que como tal nos atañería a los juristas, es sobre todo **para intentar liberarnos de la presión que tales fundamentos siguen hoy tácitamente ejerciendo sobre nosotros**, quedando en disposición de repensar por nuestra propia cuenta el tema municipal desde nuestra incansable perspectiva y desde nuestras insoslayables necesidades. La recurrencia a los principios puede tener aquí, por consiguiente, una finalidad purificadora y liberadora» (García de Enterría, 2005 (1972), p. 143-144)

Hi ha un argument més contundent, més apropiat i més autoritzat que justifiqués aquesta investigació? Molt probablement, no.

Ho justifiquen, també, totes les enquestes especialitzades que es realitzen en els darrers anys, on es posa de manifest una clara tendència a la malfiança en els polítics, un alt percentatge d'insatisfacció amb el sistema democràtic vigent i un elevat grau de desconfiança i desafecció política⁴. Aquesta concepció generalitzada a la que ara cal sumar-hi la crisi global que afecta de ple aquest principi de segle XXI, ha desembocat en el fenomen dels «indignats» com a part més visible d'un iceberg que hom pot anomenar «descontentament social». Efectivament, va sorgir el moviment 15M —15 de maig de 2011, moviment que denuncia els poders establerts que actuen en benefici d'uns pocs, desoïnt la voluntat de la gran majoria i que es va inspirar en Stéphane Hessel, considerat el pare intel·lectual i líder espiritual del citat moviment dels «indignats», pel seu llibre-manifest que els dóna nom—, moviment que representà una experiència democràtica alternativa que comptà amb un important recolzament social, probablement, sense precedents en el seu temps.

Hessel, en el seu llibre *Indigneu-vos* fa una crida a la «insurrecció pacífica», a rebel·lar-se, diu:

⁴ L'indicador del Baròmetre del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) sobre la confiança política a l'Estat espanyol els tres darrers anys és prou eloqüent. Mes de juliol del 2014: **molt dolenta 47,6 % i dolenta 30,9 %**; regular 17,0 %; bona 2,1 % i molt bona el 0,2 %. Un any abans, el juliol del 2013 els resultats són: **molt dolenta 50,0 % i dolenta 31,5 %**; regular 13,8 %; bona 2,1 % i molt bona el 0,1 %. El juliol de l'any 2012 els resultats foren: **molt dolenta 32,6 % i dolenta 36,0 %**; regular 22,6 %; bona 4,6 % i molt bona el 0,2 %.

«En aquest món, hi ha coses insuportables. Per veure-les, cal mirar bé, buscar. Jo els dic als joves: busqueu una mica, ho trobareu. **La pitjor de les actituds és la indiferència, dir «Passo de tot, ja m'espavilo tot sol».** Si us comporteu així, perdeu un dels components essencials que formen l'ésser humà: la facultat d'indignació i el compromís que en deriva.» (Hessel, 2011, p. 31-32)

El moment actual és un temps d'una profunda crisi, que no és tan sols econòmica sinó, sobretot, política i que posa de manifest l'esgotament del sistema de partits polítics en la gestió de la cosa pública. Mentre una part significativa de la classe política evoluciona dedicada a la tasca de reproduir-se de forma endogàmica, generant escàndols, corrupció i una degradació generalitzada sense pràcticament cap conseqüència, la societat real cada vegada està més desconnectada de l'esfera política. Diu Alejandro Nieto:

«Nosotros vemos que los impuestos que pagamos se dilapidan en obras y servicios descabellados y se nos dice que se trata de intereses públicos. Nosotros conocemos a un puñado de granujas que hacen trampas para llegar al poder y que desde él se enriquecen descaradamente a costa nuestra; pero se nos dice que son hombres altruistas que se sacrifican por el bien común. Nosotros tenemos noticia de sentencias inicuas, de resoluciones administrativas perversas, de autoridades, jueces y funcionarios incompetentes, perezosos y venales y se nos dice que están a nuestro servicio. Nosotros hemos oído a algún ciudadano que ha denunciado estos hechos señalando con el dedo a los culpables y hemos comprobado luego cómo se le ha arrancado el micrófono de las manos para que tenga que gritar en el desierto donde nadie pueda escucharle y encima, se le ha puesto la caperuza de demagogo o de imprudente. **En definitiva, hay dos mundos: el real en el que vivimos pero que casi no podemos ver porque un aparato público nos lo oculta con un discurso político mendaz y un mundo oficial, transmitido incansablemente por los medios de comunicación, que por pereza o por cansancio terminamos aceptando aun a sabiendas de su irrealidad.**» (Nieto, 2008, p. 10 - 11)

Justifica sobradament la investigació quan es percep que l'actual model democràtic comença a ser desbordat per la base, que aquesta societat comença a donar mostres d'esgotament i palesa que necessita superar aquesta situació de divorci entre les dues parts: partits-polítics-governos *versus* ciutadans. Es tracta que la veu del ciutadà sigui tinguda en compte de manera molt més sovintejada. Que els governants no puguin prendre decisions a l'esquena i al marge de la voluntat de la majoria de la població. Les dades estadístiques

refleixen que la societat comença a posar en qüestió el model, que demana obrir un procés de reflexió col·lectiva per cercar de bastir-ne un de nou en el que, a través dels mecanismes adients d'interacció, tothom sigui, d'alguna manera, part integrant del sistema polític.

En aquest ordre de coses, entenem que la recerca universitària està cridada a reflexionar sobre models alternatius, proposar un nou paradigma, un nou marc. **Es tracta de construir un nou model que sigui participatiu basat en el concepte d'interactivitat i recolzat en els principis de respecte i confiança mútua.**

Volgudament o involuntària⁵, a la pràctica, l'actual sistema polític ha esdevingut una partitocràcia; ja no és el ciutadà el representat, sinó que són els partits els que «aconsegueixen» la representació parlamentària, els que «aconsegueixen» més o menys escons. El model tampoc es salva del desgavell, atès que hom hi pot observar importants disfuncions: la lluita partidista desvirtua el principal objectiu en la cosa pública local —l'interès general; l'existència d'ens locals d'impossible sosteniment; una fragmentació massa dispersa en el territori; una concentració de poder en mans dels alcaldes que en nombroses ocasions genera una col·lisió entre el procediment administratiu i l'acció política.

«Lo que se ha agotado no es la política sinó una determinada forma de la política, en concreto la que corresponde a la era de la Sociedad delimitada territorialmente e integrada políticamente. Las modificaciones de la política vienen exigidas por unas profundas transformaciones de la sociedad, en la que rige una «nueva inabarcabilidad» (Habermas), se anuncia un «régimen del riesgo» (Beck) o es caracterizada por una arquitectura policéntrica (Polany) o policontextual. La política debe transitar desde la jerarquía a la heterarquía, de la autoridad directa a la conexión comunicativa, de la posición central a la composición policéntrica, de la heteronomía a la autonomía, del control unilatral a la implicación

⁵ Segons Jorge Urdánoz, en el moment en què es fa el disseny del sistema electoral, la principal preocupació era com conformar un model en el que sempre guanyés la dreta: **«todo es calcular cómo impedir que la derecha pierda nunca el poder»**. D'aquesta manera, es va dissenyar un sistema que: *«En palabras de uno de sus artífices: 'el sistema electoral español es infinitamente más original de lo que parece a primera vista y es bastante maquiavélico (...) Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37% (Alzaga 1989: 127, traducción de Ignacio Lago)»* (Urdánoz, 2008, p. 60).

policontextual. Ha de estar en condicions de generar el saber necessari — de ideas, instruments o procediments— para moderar una sociedad del conocimiento que opera de manera reticular y transnacional.» (Innerarity, 2002, p. 145)

Per acabar, afegir que també **justifica aquesta investigació la constatació que és incompatible una societat econòmica globalitzada avançant a passos de gegant i movent-se a alta velocitat, amb un model polític circulant al ralenti**. Per al conjunt de la societat ja no és admissible que el món de la política estigui formada per actors polítics, sense la preparació necessària, adient i adequada, i que al mateix temps siguin els responsables de gestionar uns recursos i polítiques de màxima transcendència, decidint i administrant el futur de tots els ciutadans; ni és sostenible que el model administratiu, i la seva gestió, estigui ancorat en el passat; ni és acceptable que el ciutadà, en una societat de les noves tecnologies, resti relegat al paper de mer espectador. Així ho expressa A. Nieto:

«Si se nos dice que la democracia es la fórmula perfecta de convivencia social y que nuestro sistema político actual es una democracia impecable, no hay ninguna necesidad de romperse la cabeza poniendo en duda las maravillas predicadas para indagar si de verdad es tan correcto nuestro régimen. Si se nos dice que la corrupción es un fenómeno excepcional, una isla en el mar de la honradez, nada se gana al constatar lo contrario. Si se nos convence para asistir a una manifestación organizada por no se sabe quién, podemos regresar satisfechos por haber participado en la vida pública. **Cuando todo está pensado y resuelto por los demás, cuando todo se nos da hecho, podemos dedicar nuestro tiempo al negocio y al ocio personal sin preocuparnos de la cosa pública, que marcha bien por sí sola o dirigida por quienes conocen el paño.**» (Nieto, 2008, p. 14)

Un poder públic poc predisposat a incentivar la participació ciutadana ve a sumar-se a una societat tampoc massa habituada, ni inclinada, a participar activament en la cosa pública, per la qual cosa, la modificació d'aquest model, ha de servir per a transformar la cosa pública local. L'objectiu d'aquesta investigació, i la conseqüent formulació d'un nou paradigma, d'un nou model, també és aconseguir que cada un dels actors principals que s'estudien en aquesta tesi tinguin perfectament delimitat quin és el seu rol.

2.- DEFENSA D'UN NOU PARADIGMA, D'UN NOU MODEL.

Justificar un nou paradigma obliga, primer, a definir-ne el concepte i contextualitzar-lo en el marc on es vol focalitzar. En el sentit platònic del mot, paradigma és aquell model exemplar i perfecte, digne d'ésser seguit i imitat. Aquesta definició ha evolucionat en el temps, essent el filòsof i científic Thomas S. Kuhn⁶ qui redefineix el concepte, i en revoluciona el conjunt del pensament.

Arribats a aquest punt, s'escau formular el paradigma, el nou model, el *leit motiv* d'aquest treball, en el termes següents: **és l'hora d'un nou model en la forma, i en el fons, d'exercir la democràcia en la cosa pública local.**⁷

Segons Kuhn, la transició d'un paradigma en crisi a un altre nou, està lluny de ser un procés d'acumulació, al que s'arribi per mitjà d'una articulació o una ampliació de l'antic paradigma. Un paradigma nou, més aviat és, una reconstrucció del camp a partir de nous fonaments.

⁶ «... el terme «paradigma» s'usa en dos sentits diferents. D'una banda significa la constel·lació sencera de creences, valors, tècniques, etcètera que comparteixen els membres d'una determinada comunitat. D'altra banda denota un element especial en aquesta constel·lació, és a saber, determinades solucions de trencaclosques les quals, emprades com a models o exemples, poden reemplaçar regles explícites, la qual cosa les converteix en eines bàsiques per a resoldre la resta de trencaclosques propis de la ciència normal» (Kuhn, 2007, p. 238).

⁷ El professor Fredy E. González, diu: «Kuhn propone en su libro *La estructura de las revoluciones científicas* un enfoque que permite la comprensión, en una perspectiva histórica, de los cambios que se han producido en la ciencia a través de los tiempos. Esto, según afirma Grinspun (1974), lo hace a partir de la descripción esquemática del desarrollo científico, con lo cual consiguió identificar una estructura básica en la continua evolución de la ciencia. Kuhn concibe entonces este desarrollo como una continua sucesión de las soluciones a la tensión esencial que se da entre las fuerzas conservadoras, orientadas hacia la permanencia, y fuerzas innovadoras, dirigidas hacia el cambio, en el contexto de las denominadas tradiciones científicas, es decir, los sistemas «complejos de teorías, conceptos, problemas, normas, criterios, valores y metodologías» (Velasco, 1997, p. 162) compartidos por los miembros de una comunidad científica; **cuando las tensiones entre conservación y cambio se resuelven a favor de este último, se producen adelantos o progresos en la ciencia, los cuales se presentan como «episodios extraordinarios en los que tienen lugar cambios de compromisos profesionales y se rompe la tradición a la que está ligada la actividad de la ciencia normal»** (Kuhn, 1986, p. 27), los cuales son asumidos como rupturas revolucionarias no acumulativas.» (Gonzalez, 2005, p. 25).

Com diu Kuhn, no s'arriba al nou paradigma ampliant l'antic, sinó que a partir de nous fonaments es pretén formular tot una revolució científica en el model de cosa pública local. Això és el que s'intentarà plantejar en el conjunt d'aquest treball de recerca, dibuixar un nou marc polític i social: un nou paradigma que respongui als paràmetres del següent quadre:

PARÀMETRES COMPARATIUS ENTRE MODEL ACTUAL I NOU PARADIGMA, NOU MODEL	
MODEL ACTUAL	NOU PARADIGMA, NOU MODEL
Govern Presidencialista.	Govern Col·legiat, amb un nou model de govern local.
Burocràtic.	Simple i efectiu.
Excés de regulació i normativisme.	Normes: les justes i necessàries.
Encarcarat, gens àgil, poc flexible.	Àgil, dinàmic, flexible, eficient i eficaç.
Políticament allunyat del ciutadà.	El ciutadania i política han de ser dues coses indissociables. El ciutadà ha de ser part activa en la política.
L'actual model polític genera confrontació, controvèrsia, litigis, bel·ligerància, enuig, enfrontaments, i conflictitat.	En el nou model l'acció política ha de ser la conseqüència de respondre única i exclusivament a l'interès general.
El sistema electoral és obsolet.	Un sistema electoral directe, obert i participatiu.
Desafecció política de la societat.	Participació política de la societat. El nou model ha de ser la suma de la voluntat de tots els ciutadans per a construir tot allò que és el millor per al conjunt de la societat.

Quadre 3

Ho veurem més endavant —quan ho estudiarem de forma concreta en la Part III—, però es comença a avançar aquí. La doctrina vigent dóna per bona la classificació en quatre models de forma de govern municipal⁸: el model de l'alcalde fort, el model de lideratge col·lectiu, el model de lideratge per comitè, i el model del Consell-Director. En aquest treball ens hem postulat pel model de **Consell-Director**. Aquest model es caracteritza per un Consell col·legiat que és el que pren totes les decisions polítiques i en el què la figura d'alcalde queda difosa i dissolta a través d'un rol representatiu i protocol·lari sense cap capacitat executiva ni de decisió per se. La presa de decisions correspon als

⁸ Dahaler-Larsen a la Universitat d'Odense, Jaume Magre, Xavier Bertrana, Mariona Tomàs a Catalunya, UDITE (Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe). Tots ells han escrit sobre aquesta classificació de quatre models diferenciats de formes de governs locals a Europa, com veurem, específicament, en el Capítol IV.

actors polítics, mentre la seva execució correspon a un *City-Manager*, el qual és el veritable, i únic, director administratiu de l'ens.

3.- METODOLOGIA

Metodològicament, el treball és interdisciplinari, atès que han estat diverses les eines metodològiques emprades. **S'han utilitzat les perspectives històrica⁹, política, sociològica, jurídica i filosòfica, amb la ciutat¹⁰ com a pressupost d'una societat i d'una manera de fer política; esbrinant com articular un sistema democràtic basculant sobre la persona, tal com ho fa la ciutat.** Per tant s'ha utilitzat, essencialment, mecanismes de metodologia qualitativa per a elaborar la present tesi.

⁹ Ferran Requejo, en la seva participació en el llibre *Retòrica, màrqueting d'idees i legitimitat política*, ens diu «En l'estudi dels fenòmens polítics podem dir que a partir de l'anàlisi de la història no s'entén tot, però també **podem dir que sense la història no s'entén quasi res**. Això val tant per la història de les institucions, com per la història dels principals conceptes del pensament polític i moral» (Terricabras, 2010, p. 63).

¹⁰ El Dr. Josep Olives Puig, a *La ciudad cautiva. Ensayos de teoría sociopolítica fundamental*, a través de la ciutat antiga ens introdueix en el pensament polític, per a donar, un veritable sentit a la civilització i a la cultura, tot recuperant l'immens llegat cognoscitiu arrelat no només en l'humanisme d'occident sinó també en les més diverses formes del pensament arcaic i en les riques filosofies orientals on, segons afirma, la ciutat i l'urbanisme es desenvolupen des d'èpoques molts remotes. Olives ens diu, tot just al començament del seu assaig: «**Entre todas las creaciones del hombre la ciudad es una de las más ricas y complejas.** Representa figurativamente el modelo de la sociedad global aplicable a la comprensión de cualquier comunidad política.» (Olives, 2006, 15). Per Olives, malgrat no existir encara la ciutat pròpiament dita, constitueix el principi de la societat actual i de la seva organització territorial, perquè es troba a l'inici de la nostra història i no ha deixat mai de ser un poderós arquetipus en la memòria col·lectiva, entre altres coses perquè és el primer model urbanístic i la primera organització social i política coneguda.

Afegirem que, en aquesta mateixa línia, Aristòtil ens diu que la ciutat és una de les coses naturals i que l'home és, per naturalesa, un animal cívic —polític—, i que per naturalesa, la ciutat és anterior a la casa i a cada un de nosaltres, doncs el conjunt és necessàriament anterior a la part. Així doncs, aquest concepte de "ciutat" acompanyarà el decurs del present treball de recerca.

Max Van Manen estableix uns criteris metodològics qualitius que, en gran mesura, s'utilitzaran per a desenvolupar el present treball d'investigació com centrar-se en el fenomen que interessa veritablement, investigar l'experiència de la manera en què es viu, i no com es conceptualitza.

«No hay duda alguna de que todo nuestro conocimiento comienza con la experiencia. Pues ¿por dónde iba a despertarse la facultad de conocer, para su ejercicio, cuando no fuera por medio de objetos que hieren nuestros sentidos y ora provocan por sí mismos representaciones, ora ponen en movimiento nuestra capacidad intelectual para compararlos, enlazarlos, o separarlos y elaborar así, con la materia bruta de las impresiones sensibles, un conocimiento de los objetos llamado experiencia? Según el tiempo, pues, ningún conocimiento precede en nosotros a la experiencia y todo conocimiento comienza con ella» (Kant, 2011, p. 111).

Multidisciplinar perquè s'utilitzen els coneixements, eines i materials de les disciplines: història, sociologia, filosofia, política i ciències jurídiques. I multinivell perquè es treballa a partir quatre nivells de recollida de dades: experiència personal professional acumulada; fonaments teòrico-pràctics dels grans pensadors de la matèria; treball de camp amb recollida i tractament de la informació comparada; i fonts d'informació diversa: textos jurídics, històrics, filosòfics, polítics i sociològics; documents d'arxiu, hemeroteca i biblioteca; premsa diària, en paper i electrònica; internet; observació; i enquestes *ad hoc*.

Finalment, s'ha utilitzat com a metodologia per a l'estructuració i redacció del conjunt del treball de recerca, un fil conductor que acompanyi, també, a través de tot el document. Aquest leitmotiv del treball es desenvolupa a partir de cinc eixos fonamentals, sobre els quals s'estudiarà i s'analitzarà la cosa pública, el seu funcionament, problemàtica i vigència, i sobre els que posteriorment es formularà el nou paradigma. Aquests cinc eixos són:

- La participació dels ciutadans.
- Un model territorial sostenible i racional.
- Un potent teixit associatiu.
- Un model de govern i sistema electoral local, adaptat a les exigències del present.
- Una acció política local, concordant amb el model que es postula.

4.- ESQUEMA DE TREBALL

L'esquema general per a assolir els objectius ha estat, d'una banda, el fil conductor de cinc eixos fonamentals, acabats d'esmentar i, d'altra banda un examen de la realitat política i jurídica de la cosa pública local, després d'haver transitat per la general i sense perdre de vista el marc històric, polític, filosòfic i sociològic, partint però de Francesc Eiximenis —i el rerefons del dret públic català originari— que ens fa de pivot d'enllaç entre Aristòtil i Hobbes —previ pas per Jean Bodin— i tot plegat en un format de quatre parts, dividides en set capítols i unes conclusions, a més a més de la introducció prèvia on estem ara.

INTRODUCCIÓ

És on hem assenyalat i identificat l'objectiu de la recerca, la hipòtesi, el pla de recerca, la justificació de la investigació, l'objecte de l'estudi, la pregunta inicial d'investigació, hipòtesi, pla de recerca, les motivacions que han estat el detonant per plantejar un treball de recerca d'aquestes característiques, la justificació de la investigació. Amb aquestes bases, s'ha plantejat la defensa d'un nou paradigma, d'un nou model. Finalment, s'identifica la metodologia i l'esquema de treball utilitzat per al desenvolupament de la tesi.

PART I. CONJUNTURA ACTUAL DE LA COSA PÚBLICA

En el Capítol I es fa una fotografia de la conjuntura actual de la cosa pública a través d'una anàlisi de la política general i la política local, i on es posa en evidència un sistema polític que anuncia un final de cicle. Aquest capítol l'hem dividit en dues parts.

Capítol I. La política general en el present. Considerem essencial contextualitzar el marc políticoadministratiu general vigent a l'Estat, perquè només així es pot entendre el que, a escala menor —el món local, la vida municipal— succeeix: praxi, comportament, situacions i supòsits que, dia a dia, impregnen, contaminen, afecten i incideixen en l'activitat política i administrativa a l'Estat espanyol.

El contingut d'aquest Capítol 1 estaria compost per una descripció de la conjuntura actual en la cosa pública en general, fent incidència en allò que cal

reconsiderar, tot analitzant l'Estat, la Monarquia, els poders de l'estat, el sistema polític i la necessitat de replantejar-lo, sense bandejar la corrupció sistèmica com a *modus vivendi*. També s'hi fa una anàlisi crítica del model democràtic.

Capítol 2. El model polític vigent en l'administració local. En aquest capítol es concreta i projecta l'anàlisi sobre el món local de forma específica. Es palesa un model polític ancorat en el passat, amb símptomes clars d'esgotament, pel fons, per la forma i pels actors, i un model de govern —el vigent— en la cosa pública local, on es posa de manifest una administració poc eficient, ineficaç, feixuga, complicada, allunyada de l'interès general i poc respectuosa amb la seguretat jurídica, molt més preocupada i gelosa del marc normatiu que del servei a la societat i a l'interès general.

En aquest capítol es fa una denúncia explícita del garbuix legislatiu existent: un immens embull i galimaties normatiu; híper-regulació; contradicció jurídica i irracionalitat en la norma: tot una porta oberta a la inseguretat jurídica.

També s'analitza l'acció política i s'estudia la participació ciutadana en l'administració pública local, es reserva un apartat específic per a l'actor ciutadà, per al individu, i es posa de manifest l'anacronisme d'algun dels rols polítics.

Finalment, s'elabora un exhaustiu treball —teòric i de camp— on s'evidencia l'irracional, insostenible i obsolet mapa territorial local, on es dissectiona el nombre de municipis, la seva dimensió poblacional i la seva sostenibilitat racional.

PART II. EL NOU PARADIGMA QUE ES POSTULA

És en el que es postula el nou paradigma, un marc teòric amb l'objectiu de fer possible l'evolució vers un nou model de govern local a Catalunya. Aquesta part es divideix en tres capítols.

Capítol 3. Fonaments del Dret Públic català per a la proposta. En aquest capítol s'exposen els fonaments de la proposta a través de l'evolució política i administrativa a Catalunya des de Roma fins el Decret de Nova Planta, passant per la cosa pública a Catalunya des del segle X fins el segle XVIII, i es tracta l'esperit del dret pública català anterior al Decret de Nova Planta, i el dret públic

català en el decurs del segle XX, sense oblidar-nos dels personatges que en destaquen.

Capítol 4. La proposta. És on es fa el desenvolupament de la tesis que es postula, a través d'una societat implicada i participativa en la cosa pública local. Es planteja un model amb esfera territorial i esfera associativa. Es fa una proposta d'un model territorial racional. S'exposa el disseny del que anomenem una àrea bàsica administrativa (ABA). S'explica la proposta de model de govern local que es proposa, incloent-hi el marc jurídic i l'estructura administrativa de govern. Es tracta de forma específica del secretari general municipal, responsable de l'acció executiva. També es teoritza sobre el treballador públic, i el model electoral local. Es planteja una nova acció política racional en la política local —inclòs l'actor polític—, al mateix temps, i finalment, s'analitza el mecanisme de l'avaluació com a evolució del mecanisme de «purgar taula», tot reivindicant-ne la seva aplicabilitat.

Capítol 5. Possibilitat real i pragmàtica d'implementació de les Àrees Bàsiques Administratives en el context actual. En aquest capítol es posa de manifest, que el postulat que es sotmet a consideració és, en bona part, perfectament plausible amb la normativa vigent, de manera que la seva posta en funcionament, podria ser, en un primer estadi, immediata, sense haver d'esperar a noves promulgacions normatives.

PART III

La Part III, s'ha subdividit en dos capítols amb l'objectiu de reforçar la proposta que es presenta, a través d'un estudi de models comparats: Irlanda, Finlàndia i Portugal, que ens serveixen per a potenciar i reforçar, amb realitats existents, el postulat objecte d'aquest treball de recerca.

Capítol 6. Les quatre formes de govern i de directius municipals. En aquest capítol s'hi estudien les quatre formes de govern i de directius municipals que la doctrina ha convingut en classificar, a Europa, bàsicament en el marc de la Unió Europea, agafant com a referència 17 estats. Aquests quatre models són: el model de l'alcalde fort; el model de lideratge col·lectiu; el model de lideratge per comitè; i el model de consell i director.

Capítol 7. Irlanda, Finlàndia i Portugal. Es desenvolupa en profunditat un treball comparat en què s'examinen, per a allò que interessa d'aquesta tesi doctoral,

el patró polític i administratiu de tres estats que per les seves característiques ens aporten valuosos exemples a tenir en compte i incorporar: Irlanda, Finlàndia i Portugal.

PART IV. CONCLUSIONS

En darrer terme, una apartat de conclusions finals on es posa en valor els resultats assolits una vegada analitzat allò que d'antuvi ens havíem plantejat, i com d'aquests resultats hem arribat al postulat en concret, i al nou paradigma que es pretén desenvolupar.

Es tanca el treball amb jurisprudència, bibliografia, webgrafia i un annex.

PART I

CONJUNTURA ACTUAL DE LA COSA PÚBLICA

SUMARI: CAPÍTOL 1. LA POLÍTICA EN EL PRESENT. {Pàg. 55} CAPÍTOL 2.
L'ADMINISTRACIÓ LOCAL ACTUAL. {Pàg. 99}

«Primera pregunta: ¿quién tiene el derecho de gobernar? Segunda cuestión: ¿cual es el mejor gobierno? Obviamente, es el pueblo quien tiene el derecho legítimo de gobernarse. Sin embargo, el buen gobierno es siempre un régimen político mixto, en parte atento a los deseos del pueblo, pero prácticamente dirigido por una élite profesional más o menos cooptada y bastante parecida a una aristocracia.» (Hermet, 2008, p. 36)

En el pròleg del **Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana** s'afirma que a Catalunya en tres-cents anys s'havia anat perdent la tradició de la gestió de la cosa pública; certament, una cosa pública ocupada per funcionaris aliens al país i a l'esperit del seu dret públic, i impregnada d'un model jurídic força allunyat dels principis d'eficiència i eficàcia:

«En els darrers gairebé tres-cents anys, Catalunya ha anat perdent la seva tradició en la gestió de la cosa pública. A més, en el passat més recent, la gestió d'aquests afers ha estat menystinguda per la ciutadania, que l'ha identificada amb l'aparell administratiu aliè, centralista i repressor del franquisme. **Tan sols fa vint-i-cinc anys que Catalunya ha recuperat les seves institucions d'autogovern i, en aquest sentit, podem dir que, si ens comparem amb les organitzacions públiques al servei dels estats del nostre entorn, estem a les beceroles del desenvolupament institucional i organitzatiu democràtics.**» (Generalitat, 2005, p. 17)

La "transició" i **la prioritat absoluta de construir i instaurar un model democràtic, va deixar en segon terme la modernització de l'administració, de manera que les estructures administratives que**

s'hereten en la democràcia són les mateixes que hi havia durant el règim franquista—que com veurem és, al seu torn, hereu de l'Estatut de Calvo Sotelo, el qual enllaça en bona part amb la tradició del segle XIX, tradició que és filla inequívoca del règim de cosa pública que s'instaura amb l'absolutisme borbònic— i, mentre políticament tothom cercava el canvi i treballava per assolir-lo, ningú es va preocupar per transformar, modificar i/o substituir, aquelles armadures encarcerades i poc operatives en una societat moderna, que eren l'administració pública en general i administració local en particular.

La situació actual té un nom: desafecció, que no és altra cosa que el resultat d'una enorme i profunda gran decepció. **Les enquestes i sondejos d'opinió han mostrat i mostren, cada dia més, una societat profundament i veritable insatisfeta amb l'actual sistema polític;** tant les pràctiques, com les actuacions, com tot el seu funcionament, generen sentiments de desconfiança, indiferència o irritació respecte de l'acció política i dels actors polítics¹¹.

Hom té la percepció que es va passar de "los principios fundamentales del movimiento" a la "Sagrada e inalterable constitución" del "Fuero de los españoles" al "patriotismo constitucional", i de les "adhesiones inquebrantables" als "constitucionalistas leales"¹².

¹¹ No tota la classe política és igual i no tothom que ha volgut participar activament en política ha actuat i actua de la mateixa forma. **Són moltes les persones que han donat el pas, en un moment o altre de la seva vida, per a prendre part activa i contribuir així en la construcció de l'interès general i l'estat de dret, amb un comportament indefugiblement democràtic, des d'una actitud honesta i un compromís de servei a la comunitat.** No obstant això, també és cert que moltes d'aquestes persones han hagut de deixar l'acció política desencantats, desanimats, fins i tot foragitats, quan han comprovat que, en una gran majoria de supòsits, honestedat i política són dos conceptes antagònics. Com s'explica més endavant, **en política, malauradament, es produeix, massa sovint, un fenomen anomenat "selecció adversa": s'expulsen els més aptes i hi romanen els més ímprobes.** Serveixi aquesta nota a peu de pàgina, com a reconeixement a totes aquelles persones que han participat, i participen, i han treballat i treballen, activament en política des d'una actitud de sacrifici per l'interès general amb lleialtat i honestedat.

¹² Marcel Mateu ens recorda que **«El procés que portà a l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 parteix de la transició política, «guiada» per la Ley para la Reforma Política (Llei 1/1977, de 4 de gener) que fou la vuitena i última de les Leyes Fundamentales del Règim franquista** i que va obrir un procés constituent de facto, ja que les Corts sorgides de les eleccions del 15 de juny de 1977 no havien estat

«... cal recordar una influència ben visible —però poc destacada— de les Leyes Fundamentales franquistes en la vigent Constitució espanyola: l'actual art. 8 —que els encomana [a les forces armades] defensar la integritat territorial d'Espanya— és un simple trasllat de l'art. 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967.» (Mateu, 1999, p. 58)

Tècnicament, el Regne d'Espanya, és un estat democràtic —Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret, article 1.1 CE—, ara bé, això no vol dir que sigui del tot un Estat democràtic —**ni que una part important de la seva societat sàpiga i entengui què és veritablement això de la democràcia**— en l'essència del que és la democràcia, els seus valors i els seus principis, ni que, sobretot, bona part de la seva classe política i partits polítics, hagin interioritzat el veritable esperit i ànima de la democràcia, els seus fonaments essencials i filosòfics, ni que hom pugui afirmar, sense dubtes ni ambigüitats, que es tracta d'una entitat estatal realment i sincerament democràtica. Segons Nieto:

«El desgobierno actual español consiste en el establecimiento de unas políticas públicas absolutamente prioritarias dirigidas a: a) mantenerse en el poder; b) ejercerlo en beneficio personal de sus titulares, Asociados y clientes; c) aceptar y practicar a tal efecto las técnicas de patrimonialización, corrupción y manipulación, d) limitando al Servicio del pueblo las medidas estrictamente necesarias para que tolere el desgobierno y lo legitime en un proceso electoral” (Nieto, 2008, p. 33) **“Gracias a estas técnicas manipuladores puede desgovernarse descaradamente bajo la cobertura de un sistema formalmente democrático.** Los monarcas y los caudillos absolutistas no aceptaban el presupuesto electoral que para ellos suponía un cierto riesgo de fracaso. La clase política actual lo acepta, en cambio, puesto que sabe que con unas elecciones debidamente manipuladas (como sucedía hasta hace poco) o **con unos electores debidamente manipulados (como hoy se practica) se puede entrar tranquilamente en el juego democrático sin peligro alguno.** Los monarcas y los caudillos absolutistas no aceptaban el sometimiento a la ley ni al Estado de Derecho porque ello supondría una pérdida substancial de poder. La clase política actual lo acepta, en cambio, puesto que **sabe que mientras sea ella la dueña de las leyes en nada puede perjudicarle estar sometida a lo que puede modificar a su antojo.**

formalment i expressament elegides amb el caràcter de constituents.» (Mateu, 1999, p. 51)

El secreto de la política actual se encuentra, pues, en la falsificación de todas las instituciones y en la manipulación de todas las personas.» (Nieto, 2008, p. 54)

Amb la mort de Franco comença el període que coneixem com la Transició, on es produeixen canvis substancials, que culminen amb l'aprovació de la Constitució de 1978, que van transformar —**en una reforma sense risc, tanmateix**¹³— l'Estat espanyol en una monarquia parlamentària. El desenvolupament de la transició, impossibilita una ruptura i la dictadura evoluciona cap a posicions reformistes que donen com a resultat, un pacte entre el reformisme antifrancuista i el postfranquisme entorn la descentralització de l'estat i la forma de govern. El resultat final d'aquest pacte fou **una Constitució que reinventa¹⁴ una Monarquia**, i que estableix un model autonòmic basat en l'experiència republicana, però **sense abandonar totalment l'essència del model que es pretenia deixar enrere¹⁵**.

Diversos són els exemples que acrediten un comportament allunyat, o molt allunyat, del que són els estàndards i cànons democràtics, de l'Estat de Dret, de la separació de poders, d'una administració eficient i eficaç:

«Aunque pueda ser tildado de exageración, y salvando las obvias distancias, que son enormes, el comportamiento de los poderes públicos no es cualitativamente tan diferente (sí que lo es cuantitativamente) al que existe en los países menos desarrollados, cautivos de políticas predatorias y excluyentes. **África subsahariana sería un ejemplo** muy distante però **con similitudes cualitativas.**» (Sebastián,¹⁶ 2016, p. 30)

¹³ «La reunión y la cena para hablar de **“una reforma sin riesgo”** (...)» (Sverlo, 2000, p. 86).

¹⁴ «**Reinventar la monarquía.** Tras la transmisión de poderes, para dar los primeros pasos, el equipo del rey seguía necesitando como el aire que respiraba —quizás más que nunca— encuestas y estudios de prospección que les indicaran por dónde habían de ir. **Hacia falta reinventar la monarquía** para ponerla en marcha.» (Sverlo, 2000, p. 82).

¹⁵ «**“Los principios fundamentales del Movimiento son inmutables** pero no irreformables”, “hay que hacer la reforma sin reformar los principios”, **“una reforma dentro de la continuidad”**, “una reforma sin aire revisionista”, etc. **Lo importante era calcular cómo se podía impedir que la derecha no perdiera nunca el poder**» (Sverlo, 2000, p. 83).

¹⁶ En la fase final de redacció i tancament de la present tesi doctoral, ha estat publicat el llibre **España estancada. Por qué somos poco eficientes** de Carlos Sebastián

Per això no és d'estranyar que en aquest context, amb aquest marc de fons, hom pugui evidenciar, i acreditar diversos supòsits en els que no seria imprudent posar en valor que aquest Estat, en determinades ocasions, governa en contra –i/o al marge– del poble¹⁷, encara que només sigui contra alguna

(Sebastian, 2016, p. 1-221). En aquest llibre hi trobem reflectides, en el fons i en la forma, alguns dels raonaments, resultats, conclusions i afirmacions, en termes molt similars i expressions afins i concordants dels que s'utilitzen i es dan servir en el present treball, la qual cosa —més enllà de la satisfacció personal a l'hora de constatar la coincidència d'anàlisi amb el docte professor— referma el diagnòstic efectuat i reforcen els arguments i els continguts que en aquest Capítol es manifesten com a punt de partida del problema que estem estudiant. És per això que, malgrat que el treball estava pràcticament conclòs, s'ha considerat oportú reforçar-lo amb referències i cites del mateix.

¹⁷ Acreditar empíricament aquesta afirmació ens portaria a un extens treball que no és l'objecte primer d'aquesta tesi. En tot cas, Lluís Nicolau d'Olwer ens diu: "Si la sobirania és el poble no hi ha ningú que pugui governar contra el poble. **I votar contra l'Estatut és votar contra el poble**" (Olwer, 2007, p. 399). El Recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006, interposat pel Partit Popular —al que s'hi sumaren el del Defensor del Pueblo i els governs autonòmics de Múrcia, Rioja, Aragó, València i Balears— contra la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, i la posterior sentència del tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de juny de 2010, és exactament això que ens cita Nicolau d'Olwer: governar contra el poble, atès que passa per damunt d'allò que el poble ja havia referendat, violentant així el principi democràtic d'acceptar allò que el poble hagi decidit a les urnes.

La Generalitat de Catalunya, en un document de 15 d'octubre de 2013, intitulat «La deslleialtat de l'Estat respecte de Catalunya. Balanç de situació», manifesta el següent: "D'altra banda, cal tenir present -i aquest document ho posa de manifest amb molts exemples concrets- que la cronificació d'una actuació deslleial per part de l'Estat, comporta una vulneració directa del principi constitucional d'igualtat de tots els ciutadans. Dit d'una altra manera, **la deslleialtat institucional practicada per l'Estat espanyol té com a principal conseqüència directe per a la ciutadania l'increment de desigualtats i discriminació [governar contra el poble] entre els ciutadans per raó del territori on viuen**. El cas del principi d'ordinalitat ho posa de manifest de manera punyent: mentre que a Catalunya la capacitat tributària dels seus conciutadans està clarament per sobre de la mitjana estatal, els recursos públics per càpita disponibles són clarament inferiors als de la mitjana."

No ens centrarem només en tot allò que s'està esdevenint en el que a Catalunya s'anomena "procés cap a la independència", sinó que la llista d'exemples es força més gran i abasta molts més àmbits. La Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana, també n'és un clar exemple. Aquesta llei fins i tot ha estat posada en qüestió —i demanada la retirada del projecte— per un grup de relators membres de la Subdivisió de Procediments Especials, de l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Drets de l'Home, el major òrgan d'experts independents en el sistema de la ONU per a els Drets Humans. L'ONU amb aquest document mostra la seva preocupació i va demanar a Espanya que desisteixi en els projectes de Llei de Seguretat Ciutadana i, també, la reforma del Codi Penal perquè "amenacen amb violar drets i

part —bé per crivella ideològica diferent de l'opció governant, bé per crivella electoral oposada i adversària, bé per crivella conceptual diametralment allunyada de la forma de concebre l'Estat— d'aquest poble, com s'ha pogut constatar amb tot el conflicte de la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, amb la STC 31/2010 de 28 de juny de 2010, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006, interposat pel Grupo Parlamentario Popular¹⁸, així com tot el litigi entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de l'Estat, per tal d'aconseguir que el poble de Catalunya es pugui expressar lliurement sobre el seu futur en una consulta o referèndum.

El poder polític a l'Estat espanyol, massa sovint, utilitza la Constitució i la llei, com a instrument de control d'institucions i ciutadans desafectes dels seus plantejaments ideològics i polítics, de manera que la Constitució i la llei, el Tribunal Constitucional i el Poder judicial acaben per esdevenir un braç executor i un objecte coercitiu al servei del poder. Un sistema democràtic que amenaça la ciutadania amb disposicions normatives, malgrat la voluntat expressada a les urnes per aquesta, no pot ser una democràcia, és —tècnicament, conceptualment— un règim que incorpora grans dosis de vicis del totalitarisme¹⁹. És així que en conjunt, i en essència,

llibertats fonamentals dels individus" i "soscaven els drets de manifestació i expressió" al país.

Insistir que la llista seria molt llarga i ens desviaria de l'objecte primer d'aquesta tesi, per tant, ho deixem aquí.

¹⁸ Com especifiquem a la cita anterior, encara que sempre fem referència al recurs interposat pel Grupo Parlamentario Popular, el fet és que contra la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, Estatut d'Autonomia de Catalunya, es varen interposar un total de set recursos: Grupo Parlamentario Popular; Defensor del Pueblo; Gobierno de Murcia; Gobierno de Rioja; Gobierno de Aragón; Generalitat Valenciana i Ejecutivo Balear.

¹⁹ Conceptualment, el totalitarisme és aquell règim polític que exerceix una forta intervenció en tots els ordres de la vida política i social d'un estat i que no admet cap forma d'oposició legal o il·legal, concentra la totalitat dels poders estatals en mans d'un grup o partit i no respecta —o els redueix sensiblement— els drets cívics i polítics i les llibertats públiques i pretén organitzar dictatorialment la vida privada i pública de la societat. **En el sistema instal·lat a l'Estat espanyol constatem que, efectivament, l'Estat exerceix una forta intervenció en tots els ordres polítics i socials, ha anat reduint significativament els drets cívics i polítics** —l'ús indiscriminat del Tribunal Constitucional, tal com denuncia la Generalitat de Catalunya mitjançant el citat informe de 15 d'octubre de 2013, sobre la deslleialtat de l'Estat respecte de Catalunya. Balanç de situació, n'és una prova empírica— i les llibertats públiques i que si bé, certament, es celebren comicis cada quan correspon, a la pràctica, com argumenta Alejandro Nieto, **el model vigent és el d'una partitocràcia on els partits polítics —no fa excepcions, per tant: tots— suplantem la voluntat del poble tot instrumentalitzant-la** (Nieto, 2008, p.62). Per tant, **l'Estat espanyol, concentra la**

podríem establir que el model polític factual vigent a l'Estat espanyol —en una aplicació escrupolosa dels preceptes i principis purament teòrics—, nominalment, hauria de definir-se com el d'un "**parlamentarisme totalitari matisat**"²⁰, segurament **no massa diferent de la "democràcia orgànica" de la que es vanta de substituir, ni de la "tirania doctrinal" que cent trenta anys abans conceptualitzava Gumersindo de Azcárate** i que, com es pot constatar, és ben vigent:

«Se engendra una tiranía doctrinal, porqué el partido dominante, temeroso de que otros hagan penetrar sus principios en la consciencia pública, cae en la tentación de elevar los propios a la categoría de dogmas, impidiendo la propagación de los opuestos, llegando así a proclamar la absurda teoría de los partidos ilegales. Y entonces, dice Brunschli, «si tienen a su favor la fuerza y las circunstancias, se imponen en efecto a sus rivales, a quien hacen callar; pero callar no es morir, y el mutismo aparente oculta una gran efervescencia interior, que no tarda en desencadenarse y en dar al traste con aquel partido faccioso y sus ilusiones».

Se engendra una tiranía política, porqué los gobiernos de partido, intolerantes con los adversarios y atentos solo a conservarse en el poder, impurifican la fuente principal de que éste emana, falseando las elecciones para tener en los Cuerpos colegiados una mayoría ficticia y facticia de representantes, que, siéndolo en la apariencia y legalmente del país, lo son, en realidad de verdad, de los que mandan, con lo cual viene a asentarse el régimen de gobierno sobre una falsedad y una hipocresía.

Engéndrase una tiranía administrativa, porque la centralización, confiriendo al Estado funciones que corresponden al individuo, a la sociedad y a las organizaciones locales, y dando a los servicios que son propios de aquel una organización unitaria y borocrática, pone en Manos del poder un sinnúmero de medios de

totalitat dels poders estatals en mans d'una partitocràcia sòlidament implantada, i per això podem parlar, amb matisos, d'un model totalitari.

²⁰ Em permeto la llicència d'encunyar aquest sintagma a la vista del que exposem avalat per allò manifestat per Alejandro Nieto. És evident que al Regne d'Espanya hi ha un règim polític en el qual el parlament és elegit mitjançant comicis, ara bé, d'acord amb les ja citades tesis d'Alejandro Nieto, sota la cobertura d'un sistema formalment democràtic, pot "desgovernar-se" descaradament, mitjançant tècniques manipuladores, limitant al poble allò estrictament necessari per a què ho toleri i ho legítimi en un procés electoral. Per tant, estem davant d'un parlamentarisme força allunyat dels principis veritablement democràtics i molt més propers al totalitarisme, com ja hem argumentat. I és per això que hem de parlar d'un "Parlamentarisme totalitari matisat"

que los poco escrupulosos disponen arbitrariamente para premiar a sus amigos y castigar a los adversarios, alentando y dando vida a males tan graves como el expediente, la empleomanía y el caciquismo.

Y engéndrase, por último, la tiranía judicial, que es, quizá, la peor de todas. Desde los jueces de paz, que se nombran por recomendación de los diputados, hasta los magistrados de más categoría, cuya suerte pende más o menos del arbitrio ministerial, carecen todos de la independencia tan necesaria para el ejercicio de su augusto ministerio, y litigantes y procesados, en vez de descansar tranquilos en el derecho que les asiste, se desviven en busca de recomendaciones para los jueces, los cuales se piden a los que mandan, por lo mismo que son los que pueden premiar o molestar a aquellos. **Si, además, hay un Ministerio fiscal que, según el partido que manda, así pide el castigo de ciertos delitos o los deja impunes**; si hay el requisito de la previa autorización para procesar a los funcionarios públicos, lo cual vale tanto como entregar a los ciudadanos atados de pies y manos a la autoridad ministerial, y **si hay una jurisdicción contencioso-administrativa, en la que el gobierno es juez y parte en aquellas cuestiones en que con sus actos lastima los derechos de los particulares, no es menester ni indicar siquiera las consecuencias de semejante estado de cosas.**» (Azcárate, 1978. P. 33 – 35)

Sorprenentment, Hermet, ens remet a la “democràcia orgànica” tot parlant de la governança europea. Aquella “democràcia orgànica” característica dels règims autoritaris ibèrics i militars de la Llatinoamèrica dels anys 1950-1975? No en tota la forma, ni en tot el fons, malgrat coincidències, però si en bona part de la finalitat funcional i tècnica:

«... la expresión «democracia orgánica», descubierta con mi profundo estupor bajo la pluma aparentemente inocente de Tom Burns en documento del Parlamento Europeo. (...) **Lo realmente grave es que, de manera desde luego involuntaria, la expresión «democracia orgánica» parece efectivamente, sin quererlo, la más apropiada para designar el tipo de democracia con adjetivo a la cual la gobernanza podría asimilarse. Si se omiten sus procedimientos directamente represivos, hallamos desde diversos puntos de vista esa democracia orgánica en la que se inspiraban los más típicos regímenes autoritarios de la post-segunda guerra mundial.**» (Hermet, 2008, p. 61).

Per Hermet, la finalitat de la governança europea és la d’obtenir una millora en el rendiment de l’aparell de direcció d’un país, mentre que en les democràcies orgàniques —anomenades també “Dictadures Liberals”— el principal objectiu

era protegir l'Estat de la societat civil —sector subversiu i indesitjables, en deien ells— però sense deixar de banda aquells sectors econòmics i socials considerats afectes.

«¿Qué elementos caracterizan a estas dos familias, autoritaria o «bruselense» [en referència al citat document del Parlament Europeu]? Primeramente la institucionalización y la puesta en práctica sistemática de un pluralismo limitado pero real, tal como lo entendió Juan Linz en su definición clásica del régimen autoritario. La única diferencia, pero de importancia, es que ese pluralismo estaba determinado en lo esencial en las dictaduras «liberales» de tipo franquista o «pinochetista» por unos objetivos ideológicos o macro-políticos, mientras que tiene una finalidad funcional o técnica en el modelo próximo al de la gobernanza europea.» (Hermet, 2008, p. 61 - 62).

És obvi, doncs, que a la vista del que s'exposa, es produeixi desafecció, malestar, insatisfacció. De l'observació i estudi dels baròmetres d'opinió Política del CIS i del CEO es constata un elevadíssim nivell —vuit de cada deu ciutadans— d'insatisfacció amb el funcionament de la política en general i de la democràcia en particular a l'Estat espanyol²¹. Quan en aquests estudis d'opinió es consulta al ciutadà la seva percepció sobre l'actor polític, pràcticament vuit de cada deu enquestats, creu que els polítics només es preocupen en cercar el benefici propi mentre que no arriba al vint per cent els que consideren que el polític sí que té en compte l'interès general i allò que afecta a la ciutadania. En la segona onada del 2014 del Baròmetre d'opinió política del CEO, a la pregunta "Els polítics només busquen el benefici propi", un 78,1 % hi està d'acord, i a la pregunta "Crec que els polítics tenen en compte el que pensa la gent" un 74,7 % es manifesta en desacord.

No obstant això i malgrat aquest sentiment generalitzat d'allunyament de la política, les conviccions democràtiques no s'han afeblit —ben al contrari, com es va posar de manifest en la multitudinària i espectacular manifestació per l'Estat Propi de l'onze de setembre de 2012 a Barcelona, la Via Catalana del 2013, i la

²¹ En el Baròmetre d'opinió política del CEO , 1a onada del 2015 el 25,00 % dels enquestats manifesta que no està gens satisfet amb la democràcia, i 52,00 % que està poc satisfet, enfront d'un 18,5 % de bastant satisfets i de només un 1,4 % de molt satisfets.

I si acudim al CIS i, en concret a les dades del Baròmetre de gener de 2015, quan es pregunta al ciutadà sobre la situació política a Espanya, la resposta és: 45,9 % molt dolenta; 32,8 % dolenta; 16,0 % regular, i només un insignificant 2,4 % la troben bona.

V del 2014—, atès que majoritàriament hi ha confiança en la democràcia com a ideal de sistema polític, malgrat calgui millorar-lo substancialment tot afegint-hi processos de participació ciutadana²², transparència en l'acció política, honestat en els actors polítics, i serietat, fiabilitat i professionalitat en tota la globalitat de la cosa pública.

«Algunos filósofos políticos desde Aristóteles hasta Rousseau y aun después, han insistido por lo general en que es probable que ningún sistema político real cumpla del todo los requisitos del ideal» (Dahl, 2008, p.24).

Quan plantegem el problema que volem investigar i diem que el model polític i democràtic, la cosa pública, el model de gestió i d'administració pública, és un model allunyat del ciutadà i amb símptomes evidents d'esgotament, ho hem de demostrar i identificar-ne les causes, per això una de les tasques essencials per a poder elaborar el present treball d'investigació, és enumerar i diagnosticar les disfuncions i assenyalar els problemes implícits i endèmics en la cosa pública. Això ens obliga a un exercici d'anàlisi i examen de la cosa pública, per tal de poder d'assenyalar de forma precisa aquelles qüestions que són la causa del problema.

Són molts els autors que han posat el seu punt de mira, han escrit i descrit —com el Dr. Alejandro Nieto i els seus magnífics treballs publicats sobre aquesta qüestió, que ell anomena el “desgovern”, i que tant útils han estat per a l'elaboració d'aquesta recerca— sobre les disfuncions, anomalies, problemes, mancances, deficiències, defectes, dèficits, irregularitats, corrupció i tot una llarga llista d'aspectes negatius que podem trobar a l'actual model de cosa pública. Un dels darrers experts que s'han pronunciat sobre aquesta qüestió és el del Dr. Carlos Sebastian:

«Se va a defender aquí que el deterioro institucional es, en buena medida, la consecuencia de la forma de ejercer el poder instal·lada en nuestro país, que podría mos sintetitzar en tres factores: **ocupación por parte de los partidos políticos mayoritarios de las Instituciones, tinte**

²² En el citat Informe de la 1a Onada del Baròmetre d'Opinió Política del 2015, en relació a la participació dels ciutadans en la presa de decisions en la cosa pública, a la pregunta “Volem saber com li agradaria a vostè que es prenguessin les decisions polítiques a Catalunya” només aproximadament el 10% dels enquestats considera que han de ser només els polítics, la resta està entre que es prengui a parts iguals —al voltant del 30 %— o només que les prenguin els ciutadans; finalment amb més o menys matisos, culmina amb un 16,5 % que respon que les han de prendre únicament el ciutadans.

marcadament clientelar de la acción política y devaluación de las leyes.» (Sebastián, 2016, p. 15-16)

A tall d'exemple d'aquest desgovern, d'aquest sistema polític desgastat i d'aquesta administració ancorada en el passat, esmentarem dues constatacions empíriques, resultat i com a conseqüència de tot plegat: **una, la duplicitat d'organismes i serveis** que hi ha entre l'Estat i les comunitats autònomes²³ on, malgrat les competències exclusives que aquestes puguin tenir, l'Estat hi manté una estructura paral·lela en recursos humans, materials i econòmics i que, ensems, afegeix duplicitats en tràmits i gestions i sotmet al ciutadà a una innecessària gimcana a l'hora de poder gestionar els assumptes que són del seu interès; i l'altra fa referència al fet que **l'Estat espanyol ocupa el lloc 136 dins un rànkung de 185 països pel que fa a l'hora de la creació d'un empresa**²⁴, és a dir, que és més senzill crear una empresa a Albània, Kènia o Zàmbia, que a Espanya.

«... el estudio Doing Business del Banco Mundial correspondiente a 2014 sitúa a España en el puesto 205 entre 189 países en la facilidad para conseguir permisos para construir una planta. Si comparamos con los 23

²³ La Generalitat de Catalunya, va presentar el dia 23 d'octubre de 2012, un informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics, anomenat: «*informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'estat i la generalitat de Catalunya: problemes competencials i d'eficiència*», ([http://www.gencat.cat/governacio/Informe_duplicitats_consolidat_Octubre_2012\(1\).pdf](http://www.gencat.cat/governacio/Informe_duplicitats_consolidat_Octubre_2012(1).pdf)).

Segons aquest informe de més de 300 pàgines, encarregat pel Govern, la constant de l'Estat és dictar normes en gairebé totes les matèries en les quals la Generalitat té competències per dictar lleis; la creació *ad hoc* "d'importants aparells administratius, organismes així com importants recursos humans, materials i econòmics" que compliquen l'activitat econòmica i la inversió. Segons aquest estudi amb aquesta situació es crea inseguretat jurídica i perjudica l'activitat econòmica. Afegeix l'estudi exemples concrets de costos de les duplicitats administratives entre Estat i Generalitat com Indústria, Turisme, Serveis Socials, Treball. Per entendre aquesta situació, n'hi ha prou amb una mostra que és paradigmàtica: turisme; és una competència exclusiva de la Generalitat, tanmateix, l'Estat té a Catalunya un total de 5.084 treballadors i un pressupost de 991.172,95 euros.

²⁴ L'informe Doing Business 2013, Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises de l'International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11857/DB13_Full%20report.pdf?sequence=1), que examina les regulacions que afavoreixen o perjudiquen l'activitat empresarial, apunta que el procés de creació d'una empresa al Regne d'Espanya requereix deu passos i un termini de 28 dies, la qual cosa situa el país en el lloc 136 dels 185 analitzats, per darrere de països com Albània Zàmbia, o Kènia.

países europeos de la OCDE, **en España se tarda en conseguir un permiso 229 días, más que en todos los países del grupo** si exceptuamos Eslovaquia **y un 60% más que la mediana del grupo**, y el coste de los permisos es el más alto de los 23 países, sí exceptuamos Irlanda, y resulta 4,7 veces más que la mediana del grupo» (Sebastián, 2016, p. 112).

En tot cas, en el present treball d'investigació, ens limitem a enumerar només aquelles qüestions que són cabdals per comprendre la situació actual, que abonen la necessitat de donar-hi solució i justifiquen amb escreix allò que postularem. I això es farà analitzant :

- Una conjuntura actual caòtica.
- Un impressionat garbuix de lleis i normes indesxifrables i contradictòries.
- Uns actors polítics i una acció política sovint contrària a l'interès general.
- Uns ciutadans a voltes allunyats de la cosa pública i a vegades manifestament compromesos.
- Una política territorial irracional.

«Lo que vaya a pasar —y cuándo— con esta bomba de relojería es de momento impredecible y lo único seguro es que el desgobierno de lo público es el mejor abrigo del descontento social y de una eventual revolución» (Nieto, 2008, p. 351).

CAPÍTOL 1

LA POLÍTICA GENERAL EN EL PRESENT

SUMARI: 1.- EL MARC POLÍTIC ESTATAL. {Pàg. 59} 2.- UN SISTEMA POLÍTIC QUE S'HA DE REPLANTEJAR. {Pàg. 80} 3.- LA CORRUPCIÓ COM A MODUS VIVENDI. {Pàg. 87} 4.- UN MODEL DEMOCRÀTIC CADA DIA MENYS CONVINCENT. {Pàg. 91}

Abans d'entrar a estudiar en profunditat la realitat de l'administració local, és necessari contextualitzar, encara que **de forma molt succinta**, el marc polític general, atès que bona part de tot allò que s'hi esdevé, s'hi produeix i s'hi dona —en la política local—, és el resultat de la transposició mimètica dels conceptes instal·lats en el model i en el sistema vigent, projectats sobre el món local. **No es pot deslligar la política local de la política general, i no s'entendria el "perquè i el com" de la política local, sense conèixer el "com i el perquè" de la política general**, i això és el que es pretén en aquest primer capítol.

Observem que donem a l'administració pública el caràcter de subjecte *per se*, i és precisament aquest caràcter subjectiu el que la converteix en un *perpetuum Mobile* atès que malgrat les vicissituds de la història —guerres, revolucions, pronunciaments, cops d'estat, canvis de règim, i tot allò que hi vulguem afegir—, l'administració ha continuat funcionant a l'aixopluc del seu propi dret: el dret administratiu, especialitat del dret que és tributari del *Droit Administratif* francès, del que si n'establím un paral·lelisme amb la situació actual, mitjançant el que ens diu Tocqueville el 1840 —i prenent com a missatger a García de Enterría— ens adonem que malgrat la diferència de cent setanta-sis anys, el seu contingut és plenament vigent:

«Es que desde 1789 **la Constitución administrativa ha permanecido siempre en pie entre las ruinas de las constituciones políticas. Se cambiaba la persona del príncipe o las formas del poder central, pero el curso diario de los negocios no era ni interrumpido ni alterado.**» (García de Enterría, 2005 [1972], p.63).

El caràcter subjectiu de l'administració, a l'aixopluc del Dret administratiu i a la vista de les potestats desorbitades d'aquesta possibilitat de crear, modificar, o extingir drets per voluntat pròpia i a través d'actes unilaterals —l'autotutela declarativa, privilegi de decisió executòria i acció d'ofici, autotutela executiva—, innecessarietat de declaració judicial per tal que els seus propis actes constitueixin actes executius sens perjudici del fet que, finalment, sigui un jutge el que ho controli —presumpció de legalitat, inembargabilitat dels seus bens— és vist com una fugida de la divisió de poders. Sobre això, García de Enterría ens diu com es vist el *Droit administratif* sobre tot en comparació al *Rule of law*²⁵:

«... el *Droit administratif* es visto como un residuo regresivo del antiguo régimen y sus construcciones esenciales como una verdadera negación del Derecho, como una traducción pura y simple

²⁵ El Regne Unit no disposa d'una Constitució codificada com són les constitucions dels estats continentals europeus, sinó que a la *rule of law*, la llei i el dret són entesos com un procés inacabat i obert, en constant renovació, canvis i millores, que busca l'aplicació més adient i justa, singularitzant al màxim possible cada situació per tal d'assolir-ho. La legislació només es substantivitza en el moment de ser aplicada pels jutges, que són els encarregats de la funció de materialitzar les lleis en nom de l'esperit de la societat i no del legislador. En aquest model, els costums, els esdeveniments socials i històrics, són determinants en la correcta aplicació de les lleis, de manera que no es pot descontextualitzar d'aquests fenòmens. En el model de *rule of law*, el dret no està en la llei sinó en l'aplicació que en fan els jutges i en els principis intrínsecs de tot precepte normatiu a través de la concepció generalment acceptada d'allò que és just o injust.

Les característiques d'aquest model anglès són: a) el Principi de supremacia legislativa del parlament; b) el *rule of law*; c) La separació de poders. Al llibre *Planificación territorial en Gran Bretaña* hi podem llegir: «El primer dato que tenemos que destacar es que el Reino Unido no dispone de una Constitución codificada. En consecuencia, no hay una norma que delimite unitariamente, por ejemplo, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial juntamente a una carta de derechos y libertades individuales. Esta característica singulariza a la Constitución inglesa como una Constitución de *common law*, a diferencia, por ejemplo, de las constituciones continentales, en el sentido que sus principios fundamentales vienen expresados en decisiones judiciales y no en un texto legislativo único.» (Bouazza, 2009, p. 27 - 28).

del absolutismo gubernamental.» (García de Enterría, 2005 [1972], p.38-39)

Així, malgrat els límits que el mateix dret administratiu aporta a l'administrat a través de les diverses garanties que hi preveu, la percepció generalitzada que l'administració és art i part, afegit a les experiències personals que, poc o molt, gairebé tots els ciutadans han hagut de patir, **no ajuden a que el conjunt de la societat servi una opinió massa positiva de l'actual cosa pública.**

Podríem expressar-ho de forma molt senzilla: l'administració pública ha deixat de ser útil a la societat per a convertir-se en un obstacle, en un fre a les seves iniciatives, en una barrera difícilment franquejable. **El monstre del Leviatan, del que ens parlava Thomas Hobbes, ha esdevingut un enorme monstre, "monstruosament monstruós"** què, precisament per la seva enormitat, és feixuc, lent, ineficaç, complex i complicat.

La majoria social al món occidental, especialment a l'Estat espanyol i en concret a Catalunya, ja ha començat a desbordar els límits formals d'una democràcia poc engrescadora i massa burocratitzada, de manera que sorgeixen diversos actors disposats a exercir altres formes d'acció democràtica —allau de primaveres al món àrab, revolució dels paraigües a Hong Kong, indignats en el món occidental, Oliveres a Itàlia, Siriza a Grècia, Podemos a Espanya—, posant-se en qüestió els procediments de la democràcia formal establerta. El desig majoritari d'aconseguir un model en el que efectivament el sistema polític compleixi amb la seva funció d'expressar i representar la voluntat sobirana del poble, és cada vegada més fort²⁶.

²⁶ «Ningú no s'ho esperava. En un món trasbalsat pel daltabaix econòmic, el cinisme polític, la buidor cultural i la desesperança personal... en aquest món va passar. De cop i volta, per poder derrocar dictadures n'hi va haver prou amb les mans de la gent, per més que aquelles mans acabessin ensangonades pel sacrifici dels caiguts. Els mags de les finances van passar de ser objecte d'enveja pública a ser objectiu del menyspreu universal. Els polítics van quedar com una trepa de corruptes i mentiders. Es van denunciar governs. Els mitjans de comunicació ja no eren de fiar. La confiança s'havia esvaït. I la confiança és el que cohesiona la societat, el mercat, les institucions. Sense confiança no hi ha res que funcioni. **Sense confiança el contracte social es dissol i el poble desapareix**, a mesura que els seus integrants es van convertint en individus que viuen a la defensiva i lluiten per la supervivència. I malgrat tot això, al marge d'un món que havia arribat al límit de la seva capacitat per oferir als éssers humans un espai de convivència on poguessin compartir la seva vida amb la natura, els individus es van tornar a unir per trobar noves maneres de ser nosaltres, el poble.» (Castells, 2013, p. 21).

Segons el criteri instal·lat en el si d'una bona part de la societat, el sistema i el calendari electoral, així com el marc legal —un immens garbuix normatiu amb normes indesxifrables, que se superposen, i que en ocasions fins i tot són antinòmiques—, ha quedat manifestament obsolets i superats; el sistema polític —amb una acció política a voltes sense rumb i uns actors polítics descol·locats i allunyats de la realitat— ja no pot atendre els seus compromisos i responsabilitats, ni oferir respostes i solucions; així doncs, a la vista d'aquesta situació el desencís i desafecció estant servits.

Aquesta greu situació és conseqüència, en gran part, del mateix escenari polític general, generat, especialment, pels dos grans partits que han estat en el poder des de la instauració de la democràcia, així com de les diferents institucions creades a partir del 1975. Cada vegada és més evident que es tracta d'una democràcia *ad hoc* construïda des de dalt i des dels despatxos; segons Urdánoz, en paraules d'Areilza, «la qüestió es calcular com impedir que la dreta pugui perdre mai el poder²⁷».

Aquest important període de la història recent, en general, està marcat per autèntiques ombres i errors ²⁸— en alguns casos clamorosos, com el "*café para todos*".²⁹ Així, aquesta realitat que descrivim no és fruit d'un dia, sinó d'un llarg procés de més de trenta anys i, naturalment, te responsables, amb noms i

²⁷ «No había ninguna cámara, por descontado, pero sí un testigo de excepción, José maría de Areilza, que nos legó una nítida descripción de lo que fue aquello: **«todo es calcular cómo impedir que la derecha pierda nunca el poder: ¡¡ que derecha!»** (1977:51). En la habitación, perteneciente a algún edificio gubernamental del franquismo, cuatro o cinco personas. Van a trazar las reglas básicas de un sistema electoral que conseguirán vender, primero a los sectores más duros de la dictadura, después a la oposición democrática y, por último, a todos los ciudadanos españoles: sus disposiciones se plasmarán en la Constitución, quedando así blindadas frente a ulteriores reformas.» (Urdánoz, 2008, p. 180).

²⁸ «La disconformidad entre la teoría y la práctica nace, en la política como en todo, de dos causas: primera, del desconocimiento de la verdadera naturaleza de los principios y de sus lógicas consecuencias; y segunda, de la falta de buena voluntad para adoptar aquellas y llevar a cabo éstas. De semejante estado de cosas surge el descrédito del sistema del Gobierno imperante, ... » (Azcarate, 1978, p. 19).

²⁹ «Així les coses, gairebé tres dècades després, s'evidencia l'error comès quan PSOE i PP es posaren d'acord per igualar quotes d'autogovern i això pensant fonamentalment amb Catalunya. Ho varen fer mitjançant la llei d'harmonització autonòmica, la famosa LOAPA, altrament coneguda com la llei del "*café para todos*". Una llei d'harmonització que malgrat havia estat concebuda abans, va prendre consistència arran l'intent de cop d'Estat de Tejero ...» (Brunet, 2015, p.1).

cognoms, uns més coneguts, altres anònims, però persones, al cap i a la fi. Persones que han gestionat, gestionen, o formen part de la gestió de les diverses institucions de l'Estat, que han dut a l'actual model a un carreró sense sortida, del que no se'n pot eixir mentre aquest continuï vigent.

De tot el que venim exposant i contant no podem deixar de deduir que la racionalitat no és una de les virtuts inherents a la conjuntura actual de la cosa pública. **Així doncs, la necessitat de racionalitzar la cosa pública és inajornable, i això només és possible mitjançant l'exigència de sentit comú en l'actuació política.** L'acció política del govern —així com la de l'oposició—, no pot ser en cap cas, una confrontació permanent per a desgastar els adversaris en una pugna partidista que gairebé mai respon a criteris d'objectivitat i racionalitat, i si a estratègies de partit, a interessos polítics i, bona part de vegades també, a interessos personals; l'interès general, la gestió de la cosa pública queda en segon terme.

1.- EL MARC POLÍTIC ESTATAL

Analitzar l'Estat, els seus poders, posant-hi a prova la separació de poders, ens situarà en el centre de la qüestió, i ens dirà i fonamentarà fins a quin punt el seu funcionament i els seus vicis poden estar en la causa del problema objecte d'estudi. Per això mateix, en aquesta part del treball, no pretenem parlar de l'Estat des d'un punt de vista doctrinal³⁰, en tant que subjecte del dret

³⁰ «El Estado, como institución organizada de dominación política, es una creación de la Edad Moderna (...).

Este proceso histórico de formación del Estado Moderno está directamente inspirado en el terreno ideológico por tres autores fundamentales. El Primero Maquiavelo que, con su obra *El Príncipe*, deslindó definitivamente el poder político del religioso (...). El segundo autor, Bodino, en su obra *Los seis libros de la República*, forjó el concepto de soberanía, que expresa la esencia del poder político del Estado. (...) Por último el tercer autor, Hobbes, en su obra *Leviathan*, desarrolló la idea de Estado como organización social compleja y poderosa que ejerce su poder de dominación con una misión utilitarista para la propia sociedad gobernada; (...).

Estas ideas forjaron el concepto de Estado Moderno y siguen siendo válidas con las matizaciones derivadas de su lógica evolución. (...), la idea de Estado sigue siendo la misma: una estructura organizativa de dominación social con poder superior a cualquier otro. **Lo que cambiarán los revolucionarios liberales es la organización interna de esta estructura, la distribución del Poder entre distintos titulares, pero no el significado del Estado.** Este puede, pues, seguir definiéndose como la institución que concentra el Poder soberano de una Comunidad política asentada sobre un territorio.» (Coscolluela, 2004, p. 19).

constitucional i de la ciència política, sinó que la finalitat, el que es pretén en aquest apartat, és la d'assenyalar aquelles disfuncions que donen solidesa a allò que postulem.

«La Constitución de 1978 consagró la división de poderes, però, quizá porque no era posible hacerlo de otra forma, dejó abiertas vías por las que acciones y decisiones de **los partidos con mayor representación parlamentaria podían, como efectivamente así ha sido, ir adulterando el modelo democrático**. Se ha consagrado tácitamente el principio de que quines obtienen suficientes votos (...) consideran que tienen la legitimidad para llevar a cabo cualquier acción sin apenas restricciones.» (Sebastián, 2016, p. 21).

En tot cas, per emprendre aquest anàlisi, s'ha de partir de la Constitució del 78, instrument forjat en un marc d'una evident manca de garanties democràtiques i no exempt, com a conseqüència lògica de significatius dèficits democràtics en el transcurs de la seva elaboració. Carta Magna que un cop aprovada, ha esdevingut irreformable atès que qualsevol reforma resulta, a la pràctica, inviable. Marcel Mateu identifica quatre dèficits transcendents: 1) No tots els partits polítics van ser legalitzats formalment abans de les eleccions del 15 de juny de 1977 en que s'elegiren les Corts que elaboraren l Constitució; 2) Les Corts que actuaren com a constituents no varen ser elegides democràticament en la seva totalitat —una cinquena part del Senat, 41 senadors, eren designats pel Rei; 3) Els mitjans de comunicació controlats pel Movimiento continuaren tenint un paper rellevant al servei de l'aparell de l'Estat; Els aparells de l'Estat no estaven encara subjectes a un control democràtic.

«**La Constitució, doncs, és el fruit condicionat d'una transició política que no es va escapar d'importants «herències» del franquisme**. La via de la reforma va deixar la seva empremta en el resultat. Tant l'objectiu perseguit com el resultat obtingut van quedar profundament afectats pel tipus de mitjans utilitzats. Ja el 1976, **la Ley para la Reforma Política introduceix elements que esdevindran immutables i es mantindran sota una forma idèntica o molt similar en l'actual Constitució de 1978**. Hi ha formes preconstitucionals que es consoliden i que per inèrcia es traslladen a la Constitució;» (Mateu, 1999, p. 60).

Una Constitució que ha passat de ser una solució en allò que va ser l'anomenada Transició, a un problema per la seva irreformabilitat o inviabilitat de reforma.

López Aguilar afirma que es tracta d'una Carta Magna rígida i blindada, com a producte del pacte constituent, i que ha estat —i és— glorificada i lloada com a una «conexión exitosa entre el poder constituyente y el poder de reforma constituido»

«Apoyándose en la prolongada etapa de la loa a la transición, buena parte de la cultura e ideología dominante en los medios de comunicación se deslizó, desde finales de los años 90, hacía una suerte **de sacralización del producto constituyente, al punto de situar en el disparadero de la «deslealtad a la transición» o de la «irresponsabilidad» a quien plantease seriamente un retoque en algún punto de la Constitución**, como si hablar de ello fuese ya «ponerla en riesgo» aventureramente, o incluso pecar de delito «lesa patria» o deserción ante el pelotón del patriotismo constitucional.»(López, 2012, p. 201).

Aquesta sacralització de la Constitució és precisament la que l'ha convertit en un instrument més pròxim a ser un problema que no una solució. La impossibilitat material de reformar-la i adaptar-la a la societat del segle XXI, una societat en la que tots els menors de 55 anys simplement no hi van participar ni la van poder votar, la converteixen en una eina inservible, de manera que, com diu Pérez Royo, aquesta és l'amenaça més gran que té la Carta Magna: la desuetud.

«**Un Estado no puede vivir indefinidamente de la legitimidad constituyente originaria, por muy fuerte que esta sea.** El paso del tiempo inevitablemente debilita dicha legitimidad y puede llegar a hacerla desaparecer. Esta es la razón por la que las constituciones tienen cláusulas de reforma.» (Pérez, 2015, p. 29-30).

«Parece, sin embargo, que no hemos sido capaces de esquivar esa maldición de que las constituciones no se reforman sino que se desmoronan y acaban teniendo que ser sustituidas por otra.» (Pérez, 2015, p. 32).

El Regne d'Espanya és —art. 1.3 CE— una **monarquia parlamentària** —forma de govern, comú en moltes democràcies occidentals actuals—, en la qual el monarca exerceix la funció de Cap de l'Estat sota el poder Legislatiu i el poder Executiu. Les normes i decisions emanades de les diferents Càmeres parlamentàries regulen, no només el funcionament de l'Estat, sinó també l'actuació, funcions i poders del rei, quina autonomia i missió estan molt limitats i retallats per la Constitució.

La presa efectiva de les decisions són responsabilitat del Govern i de les diferents càmeres de representació parlamentària, que són considerats els dipositaris de la sobirania popular. En aquest tipus de sistema polític el monarca es limita a sancionar les lleis i expedir decrets que li són presentats per signar per part del Govern i el Parlament.³¹

Ara mateix, la Monarquia és una institució en hores baixes, que pateix un fort descrèdit i que, fins i tot, està sota sospita, degut als diversos indicis sobre una poc clara participació del Rei Joan Carles I en el 23-F³², circumstància a què s'hi ha d'afegir els diversos escàndols —infidelitats del Rei, desafortunada cacera d'elefants del Monarca, indicis de presumptes pràctiques de corrupció en membres de la seva família que, fins i tot, han portat al banc dels acusats a la filla i el gendre del Rei—, situació que ha donat lloc a un fort recel social per la imatge de frivolitat i despreocupació pels afers que afecten el món real. La institució està travessant el pitjor moment des de la instauració de la democràcia, genera desconfiança envers la seva capacitat de representar l'Estat i molts dubtes en relació al seu futur. Tot plegat va forçar al Rei Joan Carles a

³¹ «Según los artículos 56 y 64 de la Constitución española de 1978, la *norma normarum*, «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad». El único responsable de sus acciones es el Gobierno, al margen del asunto de que se trate, ya sean actos públicos o privados. (...) Esta norma anacrónica es incompatible con la idea de establecer un Tribunal Penal Internacional, cuyo estatuto de creación fue aprobado en Roma en 1998, y en el que está interesado el Estado español. **Es inadmisibile que haya sujetos impunes, con privilegios, inmunidades o eximentes de cualquier tipo.**» (Sverlo, 2000, p. 8 i 9).

³² Diverses són les informacions que hi ha al respecte. Jo em centraré en la següent: en un informe de l'ambaixador alemany a Espanya el 1981, Lothar Lahn, publicat per «Der Spiegel» — ARA 5 de febrer de 2012: http://www.ara.cat/politica/Alemanya-desclassifica-documentos-revelen-simpatia-rei-culpistes-23-F_0_640736050.html — assegura que el Rei Joan Carles va mostrar “comprensió” cap als autors del cop d'estat del 23-F, segons aquest document: «El Rei no va mostrar ni menyspreu ni indignació davant dels actors, és més, va mostrar comprensió, quan no simpatia». Segons Lahn, el Rei li va assegurar que «els capitosts només pretenien el que tots desitjàvem, concretament la reinstauració de la disciplina, l'ordre, la seguretat i la tranquil·litat». Assevera també l'ex ambaixador Lothar Lahn, que el Rei li va expressar el seu interès perquè els fets s'oblidessin «com més aviat millor», i que «tractaria d'influir en el Govern i els tribunals» per evitar un càstig sever als colpistes, perquè «només pretenien el millor».

haver d'abdicar³³ en el seu fill Felip VI, en un intent —de moment, aparentment, reeixit— d'aturar el descrèdit i la caiguda de la institució.

A l'Estat espanyol, la divisió de poders és només una declaració formal —una entelèquia— de bones intencions, institucionalitzada a l'ordenament constitucional, mentre que en la praxi el poder executiu és qui té, sense pal·liatius, el control absolut de tots els ressorts de l'Estat, començant pel mateix cap de l'Estat, com acabem de significar. Parafraçant Maspons i Anglasesell,³⁴ el regne d'Espanya, en tant que règim constitucional, es va limitar a canviar el totalitarisme de subjecte: es nega al monarca —en aquest cas, en tant que possible continuisme del franquisme— per traspasar-lo, inequívocament, al poder executiu —el «parlamentarisme totalitari matisat», tal com l'hem intitulat.

Efectivament, el **poder executiu** —començant pel període de govern de Felipe González, i continuant amb absolutament tots els que l'han succeït— més enllà de totes les declaracions i posicionaments formals políticament correctes, a la pràctica ha considerat la separació de poders com un obstacle a l'acció de govern i una nosa per als seus interessos, mai com un instrument democràtic. És més que eloqüent i paradigmàtic, de quina manera tots els governs, des de pràcticament l'aprovació de la Constitució, s'han preocupat, sempre, d'assegurar-se el control absolut de tots els ressorts de poder de l'Estat, inclòs el control del poder judicial.

«Una manifestación muy clara de la violación de la división de poderes es el intento de control, exitoso casi siempre, de las Instituciones clave del sistema judicial (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial) y de los órganos de control de las administraciones públicas (Tribunal de Cuentas) por parte de los partidos mayoritarios. La elección de los magistrados y vocales miembros de esas Instituciones por las cúpulas de los partidos, que negocian los

³³ L'abdicació de Juan Carlos I va ser anunciada el dilluns 2 de juny de 2014 i es va esdevenir efectiva el 19 de juny, quan fou publicada la Llei Orgànica 3/2014, de 18 de juny, que regula l'abdicació, en el Butlletí Oficial de l'Estat, aprovada per les Corts Generals d'acord amb allò que estableix la Constitució.

³⁴ Segons Maspons, «els règims doctrinalment constitucionals del segle dinovè (...) es limitaren a canviar l'absolutisme de subjecte: el negaren al rei, però el traspassaren als organismes del poder legislatiu, i en definitiva el mantingueren;» Maspons, 1932, p. 77). Per tant, podríem perfectament parlar d'un absolutisme parlamentari.

nombramientos, no solo introduce sesgos ideológicos o partidistas (yo diría que sobre todo los segundos), sino que supone un continuo control de los miembros, pues establece una relación clara y expresa entre el partido que le ha propuesto, y que le exige lealtad, y sus acciones y votos.» (Sebastián, 2016, p. 22).

De la supremacia del poder executiu espanyol, sobre tots els altres poders, en donen fe les dades següents: mentre que el Congrés dels Diputats —a l'exercici parlamentari de l'any 2010— va aprovar un total de 68 normes amb rang de llei —9 Lleis Orgàniques, 44 Lleis, 14 Reials decrets-Lleis i un Reial decret Legislatiu—, el Govern de l'Estat va aprovar una mitjana anual de 575 normes legals des de 2008 fins a 2010. Efectivament, a la IX legislatura —iniciada el 14 d'abril de 2008—, en 34 mesos, el govern de l'Estat va promulgar 1.631 normes amb rang de llei i normes generals: 39 Reials decrets-Lleis i 1.592 Reials decrets. **És a dir, cada any el poder executiu ha dictat una mitjana de 575 normes legals, vuit vegades més que la tasca legislativa desenvolupada pel poder legislatiu que, sobre el paper, és l'encarregat d'exercir aquesta facultat.**

«Una consecuencia de la mala calidad en la producción normativa es la extrema falta de estabilidad de las normas aprobadas, lo cual merma la Seguridad jurídica, impone costes a la actividad empresarial y levanta barreras a las no establecidas. Como apunta ¿Hay derecho? (2014), la voragine normativa y el carrusel de cambios que se produce en legislaciones básicas hace imposible que se genere jurisprudencia que contribuya a hacer uniforme la interpretación de la ley, pues la vida de la ley es muy corta, ni que se produzca un cuerpo de doctrina a partir del estudio y debate de las normas por parte de especialistas.» (Sebastian, 2016, p. 40).

La paradoxa és que malgrat aquest enorme fervor, zel i intensitat legislativa, el govern de l'Estat no té cap recança en incomplir sistemàticament la llei quan aquesta no interessa. Una sola mostra d'aquesta perversa realitat, és la mateixa llei de pressupostos de l'Estat en relació, per exemple, amb l'Estatut de Catalunya —que és una Llei Orgànica de l'Estat, en concret la 6/2006—, on malgrat que la Disposició Addicional Tercera estableix que La inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, exclòs el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del producte interior brut —PIB— de Catalunya amb relació al producte interior brut de l'Estat i en el decurs d'un període de set anys, a l'hora d'elaborar i redactar els pressupostos generals de l'Estat ni tan sols s'ha tingut en consideració. **Aquesta realitat**

generalitzada³⁵ i recurrent, transmet un clar missatge en el sentit que les normes no es compleixen i tampoc cal complir-les.

L'enorme distància que hi ha entre els grans discursos i declaracions dels responsables polítics i membres de l'executiu i la realitat quotidiana, també són una important causa del malestar social i desafecció política. Hi ha la percepció que mentre els problemes reals que preocupen al ciutadà ningú els planteja, el govern actua en assumptes insubstancials i al marge, fins i tot, d'allò compromès en el seu programa electoral. Ens diu Alejandro Nieto:

«Personalmente me siento cada vez más pesimista en cuánto que creo que ciertos fenómenos perversos (como la patrimonialización del poder, la frivolidad política, la falta de identificación de los ciudadanos con el Estado, la corrupción, el deterioro de los servicios del aparato administrativo) son irreversibles y los daños producidos irreparables.» (Nieto, 1996, p. 6).

L'esclat de la crisi econòmica global, posa en evidència la feblesa de l'economia i les institucions de l'Estat que, mentre tots els signes i indicadors denotaven una clara entrada en recessió de l'economia global, l'executiu mostrava una presumptuosa i irresponsable postura davant la irremeiable realitat, de manera que, malgrat l'evidència, els governs de José Maria Aznar i José Luís Rodríguez Zapatero entren en una cursa de reducció d'impostos d'una banda i "repartiment de beneficis"³⁶ per l'altra, en un exercici del que anomenem

³⁵ El Conseller portaveu del govern de la Generalitat de Catalunya, Francesc Homs, va denunciar, en una roda de premsa del 15 de maig de 2013, que en els tres anys anteriors, 35 sentències dictades pel Tribunal Constitucional que han estat favorables a les tesis de la Generalitat de Catalunya, sistemàticament han estat, totalment o parcial, incomplertes pel govern espanyol.

En aquest sentit, segons l'Informe *La deslleialtat de l'Estat respecte de Catalunya. Balanç de situació de 15 d'octubre del mateix any 2013* l'incompliment de sentències del TC per part del govern espanyol en relació a Catalunya, era d'11: «STC 70/2013, de 14 de març; STC 52/2013, de 28 de febrer; STC 26/2013, de 31 de gener; STC 21/2013, de 31 de gener; STC 243/2012, de 17 de desembre; STC 227/2012, de 29 de novembre; STC 226/2012, de 29 de novembre; STC 177/2012, de 15 d'octubre; STC 178/2011, de 8 de novembre; STC 154/2013, de 10 setembre; STC 89/2012 de 7 de maig.». (Departament de la Presidència, 2013, p. 28 – 30).

³⁶ Durant el Govern de José M. Aznar, en compliment d'una promesa electoral – realitzada el 22 de febrer del 2000, en un acte a Barcelona durant la campanya electoral, on es va comprometre a suprimir l'IAE pel 90% dels negocis – , es va aprovar la Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals. Amb aquesta reforma es suprimeix l'Impost d'Activitats Econòmiques (IAE), el principal perjudicat de la qual són els ajuntaments, car varen deixar de percebre el 21% dels seus ingressos en impostos directes.

irresponsabilitat conscient i irresponsabilitat reglada³⁷—, fet que provocà un enorme forat a la caixa estatal i un important dèficit estructural que va romandre ocult darrere de la conjuntura creada per la bombolla especulativa. Quan la bombolla esclatà, el dèficit estructural apareix en tota la seva cruesa i la dimensió real i les conseqüències són espaordidores, tal com es ben conegut.

Un instrument essencial del poder a l'Estat espanyol, és el seu **aparell burocràtic**: l'alt funcionariat i els alts càrrecs de l'administració de l'Estat, **autèntica oligarquia corporativa, que gaudeix d'un enorme ventall de privilegis adquirits, tant per normativa com de facto, i posseeix els mecanismes suficients per a conservar-los, així com la força necessària per impedir-ne el seu desmantellament**, cosa que els atorga una gran capacitat per a fer i desfer, aturar o activar, en mans de la qual el govern de torn acaba esdevenint captiu. L'extraordinària burocratització, tant pels complexos i dilatats processos administratius com per la gran quantitat d'empleats públics, així com —i sobretot— per l'ineludible pes de la classe funcional dins l'estat, els converteix en part essencial en l'èxit o fracàs de qualsevol actuació política que es vulgui portar a terme.

Per la seva banda, el Govern de José Luís Rodríguez Zapatero estableix dues actuacions diferents en quant a la seva destinació, però iguals en el fons: repartir una part — 18.000 milions d'euros — del superàvit dels ingressos de l'Estat.

D'una banda la mal anomenada "devolució de 400 euros de l'IRPF", posada en vigor amb l'aprovació del Reial Decret-Llei 2/2008, de 21 d'abril, de mesures d'impuls a l'activitat econòmica. En aquesta disposició s'estableix una nova deducció de la quota líquida de l'IRPF, amb efectes retroactius des de l'1 de gener de 2008 —per a la renda de l'any següent—, la quantia de la qual és de "fins a 400 euros anuals" i que serà d'aplicació només a les persones que tinguin rendiments del treball o d'activitats econòmiques.

De l'altra banda, els programes coneguts com a FEIL, Reial Decret-Llei 9/2008, de 28 de novembre, del Fons Estatal d'Inversió Local, i FEOSL el Reial Decret-Llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel que es crea el Fons Estatal per a l'Ocupació i la Sostenibilitat Local. Ambdós programes destinats a inversió en obra local per al conjunt de municipis de l'Estat espanyol.

L'import global d'aquestes accions de «repartiment de beneficis», és de 18.000 milions d'euros (8.000 milions R.D-L. 9/2008 + 5.000 milions R.D-L. 13/2009 + 5.000 milions R.D-L 2/2008).

³⁷ Per **irresponsabilitat conscient i irresponsabilitat reglada**, s'ha d'entendre aquella decisió política que s'adopta malgrat tenir plena consciència que es tracta d'una irresponsabilitat adoptar-la, i no obstant això, s'eleva al rang de norma sense complexos de cap classe.

Una altra símptoma d'esgotament del sistema, és la dependència i sotmetiment de la política als poders econòmics i l'oligarquia financera. És en aquest terreny on es produeix una de les corrupteles que més criden l'atenció, que consisteix en l'intercanvi de ministres i executius d'empresa, en aquelles antigues empreses estatals, que controlen en règim d'oligopoli el mercat de tot el territori estatal, i que posseeixen un mercat captiu protegit per les polítiques del Govern, així com en moltes altres grans empreses multinacionals, on la interrelació de membres del govern, i d'alts executius d'aquestes empreses és més que coneguda³⁸, és el que es coneix com a teoria de les "**portes giratòries**" entre el sector públic i el sector privat³⁹.

En allò que fa referència al **poder legislatiu**⁴⁰ a l'Estat espanyol, en termes generals, parlar de legislatiu és parlar del braç generador de la normativa que el poder executiu necessita per a poder governar. Amb motiu del cas de l'Assemblea de Madrid de l'any 2003⁴¹, l'historiador, exdiputat al Parlament de

³⁸ Dos exemples ben eloqüents. El primer, l'actual Ministre d'Economia, Luís de Guindos, va treballar a Lehman Brothers, essent-ne el màxim responsable per a Espanya i Portugal quan aquesta empresa va fer fallida per l'escàndol de les hipoteques *subprime*. El segon exemple és el del Ministre de Defensa Pedro Morenés, Coneller de l'empresa d'armament Instalaza fins el 2007 i posteriorment representant seu fins el 4 d'octubre de 2011; el 31 d'octubre, l'empresa exigeix al Govern una indemnització de 40 milions d'euros —en concepte de dany emergent i lucre cessant—, com a conseqüència que l'anterior Executiu socialista signà el Tractat de Dublín, signat l'any 2007, que prohibia l'ús, emmagatzematge i fabricació de bombes de fragmentació. L'actual govern haurà de pagar aquesta suma tenint en el seu si com a Ministre la persona que fou responsable de l'empresa fins poc abans d'ocupar l'actual ministeri, per la qual cosa és evident que hi ha un conflicte d'interessos poc comprensible per al comú de la ciutadania.

³⁹ Aquesta teoria/concepte de les "**portes giratòries**" sorgeix a partir del llibre *La vida segons Monsanto*, escrit per la periodista francesa Marie-Monique Robin, en el que de forma ben entenedora s'hi descriu el procés mitjançant el qual personatges importants dins l'esfera econòmica passen a formar part de l'esfera política i viceversa.

⁴⁰ El poder legislatiu està contemplat a la Constitució Espanyola, en el seu Títol III, De les Corts Generals, capítols I, II i III, articles 66 fins el 92. Les Corts Generals, que són inviolables, exerceixen la potestat legislativa de l'Estat.

⁴¹ A les eleccions autonòmiques de la Comunitat de Madrid del 25 de maig de 2003, el PSOE va obtenir 47 diputats, IU 9 i el PP 55. El pacte entre els dos partits d'esquerra era més que probable. Tanmateix, el 10 de juny posterior a les eleccions, els diputats del PSOE Eduardo Tamayo i María Teresa Sáez, en el procés de constitució de a l'Assemblea de Madrid, es van abstenir, i amb això van impedir l'elecció del socialista Francisco Cabaco com a president de la mateixa, atès que els populars, amb majoria absoluta aquell dia (55 diputats contra 54) van triar a Concepción Dancausa. Aquest fet va suposar un escàndol polític majúscul a causa de les acusacions de transfuguisme i corrupció. Des del principi, el PSOE va afirmar que els dos diputats haurien rebut diners

Catalunya i ex-senador pel PSC, –per tant, perfecte coneixedor del que és la vida parlamentària, durant més de vint anys– posteriorment Director del Museu Nacional de Catalunya, Jaume Sobrequés, en la seva columna habitual al diari AVUI del diumenge 6 de juliol del 2003, deia:

«...l'actuació dels parlaments és sovint una pura caricatura del pluralisme i d'allò que ha de ser un funcionament recte del sistema democràtic.

Acostumats com estem que els diputats siguin només una cadena de transmissió automàtica i una pura màquina de votar allò que han decidit els partits – ni tan sols els grups parlamentaris – i que siguin només un braç metàl·lic articulat d'una organització que té òrgans de decisió en els quals els diputats no acostumen a tenir ni veu, ni vot, ens produeixen un trauma mortal les fugides que en ocasions protagonitzen uns pocs, que no renuncien a tenir idees pròpies.»

Les Corts, són, sovint, un corró al servei de l'executiu i de la seva ideologia, on el que es legisla és el resultat de l'interès general, passat pel sedàs de l'òptica ideològica del partit governant, al que cal afegir els interessos estratègics i tàctics d'aquesta formació política.

«Una vez en el Poder, es decir, teniendo mayoría parlamentaria el partido político puede realizar su programa. ¿Cómo ha de ponerlo en práctica? En primer lugar, por la vía legislativa. Nosotros hemos dicho ya que las condiciones de la vida actual son de tal complicación que los proyectos de ley resultan de facto un monopolio del Gobierno. Es el Gobierno quien dispone del aparato técnico necesario para preparar los proyectos de ley. Si el Gobierno tiene una mayoría, la discusión en el seno del Parlamento se hace rápidamente y, salvo oposición u obstrucción de la minoría, **el papel de la mayoría parlamentaria se reduce a la aprobación de los proyectos gubernamentales.**» Mirkine-Guetzévitch, 2011, p. 280).

I en aquest mateix sentit i per reblar el clau, afegirem la visió al respecte de Carlos Sebastian, en la que relaciona el paper del Parlament i la —no— separació de poders:

d'una trama immobiliària i urbanística amb l'objectiu de beneficiar al PP. Tamayo, per la seva banda, va afirmar en repetides ocasions estar en contra de qualsevol pacte amb Esquerra Unida, negant les acusacions de corrupció. El resultat de tot plegat, va ser que qui previsiblement havia de ser el President de l'Assemblea de Madrid, Rafael Simancas, no ho va poder ser, resultant escollida Esperanza Aguirre.

«... otro aspecto de la violación de la separación de poderes: la sustitución del Parlamento por las cúpulas de los partidos. **Los grupos parlamentarios son meras correas de transmisión de la voluntad de los dirigentes de los partidos.** Un diputado que obstaculice esa transmisión sabe que no será propuesto como candidato en próximas elecciones. Así **la cúpula de un partido con mayoría absoluta controlará absolutamente los poderes ejecutivo y legislativo y tendrá, además, una enorme capacidad de influir sobre los órganos rectores del sistema judicial y sobre las Instituciones destinadas a controlar el ejercicio del poder ejecutivo** (Tribunal de Cuentas, Intervención General del Estado). **«Montesquieu ha muerto», proclamo en 1985 el entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, en el comienzo del proceso de deterioro del Estado de Dercho.»** (Sebastián, 2016, p. 23-24).

En tractar el poder legislatiu, és ineludible fer una referència al **sistema electoral** que serveix per escollir i determinar la composició del Congrés de Diputats, model que és el **resultat d'un elaborat disseny per part dels poders fàctics del franquisme**⁴². Segons Urdánoz, els responsables de dissenyar la normativa electoral, empraren un hàbil mecanisme de **vot desigual** fent que la província fos la circumscripció electoral i donant més valor als vots de les províncies petites, amb menys població, majoritàriament rurals i tradicionalment de centre dreta⁴³.

⁴² «El primer principio que siguieron nuestros hombres, de puro elemental, asusta: **demos más votos a nuestros votantes que a los demás.** ¿Quiénes son nuestros votantes? No sabemos todavía qué partido vamos a fundar, pero sabemos que será el centro derecha. Tenemos encuestas que nos dicen que el centro derecha es mayoritario en las provincias tradicionalmente rurales, las pequeñas. ¿Cómo les damos más votos? Primero: **establecemos que la circunscripción electoral es la provincia. Segundo: damos más votos a los ciudadanos de las provincias pequeñas.** Dicho y hecho. El primer mecanismo es así de sencillo: voto desigual.» (Urdánoz, 2008, p. 58).

⁴³ **A Terol amb 37.000 vots s'obté un diputat, mentre que a Sevilla per a obtenir un diputat en fan falta 120.000 vots.** Afegeix Urdánoz, que el procediment adoptat pels dissenyadors d'aquest sistema electoral fou el següent: repartir 350 diputats entre 50 províncies. Ara bé, si el repartiment es feia pel nombre de població, hi hauria províncies que, com Terol, li correspondria 0,7 diputats; per tant doncs el sistema de repartiment de diputats escollit, fou el d'atorgar un mínim de 2 diputats per província més un diputat extra que els hi correspon en el repartiment posterior. D'aquesta manera, les 8 províncies amb menys població, a les que l'autor anomena el "granero de la distorsión" escullen 24 diputats, quan en realitat només els en correspondria 1, en el millor dels casos. A la banda oposada hi trobem les grans ciutats, que l'autor anomena "depósito de la proporcionalidad" on veiem que a Madrid li correspondrien 13,4 escons i

«Un sistema electoral provisional pensado, en principio, para una única convocatòria electoral se convertia en un sistema de vigència indefinida, con el que se han acabado celebrando todas las elecciones constitucionales desde entonces. Esto es lo que ocurrió con el **“bloque normativo preconstitucionals” respecto del derecho de participación. Se convirtió casi sin solución de continuidad en el “bloque de la constitucionalidad”**. Un sistema electoral articulado mediante la combinación de una **“Disposición Transitoria” de la última Ley Fundamental de un régimen anticonstitucional y antidemocrático** condenado a la desaparición y un **Real Decreto-Ley de un gobierno también no constitucional y no democrático, se transformo casi en sus mismos terminos en el sistema electoral de la democracia constitucional.**» (Pérez, 2015, p. 107-108)

L'efecte d'aquest disseny és una important desviació entre les preferències del ciutadà i la plasmació real en representació política a les Corts. D'altra banda, indica també una significativa, i buscada, distorsió de la voluntat política del conjunt de l'electorat, de manera que es produeix una considerable alteració —desigualtat— entre la realitat social existent en el territori —en bona part del territori de l'Estat espanyol, essencialment en les zones rurals de l'Estat i que, en

a Barcelona 11,9, mentre que només se'ls n'atorga 2 a cada ciutat —del repartiment mínim per província— això fa que les províncies conservadores guanyen, sobre el paper, 16 escons que no els correspondria, mentre que les províncies on els mecanismes de la proporcionalitat es compleixen de forma prou acceptable, perden 20/21 escons. Així doncs, extrapolant aquest procediment a la resta de l'Estat, el resultat és que hi ha un clar transvasament d'escons de les províncies més poblades “el dipòsit de la proporcionalitat” vers les províncies menys poblades, majoritàriament rurals i tradicionalment conservadores “el graner de la distorsió”.

En aquest treball, Urdánoz, exposa un altre fet que és essencial per a entendre determinats comportaments de la societat davant els diversos processos electorals: “la vulnerabilitat variable”, concepte que es refereix a que un vot és més vulnerable que un altre, quan implica una menor oportunitat de votar com a primera preferència al partit que hom realment vol que el representi. Urdánoz posa com a exemple el vot d'un ciutadà que hagués volgut votar al PCE; si aquest vot es produïa a Madrid, hi podia votar car s'elegeixen 35 escons, amb la qual cosa la proporcionalitat és elevada i tots els vots sumen força. Ara bé, si aquest ciutadà és de Terol i vota el PCE, sap que està llançant el vot, atès que a Terol només hi ha 3 escons i, és pràcticament impossible que, cap altre força política que no sigui les dues primeres, aconseguirà cap escó. Per tant, si el seu vot és a Madrid aquest vot no és vulnerable, mentre que a Terol sí. Es pot afirmar, doncs, que els ciutadans residents a les províncies del dipòsit de la proporcionalitat, tenen un vot poc vulnerable, mentre que els que resideixen a les províncies del graner de la distorsió llancen el seu vot, si no voten per una de les dues opcions majoritàries.

definitiva, afecta al resultat de tot el seu conjunt— , i la composició política resultant en el Congrés de Diputats, que no la reflecteix⁴⁴.

«El verdadero sentido político del régimen parlamentario en la democracia contemporánea estriba en la formación del Ejecutivo. Las elecciones se hacen en el país en que los partidos políticos están organizados con un fin preciso: la adquisición del Poder. **La lucha electoral es dirigida por los partidos políticos, no en nombre de un principio abstracto o de una fórmula teórica, sino con el solo fin de ganar la batalla electoral, tener una mayoría en el Parlamento y, merced a esta mayoría, formar Ministerio. (...) En la actualidad, el fin definitivo de la campaña electoral no es simplemente el obtener la mayoría parlamentaria; (...) La finalidad de la campaña electoral consiste en obtener el Gobierno, ...»** (Mirkine-Guetzévitch, 2011, p. 278-279).

Una institució essencial dins el marc polític estatal, sens dubte és **el Poder Judicial**.⁴⁵ El bon funcionament de la justícia és un element bàsic per a què una democràcia sigui percebuda com de qualitat, amb un compromís just i imparcial en la seva acció, de manera que la protecció efectiva dels drets de tots els ciutadans, independentment de la seva situació econòmica, social, o

⁴⁴ Agafant com a mostra les eleccions Generals del 2011, sense aprofundir en l'anàlisi i simplement per tal d'observar aquesta desigualtat, si examinem els resultats, veiem com els dos grans partits obtenen una posició d'avantatge respecte de la resta, de manera que per percentatge de vots —insistim, sense aprofundir en la necessitat de càlculs correctors i percentatges de tall— el nombre d'escons hauria de ser diferent, tal com es pot comprovar a la taula següent:

Cens electoral: 35.779.491				Votants: 24.666.441 (68,94 %)		
Vots vàlids: 24.348.886 (68,05 %)				Abstenció: 11.113.050 (31,06 %)		
Partit	Núm. vots	% sobre el cens	% sobre vots vàlids	Núm. escons	% en escons	Escons que correspondria extrapolant % vots vàlids
PP	10.866.566	30,37	44,63	186	53,14	156
PSOE	7.003.511	19,57	28,76	110	31,43	100
IU	1.666.040	4,66	6,92	11	3,14	24
UPyD	1.143.225	3,20	4,70	5	1,43	16

Quadre 4

⁴⁵ El Poder Judicial al Regne d'Espanya, està regulat a la Constitució de 1978, en el seu Títol VI, articles 117 a 127, i es fonamenta en que La justícia emana del poble i és administrada en nom del Rei pels Judges i pels Magistrats, que integren el poder judicial, i que són independents, inamovibles, responsables i sotmesos únicament a l'imperi de la llei.

grup ètnic de pertinença, sigui una realitat contrastada, indiscutible i manifesta; només així és possible la confiança del ciutadà en la justícia com a institució.

No obstant això, recentment, la Comissió Europea, a través del quadre d'indicadors de la Justícia de 2015⁴⁶, posa de manifest que la justícia espanyola –a més a més de poc eficient i d'escassa qualitat– és una de les menys independents d'Europa.⁴⁷ La manca d'independència judicial a l'Estat espanyol ve determinada pel fet que és una de les jurisdiccions més influenciables per la política a nivell europeu. **Dels 28 Estats membres, Espanya és el quart país en què la percepció de la independència judicial és més baixa** –només Croàcia, Bulgària i Eslovàquia obtenen pitjor nota–, havent empitjorat la seva situació respecte a anys anteriors.

En el mateix sentit, i d'acord amb els indicadors mundials, segons el *Executive Opinion Survey* –un estudi que valora la independència judicial dels governs, els ciutadans i les empreses– del Fòrum Econòmic Mundial o Fòrum de Davos, a nivell global la situació no és millor: **Espanya ocupa el lloc 72 en el rànquing internacional que estudia el grau d'independència judicial a 148 països del món**⁴⁸, al mateix nivell que l'Iran i per sota de països com Kenia, Qatar o Ruanda.

⁴⁶ El quadre d'indicadors de la justícia en la UE (http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_es.pdf) és una eina informativa, a càrrec de la comissaria de Justícia, Consumidors i Igualtat de Gènere, dirigida a ajudar als Estats membres a millorar l'eficiència de la justícia facilitant dades objectives, fidedignes i comparables sobre els seus sistemes judicials en matèria civil, mercantil i administrativa.

⁴⁷«El poder judicial no es una institución neutra y apolítica, sino que los distintos partidos políticos pueden tener incentivos a implementar aquellas reformas que seguramente puedan maximizar su control sobre la institución judicial, dejando en un segundo plano aquellas políticas que realmente tienen como fin la mejora de la justicia como servicio público. No obstante, los políticos deben ser conscientes de que el aumento de la satisfacción con la justicia en España solamente ocurrirá cuando dichas reformas realmente repercutan en el funcionamiento de la judicatura como Servicio al ciudadano, **y no como institución al Servicio de los intereses políticos.**» (Mayoral, 2013, p. 38).

⁴⁸ A la pàgina 415 del document *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, del World Economic Forum, trobem la taula que ens indica aquesta dada sobre la independència judicial. El link és el següent: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

«Los jueces deben ser justos e imparciales hacia los litigantes cuando deben tomar una decisión acorde a la ley. Estas características son relevantes para el proceso judicial porque reflejan si los jueces serán neutrales ante ciertos grupos sociales, o, si por el contrario, están personalmente sesgados hacia ciertos sectores o individuos (Dougherty, Lindquist and Bradbury, 2006; Sunshine and Tyler, 2003). La percepción de la opinión pública sobre la imparcialidad de los jueces puede afectar su satisfacción con los tribunales si consideran que efectivamente estos factores distorsionan el derecho a tener un proceso justo que no atienda al origen social o recursos económicos de los litigantes.

Por lo tanto, una justicia de calidad debe asegurar que la aplicación igualitaria de la ley a través de un proceso debido se realiza de manera igualitaria y sin atender al status económico, social, étnico, etc., de las partes. Para ello, los jueces deben ser imparciales a lo largo del proceso judicial y en la formulación final de la sentencia. Así, deben dejar de lado todo prejuicio o afinidad con los litigantes con la finalidad de que factores ajenos al proceso influyeran su decisión.» (Mayoral, 2013, p. 29).

La instrumentalització del poder judicial, és un símptoma clar que el sistema vigent està tocant fons. Actualment a l'Estat espanyol els nivells de satisfacció amb les institucions judicials són molt baixos, com es dedueix de les dades d'opinió de l'*European Social Survey*⁴⁹ en relació a la imparcialitat dels tribunals, essent l'Estat espanyol un dels països on l'opinió pública té una imatge més negativa de la seva justícia, de manera que el 50,36 % considera que hi ha un tracte desigual amb les minories i un 69,74 % considera que hi ha un tracte discriminatori quan es tracta de persones pobres.

⁴⁹ **L'European Social Survey**, (ESS), és un estudi internacional, impulsat acadèmicament, que s'ha dut a terme a tot Europa des de 2001. Cada dos anys, l'enquesta mesura les actituds, les creences i els patrons de comportament de les diverses poblacions en més de trenta països.

Els principals objectius de l'EES són: interpretar l'estabilitat i el canvi en l'estructura social, les condicions i actituds a Europa i donar respostes a propòsit del perquè el teixit social, polític i moral d'Europa està canviant; identificar i difondre, a través dels estàndards més alts i rigorosos en la investigació internacional en ciències socials, incloent, per exemple, el disseny de qüestionaris i proves prèvies, presa de mostres, recopilació de dades, reducció del biaix i fiabilitat de les preguntes; introduir indicadors sòlidament fonamentades dels avenços nacionals, sobre la base de les percepcions i judicis dels aspectes clau de les seves societats dels ciutadans; emprendre i facilitar la formació dels investigadors socials europeus sobre els estàndards de mesura quantitativa i anàlisi comparativa; i, finalment, millorar la visibilitat i l'abast de les dades sobre el canvi social entre els acadèmics, responsables polítics i al públic en general.

«Para estudiar la imparcialidad de la justicia analizamos datos de opinión del European Social Survey sobre lo justo e imparciales que son los procesos judiciales. Concretamente, se hará hincapié en si ciertos grupos sociales son más beneficiados que otros a la hora de litigar. (...) Más concretamente, observamos que la opinión de los ciudadanos españoles sobre la desigualdad de trato a minorías (50,36%) y pobres (69,74%) es mucho más negativa en España que en otros países, ...» (Mayoral, 2013, p. 29).

En el camí de l'avaluació de la independència del Poder Judicial, no podem deixar de parlar del **Fiscal General de l'Estat**⁵⁰. La independència d'aquest òrgan està fortament qüestionada, tant pels fets⁵¹ com pels informes especialitzats dels diversos organismes internacionals competents amb la matèria. És així com **el Grup d'Estats contra la Corrupció –GRECO**⁵² del

⁵⁰ L'art. 124.4 CE, diu que el Fiscal General de l'Estat serà nomenat pel Rei, a proposta del Govern, havent estat escoltat el Consell General del Poder Judicial. A l'última reforma de la Llei 24/2007, de 9 d'octubre, de modificació de la Llei 50/1981 de 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal, reforma feta amb l'objectiu de reforçar l'autonomia del Ministeri Fiscal com a òrgan de rellevància constitucional, estableix que el Fiscal General de l'Estat ostenta la Prefectura superior del Ministeri Fiscal i la seva representació en tot el territori de l'Estat espanyol. El Fiscal General de l'Estat és, per tant, l'òrgan d'enllaç entre el Ministeri Fiscal i el Govern.

⁵¹ Dos exemples dins un mateix assumpte que en un veritable model de separació de poders no s'hauria de produir mai: el Ministre de Justícia, Rafael Català, la nit del 9N, va fer una compareixença en la que va informar que *«la Fiscalía está recabando datos» «para ver si existen responsabilidades penales», «ejercer en los próximos días las acciones legales que correspondan»* En el mateix sentit, dos dies després, l'11 de novembre, la Diputada i Presidenta del PP a Catalunya, anunciava a Tele 5 *«que la querrela de la Fiscalía Superior de Catalunya por supuestos delitos en el 9N está prácticamente ultimada», «tiene bases muy sólidas»* i *«se formalizará esta mañana»* **Que un Ministre de Justícia i una Diputada del partit del govern espanyol, anunciïn i sàpiguen d'antuvi el que està fent i farà la fiscalia i el contingut dels documents que estigui o hagi redactat, abans de la seva presentació formal, és un supòsit molt allunyat d'una veritable separació de poders.**

⁵² El Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) es constitueix l'any 1999 en l'àmbit del Consell d'Europa amb la finalitat de controlar el compliment pels Estats de les normes anticorrupció adoptades en l'Organització, amb l'objectiu de millorar la capacitat dels seus membres en la lluita contra la corrupció mitjançant un procediment d'avaluació i de seguiment de les pràctiques adoptades en cada cas.

GRECO es configura com un Grup obert, no limitat als Estats membres del Consell d'Europa, de manera que qualsevol Estat pot adherir-se al Grup seguint els procediments establerts. Actualment, està integrat per 49 Estats membres (48 europeus i EUA).

Consell d'Europa ha fet públic un informe⁵³ en el qual es posa en evidència la poca independència del Fiscal General de l'Estat, i aconsella, en les seves recomanacions finals, de reconsiderar el sistema de nomenament directe del Fiscal General, i d'establir procediments legals clars per augmentar la transparència de les comunicacions entre el Fiscal General i el Govern. També recomana de trobar noves vies perquè la Fiscalia sigui més autònoma en la gestió dels seus mitjans.

A més dels baixos nivells d'independència i neutralitat del Poder Judicial, la justícia a l'Estat espanyol, és sinònim de lentitud, ineficàcia, estructures i mecanismes del passat, amb un acusat encarcament conjuntural. El ciutadà té un nivell de confiança en la qualitat de la justícia molt baix⁵⁴, entre altres coses, més enllà del que ja s'ha dit, pel poc grau d'eficàcia judicial i pels sinuosos procediments per accedir-hi.

El Tribunal Constitucional⁵⁵, intèrpret suprem de la Constitució, és una institució de l'Estat, però **no forma part del Poder Judicial**.⁵⁶ Actualment, el

⁵³ El Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO) del Consell d'Europa ha fet publico un informe del Consell d'Europa en el que s'alerta de la proliferació i evidència dels casos de corrupció a Espanya. Aquest informe (publicat el 15/01/2015) el trobem en el següent link: http://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2014/01/GrecoEval420135_Spain_EN.pdf

⁵⁴ «En 2011, casi un 48% de los encuestados pensaban que la justicia en España funcionaba mal o muy mal mientras que casi un 29 % consideraba que es regular y algo más de un 18% bien o muy bien, por casi un 5 % que no sabía nada.» (Mayoral, 2013, p. 7-8).

⁵⁵ El Tribunal Constitucional està regulat en el Títol IX de la Constitució, articles 159 a 165, està format per 12 membres nomenats pel Rei, dels quals, quatre a proposició del Congrés, quatre a proposició del Senat, dos a proposició del Govern, i dos a proposició del Consell General del Poder Judicial. Els membres del Tribunal Constitucional han de ser nomenats entre Magistrats i Fiscals, Professors d'Universitat, funcionaris públics i advocats, tots ells juristes de competència reconeguda amb més de quinze anys d'exercici professional. Els membres del Tribunal Constitucional tenen les incompatibilitats pròpies dels membres del poder judicial. Així doncs, per formar part del TC no és necessari que siguin jutges o magistrats però sí juristes de reconegut prestigi. Això obre la porta a professors universitaris, advocats o funcionaris públics.

⁵⁶ Així ho regula l'ordenament Constitucional espanyol, i així es reafirma i es desprèn de la Nota Informativa núm. 43/2013, de 18 de juliol, del mateix Tribunal Constitucional. Segons la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional –Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, i posterior reforma de 24 de maig de 2006, mitjançant la Llei Orgànica 6/2007– el Tribunal Constitucional espanyol, és independent dels demés òrgans constitucionals i està sotmès tan sols a la Constitució i a la seva Llei Orgànica.

prestigi, la legitimitat, la independència i la imparcialitat del tribunal Constitucional espanyol, estan seriosament qüestionats a causa d'un seguit de circumstàncies i fets que l'han afectat de forma negativa: imatge de politització i instrumentalització política; incomprendible tardança en la cobertura de les vacants —provocat per la impossibilitat, i nul·la voluntat, d'arribar a cap acord per part dels dos grans partits de l'Estat— i renovació dels seus membres; disminució del nivell i prestigi professional d'alguns dels Magistrats escollits; l'abús de les sentències interpretatives i —en paraules de Santamaría Pastor— «*manipulativas*»; i la desmesurada demora en dictar sentències:

«El que el peso de la doctrina del Tribunal recaiga en los fundamentos jurídicos de las sentencias, y la búsqueda de soluciones creativas posibilistas **ha generado una imagen no injustificada de falta de rigor y compromiso con los valores constitucionales**, y de temor reverencial hacia los gobiernos de turno; además de un factor adicional de extrema complejidad en la interpretación constitucional. Guste o no, el Tribunal Constitucional es un legislador negativo, y desde luego no se ha comportado con la autoridad y contundencia que hubiera sido deseable en muchas ocasiones.» (Santamaría, 2011, p. 45).

S'ha d'afegir a tot el que s'exposa, la sentència en els recursos presentats contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya —STC 31/2010, del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de 2006, que en paraules de Pérez Royo, el TC no hauria d'haver-se pronunciat en un recurs d'inconstitucionalitat contra la reforma de l'estatut d'Autonomia de Catalunya⁵⁷—, així com l'ús inapropiat que en fa el govern de l'estat en tota la qüestió que es deriva del procés sobiranista engegat a Catalunya a partir de la Declaració de Sobirania efectuada pel Parlament de Catalunya el 23 de gener de 2013.

Tot plegat posa en entredit la independència i imparcialitat del Tribunal Constitucional, dubte raonable que, inevitablement, queda sensiblement reforçat quan s'analitza la forma en que es proposen i s'anomenen els seus

⁵⁷ «(...) **el Tribunal Constitucional no debería haber tenido que pronunciarse en un recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña**. Reforma estatutaria y control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional son términos excluyentes. El control de constitucionalidad del ejercicio del derecho a la autonomía lo hacen las Cortes Generales y nada más que ellas. La intervención de cualquier otro órgano conduce inevitablemente al disparate. Es lo que ha ocurrido». (Pérez, 2011, p. 45)

membres, procediment que, irrefutablement, en cap cas pot garantir la seva independència i imparcialitat respecte del poder polític que l'ha proposat i anomenat⁵⁸. Reforçarem —i reblarem— aquesta tesi amb el fet que els membres del Tribunal Constitucional no estan obligats a deixar d'estar afiliats a un partit polític o un sindicat, cosa veritablement incongruent i contradictòria als principis d'independència i imparcialitat⁵⁹.

En conclusió, la independència i neutralitat dels membres del tribunal Constitucional és formal i sobre el paper, però és lluny del que realment és a la pràctica, de manera que hi ha un més que evident anacronisme entre la teoria i la praxi. Al mateix temps, aquesta constatació empírica de l'anòmal funcionament d'aquesta institució, encara augmenta més aquella percepció que la separació de poders a l'Estat espanyol, és tan sols un compromís formal del sistema, però que queda força distant de la realitat, de la quotidianitat, del procediment i de la posta en pràctica del model.

I si el mal funcionament dels poders de l'Estat són percebuts com un dels grans problemes de l'Estat espanyol, l'articulació, disposició i desenvolupament de **l'Estat de les Autonomies**, no ajuda a canviar aquesta percepció. Una de les conseqüències de la crisi iniciada el 2008 ha estat el deteriorament de l'estructura on es recolzava el model autonòmic. L'ensorrament de l'economia, origen i causa de les contundents retallades en serveis socials, són un imparable brou de cultiu en el cada cop més evident qüestionament de l'Estat de les Autonomies. La crisi i l'esgotament de l'autonomisme, llargament predit —a dreta i esquerra— per determinats sectors del ventall polític, ha trobat una

⁵⁸ «José M^a Sanchís Santaella considera "que **la forma de proponer el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional, a propuesta del congreso, el senado y el Gobierno, atenta a la independencia e imparcialidad de lo que debe ser un Tribunal de Derecho**, aunque la materia de sus resoluciones pueda estar relacionada con situaciones políticas". Verosímilmente, dichos miembros serán propuestos por elección del partido político que posea la mayoría en cada una de dichas Cámaras, el cual, verosímilmente también, ostentará el poder. En cuanto a los dos miembros que proponga el propio Gobierno, no pueden existir dudas sobre la adhesión a éste.

"Un Tribunal en estas condiciones es un Tribunal político, formado por políticos, (...)"» (Ull, 1994, p. 249),

⁵⁹ «El magistrado constitucional debe tener unas incompatibilidades estrictas que le deslignen de intereses que puedan condicionar su imparcialidad e independencia. Nos parece inconcebible que un miembro del T.C. pueda ser afiliado de un partido político o de un sindicato, pero hemos de aceptarlo como algo permitido por la Constitución.» (Ull, 1994, p. 253)

important esclatxa per on fer forat i minar el debilitat —i desprestigiat— edifici autonòmic, de manera que la ficció d'una Espanya federal o descentralitzada sembla tocar a la seva fi.

En el moment present, una part significativa de l'opinió pública de gran part del territori de l'Estat, està a favor d'un Estat centralitzat sense autonomies⁶⁰ En contrapartida, la majoria de l'opinió pública a Catalunya està per superar l'autonomisme i iniciar el camí cap un estat propi⁶¹. No obstant, bona part de la societat, i ensems de determinada classe política de Catalunya i de l'Estat, doni per enterrat l'Estat de les Autonomies.

La Constitució possibilita un model d'Estat descentralitzat —Estat de les Autonomies, concepte ambigu entre l'Estat federal i l'Estat unitari—, atenent, sobretot, a les reivindicacions d'autonomia de Catalunya i el País Basc⁶². Tanmateix, com a derivada del frustrat cop d'estat del 23 de febrer de 1981 es posa sobre la taula la necessitat de resoldre la qüestió autonòmica, de manera que es planteja l'adopció d'un marc normatiu que reguli i ordeni tot el procés autonòmic. Aquesta ordenació dóna lloc a la LOAPA⁶³ —Llei Orgànica

⁶⁰ En el baròmetre del CIS de març de 2016, a la pregunta 43, els resultats varen ser: Estat amb un únic Govern central sense autonomies, un 18,6 %; un Estat en el qual les comunitats autònomes tinguin menor autonomia que en l'actualitat, un 9,4 %; un Estat amb comunitats autònomes com en l'actualitat, un 39,4 %; un Estat en el qual les comunitats autònomes tinguin major autonomia que en l'actualitat, un 11,9%; un Estat en el qual es reconegués a les comunitats autònomes la possibilitat de convertir-se en estats independents, un 10,0 %.

⁶¹ En la primera onada del CEO del 2016, el resultat ha estat: un estat independent, el 38,5%; un estat dins una Espanya federal, el 26,3%; una comunitat autònoma d'Espanya, el 25,1%; una regió d'Espanya, el 4,1%.

⁶² El Títol VIII estableix la possibilitat d'accedir a l'estat autonòmic per vies diferents: La «via ràpida» permetia l'accés immediat a l'autogovern (art. 151 CE) a les anomenades «nacionalitats històriques» (Catalunya, País Basc i Galícia); més endavant es va sumar a aquesta via Andalusia (després de la celebració d'un referèndum en 1980). La «via lenta» (art. 143 CE) va ser la utilitzada per la resta de comunitats que a poc a poc es van sumar a l'autogovern. Catalunya i el País Basc van accedir a l'autonomia en 1979 i la resta de comunitats entre 1981 i 1983. A continuació es va iniciar el procés de transferència de competències i en l'actualitat, totes les comunitats s'autogovernen mitjançant el seu propi parlament legislatiu, triat per sufragi, i un president autonòmic, nomenat per aquest parlament.

⁶³ «La LOAPA fue la primera piedra en el camino autonómico hace más de 30 años y, actualmente, todavía continúa en vigor el modelo de diecisiete comunidades autónomas que se fraguó en aquel acuerdo bilateral conformado por Leopoldo Calvo-Sotelo, por

d'Harmonització del Procés Autonòmic, aprovada el 30 de juliol de 1982— i que malgrat va ésser declarada inconstitucional en catorze dels seus trenta-vuit articles, ensems que desposseïda del seu caràcter harmonitzador i orgànic, el seu esperit va romandre intacte, a través de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del Procés Autonòmic.

És així com assistim —ja des de llavors i sense pausa, malgrat alguns avenços aparents en sentit contrari— a una recentralització i buidatge de competències de les comunitats autònomes en favor de l'Estat conseqüència directa del convenciment de, cada vegada més majoritàriament, diversos sectors econòmics, polítics, socials i mediàtics, que cal una coordinació i control sobre l'actuació de les comunitats autònomes, entenent que l'Estat ha de recuperar competències puix que la descentralització ha estat excessiva.

A l'informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre la recentralització de l'Estat en detriment de les autonomies, hi llegim:

«L'actual procés de recentralització és un procés que ve de lluny. Es va produint des de fa anys, sobretot a mesura que es va incrementant l'extensió material i la densitat normativa dels actes d'exercici de les competències bàsiques i transversals de l'Estat —arts. 149.1.1 i 149.1.13 CE—, amb la conseqüent limitació de l'abast de les competències autonòmiques.

Es tracta, a més, d'un procés ininterromput i fins ara irreversible: **l'Estat ha anat ocupant de manera constant nous àmbits materials i, un cop ho ha fet així, ha consolidat la seva posició de manera que el retorn o la "devolució" de competències a les CCAA és un fenomen pràcticament inèdit.**» (Viver, 2012, p. 3).

Un dels factors determinants a l'hora de tractar el marc polític estatal, és l'anomenat **quart poder**.⁶⁴ No estem parlant de la premsa que dona veu als

aquel entonces presidente del Gobierno, y Felipe González, antiguo líder del PSOE.» (Reguero, 2013, p. 821).

⁶⁴ «La expresión 'cuarto poder', atribuida al político inglés Edmund Burke, es de finales del siglo XVIII. Se cuenta que en uno de sus discursos en el parlamento inglés, señalando a la tribuna de la prensa, dijo: "Ahí, el cuarto poder". Otra cosa es que, como señala Benito (1991), "en los años en los que podría datarse esta anécdota no existiera tal tribuna de prensa en el parlamento inglés, y que fue Macaulay quien escribiría que 'la tribuna ocupada por la prensa se ha convertido en el cuarto poder del reino' (a fourth state of the realm)".

Sea como fuere, Burke, en sus escritos, sí se refirió al poder que en aquellos tiempos ya tenía la prensa, en su sentido más amplio, para promover criterios políticos

que no la tenen, aquella que s'ha de considerar com a pròxima i afí a la societat del seu context territorial, aquella que entén la llibertat d'expressió com un dret i una obligació, sinó que ens referim a aquella que utilitza la seva influència mediàtica per a benefici propi, bé sigui econòmic, polític —polític que no endebades també esdevé amb finalitats econòmiques— o social. Galán-Gamero ens diu, citant Kapuscinski:

«Otro cambio importante que se ha producido recientemente en los medios lo apuntaba Kapuscinski (2007, p. 26):

En la segunda mitad del siglo XX, especialmente en estos últimos años, tras el fin de la guerra fría, con la revolución de la electrónica y de la comunicación, **el mundo de los negocios descubre de repente que la verdad no es importante, y que ni siquiera la lucha política es importante: que lo que cuenta, en la información, es el espectáculo.** Y, una vez que hemos creado la información-espectáculo, podemos vender esta información en cualquier parte. Cuanto más espectacular es la información, más dinero podemos ganar con ella.» (Galán-Gamero, 2014, p. 164).⁶⁵

en la sociedad. Tengamos en cuenta que en esos años estaba en pleno apogeo la Revolución francesa y que en el parlamento inglés se discutían las influencias que los cambios políticos franceses podrían acarrear a la política inglesa. Burke, político, se implicó bastante en esas discusiones, y su obra Reflexiones sobre la Revolución francesa fue muy debatida no sólo en la tribuna parlamentaria, sino también en la tribuna de la prensa.» (Galán-Gamero, 2014, p. 156-157).

⁶⁵ Afegeix Galán-Gamero: «Esta priorización que se da a la economía por encima de la responsabilidad social en las empresas mediáticas pone de manifiesto que **el cuarto poder ya no es contrapoder, sino poder real** que se ejerce en beneficio propio, lo que ha provocado una fractura entre sociedad y medios.

Muchos periodistas lo han puesto de manifiesto. Maruja Torres (2012) lo describe de esta manera: "**Creo que, por desgracia, la sociedad y los medios van por caminos diferentes**". Por su parte, Gervasio Sánchez (2012) también se manifiesta muy crítico con esta situación: "Lo que pasa es que muchos periodistas se dedican a pastear con el poder económico y político, a realizar entrevistas pactadas, a destrozarse diariamente el periodismo". Y Sanclemente (2012) señala que los medios "están a punto de darse cuenta de que han estado de espaldas a los ciudadanos, de que no han sido capaces de interesarles". Sirva como ejemplo la encuesta de julio de 2012 de Gallup, en la que se pone de manifiesto que la confianza de los estadounidenses en las noticias de la televisión es la más baja de todos los tiempos, mientras que tan sólo el 25% de los encuestados expresa su confianza en los periódicos.

Son significativos también los datos que aporta el último Barómetro del CIS (España), de marzo de 2013, donde se señala que la confianza que tienen los españoles en los medios de comunicación es de un 5 sobre 10. De doce profesiones, la de periodista ocupa el puesto 11 en valoración, y solamente un 1,7% de los padres se la recomendaría a uno de sus hijos.» (Galán-Gamero, 2014, p. 164-165).

Quin paper juguen actualment els mitjans de comunicació en relació amb el poder polític i la democràcia? Quina és la seva capacitat de marcar l'agenda política i quin és el seu impacte en la governança? Quin és el paper dels mitjans de comunicació com a actor polític i quina és la seva influència en el procés d'elaboració de polítiques públiques? La resposta a totes aquestes qüestions la trobem en el principi: "informació és poder"; **un poder que no resideix en el poble, sinó que està sota el control dels grans grups de pressió que són els propietaris dels mitjans de comunicació; un poder que està al marge del control del ciutadà i que per això mateix, pot arribar a manipular-lo, fins a límits preocupants.** Amb l'adveniment de l'estat liberal, el poder se n'adona que la premsa, primer, i la resta de mitjans, a l'aixopluc de les TIC, a mesura que han anat apareixent, són un magnífic instrument de control i d'intervenció en les relacions socials, **mitjans que ja fa temps varen deixar d'ésser uns mers observadors de la política tot assumint un paper actiu en tant que nou actor col·lectiu.**

Aquesta realitat la podem observar en el seu poder i influx a l'hora d'intervenir en l'establiment de polítiques públiques així com influir de forma determinant en l'agenda política o en la campanya electoral.⁶⁶

⁶⁶ Serveixin com a exemple dos assumptes ben coneguts i prou documentats: 1) l'eliminació de la publicitat en els mitjans públics estatals i la pressió que s'està exercint per a aconseguir el mateix objectiu per als mitjans autonòmics. A l'Estat hi ha una guerra oberta dels mitjans privats contra els públics amb l'objectiu de fer-se amb el control d'aquesta part tan important del pastís. La promulgació legislativa eliminant la publicitat dels mitjans públics estatals, com a conseqüència de la pressió dels grans grups de premsa de l'Estat al Govern, és una palesa mostra de la influència dels mitjans de comunicació com a actor polític a l'hora d'influir en l'elaboració de polítiques públiques; 2) la denúncia que en plena campanya electoral al Parlament de Catalunya de les eleccions del 25 de novembre de 2012 proppassat, fa el rotatiu espanyol de Madrid *El Mundo*, on acusa el President en Funcions a la Generalitat de Catalunya, Artur Mas, a l'ex-president de la Generalitat de Catalunya Jordi Pujol, a la seva família i al fins llavors Conseller Felip Puig, de trames de corrupció i de posseir comptes corrents en paradisos fiscals, acusacions que, en definitiva, no se sustenten sobre cap base, ni cap dada —ni fefaent ni no fefaent— que ho pugui acreditar i que només són una deliberada acció, com es va poder constatar, per a contaminar la campanya, com explícitament reconeix el seu Director P.J. Ramirez en un Tweet a la mateixa nit electoral on literalment afirma: «**Quién nos iba a decir que en la redacción de EL MUNDO tendríamos la sensación de haber ganado unas elecciones autonómicas en Cataluña!**»

2.- UN SISTEMA POLÍTIC QUE S'HA DE REPLANTEJAR.

Ens podríem atrevir a afirmar que el sistema polític ha esdevingut obsolet, tant en la forma, com en el fons?⁶⁷ Significatives són les paraules de Joan Prats sobre aquest estat de coses en l'administració pública:

«Consideramos un grave error la creencia que los avances indudables de la sociedad española durante el último cuarto de siglo podrían mantenerse con simples reformas incrementadas del modelo administrativo vigente. Al contrario, **creemos que España no podrá ponerse a la altura de los países más avanzados democrática y socialmente si, como han hecho y están haciendo muchos de estos países, no se replantea de manera drástica su modelo de Administraciones Públicas.**» (Prats, 2004, P.33).

La societat ha avançat, ha canviat i s'ha transformat, com així ho ha fet, encara més, la tecnologia. Per això mateix, el ciutadà no pot ser convocat a les urnes una vegada cada quatre anys, per a dipositar la seva confiança en un actor polític que, al seu torn, –i en el millor dels casos– fins al cap de quatre anys més no li retrà comptes. Entretant, en aquest període de quatre anys, aquest actor polític està legitimat per fer i desfer, malgrat sigui al marge de la voluntat i mandat del mateix ciutadà.

Sense cap mena de dubte, la democràcia és el millor dels sistemes polítics coneguts fins avui, –tot i que alguns es limiten a afirmar que és el menys dolent–, tanmateix, es fa necessari pensar en com millorar-ne els seus processos a tots els nivells, per a poder arribar a un model de qualitat i participació molt superior a l'actual i d'acord amb la societat del segle XXI; és imprescindible, doncs, regenerar la democràcia, superar aquest malestar de que ens parla Carlo Galli:⁶⁸

⁶⁷ "La democracia es la religión del pasado. Continuamos practicándola el domingo y en Navidad bajo el árbol de la urna electoral. Pero ya pocos creen en ella. Es el dios muerto de la modernidad temprana, que todavía sobrevive. El cosmopolitismo secularizado conserva una fe ya débil en los santos sacramentos de la democracia." (Galli, 2013, p. 62).

⁶⁸ Galli, aprofundeix amb cruesa en el malestar de la democràcia: «En diversos contextos y con diversos grados de intensidad, la democracia se ha opacado y su supervivencia es larval, aunque todavía no se haya extinguido.

Desde el punto de vista objetivo, el malestar de la democracia reside en que no parece adecuada para regular y dar forma a la política en el mundo actual; y desde el

«Es también un malestar objetivo, estructural. Nace de la inadecuación de la democracia, de sus instituciones, para mantener sus propias promesas, para estar a la altura de sus objetivos humanísticos, para otorgar a todos igual libertad, iguales derechos e igual dignidad.» (Galli, 2013, p. 10).

És ben evident que el model real, empíricament, ha esdevingut una **partitocràcia**. Ho posa de manifest Sartori quan planteja la dicotomia entre el significat literal o etimològic del mot tot afegint que és quelcom que tampoc ajuda a comprendre quina és la realitat de cada una ni com estan construïdes o com funcionen⁶⁹.

«A mediados del siglo XIX pudo escribir Lassalle que las constituciones eran documentos en los que se reflejaban las «fuerzas activas», es decir, las relaciones de poder. Así era entonces, en efecto —al menos aproximadamente—, mientras que las constituciones modernas se limitan a diseñar un sistema ideal: una determinada organización política modélica que de ordinario no coincide con la realidad. El extranjero recién llegado a España que les por primera vez el texto de 1978 creará, a la vista de la letra escrita, que los ejes del sistema son la monarquía y las Cortes, a las que tantos libros y artículos se dedican; pero en cuanto abra los periódicos comprobará que las cuestiones importantes están en otro lugar: en las autonomías y, sobre todo, en los partidos políticos, que sólo aparecen en un precepto (el sexto) y de cuyo análisis apenas si se preocupan los autores académicos. Pues bien, como en este libro lo que importa es la realidad —y la realidad de hoy— en el se pone un énfasis especial en los partidos, que han terminado convirtiendo nuestra pregonada democracia en **una partitocràcia** ya que el Estado constitucional español es en rigor, y aunque casi nadie se atreva a confesarlo en público, **un Estado con partidos políticos que distorsionan profundamente el modelo oficial**.

punto de vista subjetivo, en la sensación, espontánea o inducida (el punto debe aclararse), de que esto es cierto.» (Galli, 2013, p. 11).

⁶⁹ «Si es cierto que la voz es engañosa, ¿por qué no denominar las cosas con etiquetas que no lo sean? Se ha constatado que las democracias son en realidad «poliarquías». Admitiendo que la constatación sea exacta, ¿por qué no llamarlas así? La respuesta es que aunque el término «democracia» es engañoso a efectos descriptivos, es necesario a efectos normativos. Un sistema democrático está sustentado en una deontología democrática, y **lo que la democracia es no puede separarse de lo que la democracia debería ser.**» (Sartori, 2007, p. 17-18)

(...) La expresión de **partitocràcia**, en cambio, ya no es neutral sino valorativa y, además, peyorativa, puesto que imputa a los partidos la suplantación de la voluntad del pueblo (al que se instrumentaliza) así como la ocupación —de ordinario ilegítima— del poder y del aparato del Estado, (...)» (Nieto, 2008, p. 61-62).

“La esencial nota diferencial de la **partitocràcia** es que las decisiones ya no las toman los parlamentarios, sino los dirigentes de los partidos, que, a veces, operan a la sombra. El epicentro gubernativo pasa de las Cámaras a las secretarías generales. Esta traslación no ha sido fortuita; responde a la dialéctica interna del partido político: **cuanto más organizado más oligárquico, y cuanto más oligárquico, más autoritario**. Los partidos dejan de ser simples cauces electorales para convertirse en titulares del mando. El núcleo del poder ya no está distribuido entre los notables, sino solo entre muy pocos líderes. Y los partidos, cada vez más ambiciosos, han ido ocupante, en constante avance, los resortes del Estado. Lo que los alemanes llaman *Parteienstaat*, los ingleses *Party Government* y los italianos *Stato di Partiti* o *Partitocrazia*, **es aquella forma del Estado demoliberal en que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva.**» (Fernández de la Mora, 1977, p. 150-151)⁷⁰.

De fet, es tracta d'una partitocràcia oligàrquica⁷¹, atès que només uns quants, una classe privilegiada —la oligarquia— dins els partits, decideixen quins són els escollits per a formar part de les llistes electorals i quins són els que hauran d'exercir el poder, i aquesta selecció es fa d'entre una aristocràcia d'obedients acòlits, la principal virtut dels quals no és un procés de selecció emparat pels principis de mèrit i capacitat, sinó el de les simpaties personals, els favors

⁷⁰ Sobre Fernández de la Mora, Nieto fa un interessant incís: «Porque el caso es que nuestros políticos y nuestros autores —que no pueden ignorar la trascendencia constitucional y práctica de los partidos— ignoran sus efectos indeseados y, más todavía, han convertido este fenómeno en un tabú del que ni siquiera puede hablarse, como bien se vio **en el descarado y certero libro de Fernández de la Mora *la partitocràcia*, publicado durante la transición, cuyo contenido ha sido silenciado rigurosamente y cuyo autor ha sido descalificado políticamente.**» (Nieto, 2008, p. 64)

⁷¹ L'oligarquia es refereix a aquell règim polític on el poder és en mans d'un grup reduït de persones, d'una família, d'una classe social o d'un grup de pressió, ja sigui econòmic o polític. A l'antiga Grècia, era el nom que es donava al règim polític en el qual el poder estava en mans d'uns quants: «la oligarquía, (es una monarquía orientada) al (interés) de los ricos, (...) (Aristóteles, 2012 [1986], p. 130) "(...) para llamar así (...) oligarquía a aquel (régimen) que detentan las magistraturas los ricos, siendo pocos en número, (...)» (Aristóteles, 2012 [1986], p. 131).

prestats i la capacitat d'assentir els dissenys de l'aparell, Per tant, podem afegir que —a més a més d'una partitocràcia oligàrquica— també és aristocràtica⁷², i així, l'hauréem de redefinir com una **partitocràcia oligàrquico-aristòcrata**.

És el partit qui decideix els integrants de la llista, l'ordre de la llista, el lloc que ocuparà cada candidat, i tot plegat en una llista tancada que l'elector no pot alterar. De fet, el poble no selecciona qui ha de governar-lo, sinó que es limita a escollir —d'entre l'oferta de formacions polítiques de tots els colors—, en els comicis corresponents —i en funció de les afinitats polítiques de cadascú—, una llista d'actors aristòcrates que la oligarquia dels partits han decidit que seran els governants en les institucions que en cada cas correspongui: govern estatal, govern regional, governs locals⁷³.

Ultra això, si finalment hi ha sorpresa i el resultat electoral no és el previst —hi ha ocasions en què les enquestes no encerten els resultats i, les previsions que tothom tenia assumides s'han de modular sobre la marxa—, la maquinària de l'aparell dels partits es posa en funcionament i són les seves oligarquies qui

⁷² El concepte d'aristocràcia en política es refereix a aquella forma de govern en què el poder resideix en un grup social minoritari o reduït, privilegiat per raó del seu llinatge, poder econòmic, o per circumstàncies personals (moralitat, intel·ligència, nivell cultural). També podem parlar de classe o grup privilegiat que deté el poder aristocràtic. En el cas dels partits, **utilitzem el terme aristocràcia per a significar a aquells aduladors —que a més a més tenen com a tret essencial de la seva personalitat el de la obediència— que pul·lulen al voltant de la oligarquia dominant amb l'objectiu declarat d'obtenir els favors necessaris per a poder formar part del grup d'escollits que seran elegibles per a la resta de la ciutadania.**

⁷³ «Tal como ha denunciado el citado Sartorius basándose en experiencias personales de primera mano, **«la elección de dirigentes y de los componentes de las lista electorales se convierte en un proceso prácticamente endogámico en el que los afiliados cuentan bastante poco.** En los partidos funcionan eficaces comisiones de candidaturas y, a veces, el líder de turno elige los equipos dirigentes sin más a través de una propuesta a la que es arduo oponerse [...] La mayoría de las veces, la elección de los partidos políticos nacionales o locales se decide en reuniones en las que participa muy poca gente, aunque luego se lleve a otras instancias más amplias a efectos de ratificación [...]; mientras que la sucesión se convierte en un auténtico drama griego que suele terminar con fuertes rasgos de sainete». A partir de este núcleo central se va cristalizando luego un grupo oligárquico, ya que «los dirigentes se suelen rodear de personas afines cuando no incondicionales y no suelen gustarles las personas con criterios propios, capaces de ejercer la crítica. Alrededor del líder suele crearse, prácticamente por cooptación, un estado mayor afín, cuyo objetivo esencial es perpetuarse en el mando mediante el control de las palancas básicas de organización» (Nieto, 2008, p. 69)

decideixen tal o qual pacte, sense que els actors/candidats sorgits de les urnes tinguin gaire —o cap— protagonisme en el procés de negociació del nou govern⁷⁴.

Assistim amb perplexitat a la conculcació de les ideologies i a la perversió dels conceptes; partits que es proclamen federalistes amb actituds i decisions de govern totalment centralistes i uniformadores; partits que gallarden de democràcia amb plantejaments indissimuladament totalitaristes; partits que presumeixen d'esquerranisme portant a terme polítiques conservadores⁷⁵; i per si això no fos suficient, es constata que bona part d'aquests partits polítics, tot i el què diguin els seus estatuts, en realitat són formacions polítiques sense una democràcia interna real i on **el principal objectiu dels que en usdefruïten el poder és aconseguir lleialtats —atorgant càrrecs a canvi**

⁷⁴ Ben recentment, i en aquesta línia de la cuina de l'aparell del partit, el trobem en l'alcaldia de Girona per a substituir a l'Alcalde Puigdemont, nomenat President de la Generalitat. El partit va decidir que el seu substitut a l'alcaldia havia de ser Albert Ballesta, número dinou de la llista electoral de CiU a l'Ajuntament de Girona. Per a poder ésser alcalde, ha estat necessari que dels deu regidors electes d'aquesta formació política, nou renunciessin a ésser alcalde —Puigdemont era el que feia deu— i, ensem, que els vuit candidats a regidor que tenia per davant —insistim, era el número dinou—, renunciessin a ésser proclamats regidors. **És a dir, la cuina del partit ha imposat — el sistema ho permet i, per tant, és plenament legal, ara bé, la legitimitat és altament dubtosa— a la ciutadania de Girona una persona com a Alcalde, que ni tan sols havia estat escollit com a regidor.**

⁷⁵ «En este triste escenario de infidelidades constantes, suplantaciones sistemáticas, usurpaciones descaradas, mentiras y engaños deliberados y de corrupciones generalizadas no es extraño que el pensamiento y la práctica política sufran una deriva de escepticismo traducido en comportamientos pragmáticos escasamente preocupados por la coherencia.

El pragmatismo político ha tenido siempre una connotación negativa, puesto que implicaba carencia de ideales firmes, o todavía peor, capacidad de abandonarles a cambio de una ventaja inmediata. Hoy, en cambio, suele ser valorado positivamente debido a la concepción de la política como el arte de lo posible y no como la imposición de lo imposible. **Por lo demás, si la política es el arte de aproximarse al poder, de ocuparlo y de ejercerlo es natural que se valore favorablemente cuanto se haga en este sentido sin preguntarse por la coherencia —y mucho menos por la eticidad— de los comportamientos.**

Siendo sinceros, lo que de veras importa es «ir tirando», «salir del paso» como sea, sin preocuparse de la coherencia ni de la estabilidad (aunque paradójicamente se estén aprobando leyes, absolutamente cínicas, llamadas de estabilidad financiera, de inversión y de crecimiento). (...)

El Pragmatismo significa en último extremo que todo lo real es racional, que todo lo posible puede justificarse y que, en fin, todo lo útil se explica por sí mismo, es decir, que no necesita justificación y que, por tanto, puede taparse con lugares comunes frívolos o con palabrería sonora.» (Nieto, 2008, p. 141-142)

de complicitats—, escapar-se de les deslleialtats i del joc brut, mitjançant el joc brut i les deslleialtats, sortir airós de les lluites internes i procurar controlar l'aparell del partit⁷⁶.

El sistema polític imperant a tot el món occidental ens ha portat a una situació que, en conjunt i salvant algunes honroses excepcions, hem de qualificar com a kafkiana, atès que, paradoxalment, en la majoria de les ocasions, **la finalitat no és governar, en el sentit d'administrar la cosa pública, sinó maniobrar per a aconseguir, i/o mantenir-se en, el poder tot impedit, al mateix temps, que els adversaris governin, o puguin governar.**

L'acció política ha esdevingut una confrontació entre les diferents formacions polítiques que conformen el ventall ideològic/electoral. El manual, no escrit, d'actuació, estableix que el discurs propi ha de ser sempre contrari, oposat, a tot allò que digui o facin els altres, i mai en funció del que és necessari i beneficiós per a la comunitat, sinó en funció dels interessos de partit, de les estratègies electorals i de les tàctiques per a assolir els seus objectius en relació als seus interessos. **L'interès general, la gestió de la cosa pública queda**

⁷⁶ «Los tres partidos han desarrollado diferentes mecanismos para fiscalizar el ejercicio de la función pública de sus cargos. A pesar de que han garantizado estatutariamente a sus afiliados el derecho de control de la actividad política de sus representantes institucionales, ese control es realizado, en la práctica, por los máximos órganos de dirección del partido. (...)

Además, es frecuente que una proporción considerable de los dirigentes de los respectivos Grupos Parlamentarios ocupe cargos de alto nivel en el partido. En el PP, la mitad de los miembros del Consejo de Dirección del Grupo Parlamentario en la octava legislatura pertenece al Comité Ejecutivo Nacional (CEN), y el resto, por su condición de diputados, a la JDN. (...) En el PSOE, en el periodo 1996-2000, la mayoría de quienes ocupaban el Comité Director del Grupo Parlamentario no eran miembros de la Dirección Ejecutiva Federal (CEF) o del CF (...). Esta proporción se ha invertido en la actualidad: cuatro de los seis miembros de la dirección socialista del Congreso de los Diputados y dos de sus tres representantes en la Mesa son miembros de los órganos federales. Así, con el paso al gobierno, el control de los cargos públicos por parte del partido tiende a aumentar, al ubicar en los puestos más importantes del Grupo Parlamentario a diputados que cuentan con la plena confianza del partido.» (Montero, 2007, p. 226-227)

«Algunos autores han apuntado que el objetivo oculto de los líderes de los partidos a la hora de establecer mecanismos aparentemente democratizadores de la estructura de poder en beneficio de los afiliados más pasivos del partido radica en la obtención de mayor autonomía frente a los cuadros medios y activistas, que podrían hacerles frente (Katz y Mair 1995; Katz 2001) Su fundamento se encuentra en la idea de que el cartel party tiene una concepción atomística de la afiliación, por lo que resultaría aplicable la «ley de la disparidad curvilínea» de May (1973), según la cual la radicalidad de los cargos medios supone una de las principales fuentes de problemas para la autonomía de la elite partidista.» (Montero, 2007, p. 231-232).

en segon terme i, en tot cas, només com a instrument necessari per aconseguir i/o mantenir-se, i/o perpetuar-se, en el poder⁷⁷.

Al marge d'honroses i escasses excepcions, en el món de la política que regeix actualment a l'Estat espanyol —així com, en major o menor mesura, bona part del model occidental— es produeix un axioma pervers i recurrent:

- Qui fa política ho fa per a governar, primer, i mantenir-se i perpetuar-se en el poder després.
- Per a governar, doncs, cal poder guanyar les eleccions, com sigui.
- Per a guanyar unes eleccions cal dissenyar una estratègia, encara que sigui contrària a l'interès general:
 - o Cal una actitud obertament obstructionista i no col·laboradora amb les altres formacions polítiques.
 - o S'ha de treballar per a què els contrincants fracassin en la seva acció de govern i, fins i tot, que romanguin inactius, bloquejats⁷⁸.

⁷⁷ En tot cas, tot demanant disculpes per la llicència, ara que estem contextualitzant el concepte de política, és prou adient inserir dues notes de color:

«A los estudiantes de ciencia política se les cuenta un chiste cuando empiezan los estudios: «Estaban reunidos todos los dioses discutiendo entre ellos cual era el más importante. Habló el dios de la física y dijo: "es evidente que yo soy el más importante, pues del caos originario extraje las leyes físicas del mundo y eso permitió ordenar el planeta." Le interrumpió el dios de la química y dijo: "yo soy mucho más importante, pues del caos originario saqué la leyes de la química y con ellas se construyó la vida". Insatisfecho, habló el dios de la biología y tronó: yo soy el más importante pues del caos originario extraje las cadenas del ADN que permitieron la existencia del mundo." Con cierta tranquilidad, habló el dios de la política y dijo: "Claro, claro, claro, pero, perdonen ¿Quién invento el caos?» (Monedero, 2013-2014, p. 98).

I en aquesta mateixa línia, fer referència a una definició que, si bé hem de considerar com a no políticament correcte —mitjançant una versió lliure i personal d'una de les frases cèlebres de Groucho Marx—, a la pràctica respon, com en el text precedent, a la percepció generalitzada del que és la política i, probablement, també, sovint, a la més crua realitat: «la política és l'art de buscar problemes allà on no n'hi ha, trobar-los —ni que sigui aparentment—, fer un diagnòstic fals o interessadament erroni, i aplicar-hi els remeis equivocats i perniciosos».

⁷⁸ Actuació que hem vist, i veiem, habitualment en qualsevol de les institucions de govern —estatal, autonòmica i local— del conjunt de l'Estat. Des del famós "váyase Sr. Gonzalez" fins el més insignificant municipi, trobem accions, l'objectiu essencial de les quals és desgastar el govern, encara que sigui a costa de l'interès general —de fet gairebé sempre és així: l'interès general és el que menys interessa, a l'hora de fer mal—, i al que cal afegir el cost econòmic en recursos humans i materials que cada acció d'aquestes representa per a la institució afectada.

- A més a més, per a aconseguir superar el contrincant s'ha de blasmar tot allò que fa o vol fer, desprestigiant-lo mitjançant l'acció de criticar, censurar, desaprovar, reprovar, i un llarg etc. en el que no està exclosa ni la calúmia ni la injúria, perquè en boca dels polítics no està penalitzat.
- En darrer terme, cal convèncer l'elector: prometre fer-ho molt millor que els contrincants i prometre que es farà tot allò que pot reportar vots, utilitzant la demagògia, gairebé sempre, i fins i tot el populisme, si cal, tot i ser conscient que, un cop obtingut el poder, és impossible que tot el que s'ha promès hom ho pugui portar a la pràctica⁷⁹.

3.- LA CORRUPCIÓ COM A *MODUS VIVENDI*

La pràctica de la corrupció és inversament proporcional a l'exercici i la convicció de la praxi ètica. Així ho deixà escrit Aristòtil en el seu llibre *Ètica a Nicòmac*, dins el capítol «La inserció de l'ètica en la política», i ens ho "diu" —o hauria de dir-nos-ho— el sentit comú, la consciència, aquell sentit innat que ens adverteix quan actuem de forma contrària a l'ètica. Una ètica en constant lluita enfront el grau de possessió de més o menys escrúpols de l'individu. Una ètica, però,

⁷⁹ A les Eleccions Generals del 2011, el PP es va presentar amb un programa que, no sols va incomplir, sinó que algunes de les decisions preses estaven en flagrant contradicció amb les proposades al citat programa. Va fer promeses de reduir l'atur, baixar els impostos, dinamitzar l'activitat, permetre que les pimes i els autònoms no paguessin l'IVA en facturar sinó en cobrar, mantenir el desgravació per la futura compra d'habitatge en l'IRPF, entre d'altres. Tanmateix, el primer que va fer va ser anunciar incompliments expressos del seu programa en matèria precisament econòmica, i un programa de retallades que penalitzava als més desfavorits i sobretot a les classes mitjanes; l'atur no sols no va disminuir, sinó que es va incrementat en un 11 % des de les eleccions generals del 2011. **És evident que tant el PP, com qualsevol altre partit concurrent al procés electoral, sap perfectament quina és la situació general i, per tant, sap que determinades promeses són, senzillament, impossible de complir.**

Hi insistirem més endavant: les promeses incomplertes, la falsedat i la mentida dels actors polítics, haurien de ser tipificades com il·lícit penal i, per tant subjecte al tractament de delictes penal, amb totes les conseqüències que això pugui comportar.

que per a avançar en la línia que postulem, ha de ser una inseparable companya de viatge i valor inherent al mateix Contracte Social⁸⁰.

La gran quantitat de casos de corrupció que taquen la cosa pública a l'Estat espanyol en general, i Catalunya —en menor proporció, però igualment execrable i inacceptable— en particular, ens obliga a dedicar un apartat a aquesta espinosa qüestió car, en general, en el si de l'opinió pública hi ha el convenciment majoritari⁸¹ que en la política, entre els polítics, en els governs i en el conjunt de les diferents institucions, la corrupció existeix, hi està instal·lada endèmicament, i la gran part dels diversos actors que hi participen i hi intervenen, també estan contaminats pels efectes de la corrupció i, per tant, són corruptes⁸², xacra, d'altra banda, de la que tampoc se n'escapen els mateixos partits polítics, sobre tot els més grans⁸³.

⁸⁰ «Y como aquella [la ética] sirve al resto de los comportamientos prácticos y opera como legisladora respecto de lo que se debe hacer y de aquello de lo que cabe apartarse, sus finalidades propias serán comprensivas de lo demás, de modo que configurará el bien del conjunto de los hombres. Pues aunque sea uno mismo el propio y el de la comunidad política, mayor y más perfecto se muestra alcanzarlo y preservarlo para las comunidades políticas; **porque, es satisfactorio procurarlo para uno pero es más hermoso y divino procurarlo para el ámbito de las asociaciones humanas y para las comunidades políticas.**» (Aristóteles, 2009, p. 12-14).

⁸¹ Segons l'estudi "La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes" realitzat pel CEO per a l'Oficina Antifrau de Catalunya el desembre de 2010, el 78,8 % dels enquestats considera la corrupció un problema bastant o molt greu, mentre que el 19,9% ho considera poc o gens greu. Cinc anys després, tot continua igual; en la primera onada del Baròmetre de l'Opinió Pública elaborat pel CEO del 2015, el 70% de la població considera que la corrupció està molt estesa i un 26,7%, bastant estesa.

⁸² En el suara citat estudi "La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes", el 42,9% dels enquestats considera que el principal motiu que porta a la majoria de candidats a presentar-se a unes eleccions, és el poder i la influència que s'obté a través del càrrec i el 21,7% que ho és el fet d'enriquir-se personalment; al mateix temps, el 44,4% consideren que la corrupció està molt estesa i el 40,6% que està bastant estesa entre els partits polítics.

⁸³ L'índlit professor Juan J. Linz ens diu: «Los partidos también son vistos como estrechamente vinculados con la corrupción (Del Águila 1995). Ciertamente, los políticos están a menudo involucrados en la corrupción en la forma más flagrante de ganancia personal o de favorecimiento ilegítimo de intereses concretos. Pero la capacidad de los partidos para prevenir estos comportamientos está severamente limitada. Los partidos tienen que presentar candidatos y personal para un gran número de cargos electivos y designados, desde concejales hasta primeros ministros, y es obviamente imposible para la organización central del partido adquirir pleno conocimiento sobre la honestidad de sus miles de candidatos. La vulnerabilidad del partido se extiende aún más por las

El nombre de causes obertes contra responsables dels dos principals partits –PP, principalment i PSOE, en menor mesura– no té parió a Europa; el nombre d'escàndols de corrupció que han afectat a l'executiu en els darrers trenta-cinc anys, sobrepassa en molt la capacitat de comprensió de la societat. Tampoc el frau fiscal té un equivalent de similituds en el seu entorn immediat; es tracta, a més a més, d'una qüestió de caràcter estructural, amb una llarga història al darrere sobre la persistència secular del frau fiscal a l'Estat espanyol, a la que cal afegir una important deixadesa en la seva repressió –quan no complicitat, com es pot desprendre de l'amnistia fiscal aprovada l'any 2012⁸⁴–, ens permeten parlar avui d'una immunitat fiscal *de facto* per a determinats sectors i determinats actors.

Però què és corrupció? Doncs tot allò que significa aconseguir un benefici propi aprofitant-se d'una posició de poder. Diu, de forma vehement i contundent, Alejandro Nieto que «la corrupció acompanya el poder com l'ombra al cos» i afegeix que no és el poder en si mateix el que corromp, sinó la impossibilitat de resistir-se a la temptació d'aprofitar-se'n. Segons Nieto, **«sempre ha estat així i en el fons no escandalitza a ningú».**

prácticas que intentan fomentar la «democratización», al sustituir a los funcionarios profesionales por individuos designados por los partidos en un espectro de instituciones públicas: consejos judiciales, agencias reguladoras de medios de difusión públicos, consejos universitarios, consejos de administración de cajas de ahorro, comisiones de defensa del consumidor, empresas públicas, etc.» (Montero, 2007, p. 290)

⁸⁴ El 27 de juny de 2012, el Govern de l'Estat presenta "l'Informe sobre diverses qüestions relatives al procediment de regularització derivat de la presentació de la declaració tributària especial" que no és altra cosa que una amnistia fiscal, tal com encertadament es descriu en l'article que signa Jesús Sérvulo González en el diari El País, en data 4 de juliol de 2012, http://economia.elpais.com/economia/2012/07/03/actualidad/1341343074_617174.html (pàgina visitada el 14/09/2015) diu: «Hacienda está dispuesta a dar todas las facilidades a los defraudadores para que se acojan a la amnistía fiscal. Tras abrir el proceso al blanqueo del dinero en efectivo, ahora el ministerio de Cristóbal Montoro ha abandonado la idea de gravar con un 10% todos los activos ocultos aflorados tras las críticas de los asesores de los defraudadores, que consideraban que eso no era suficientemente ventajoso para ellos. Ahora, según la nueva interpretación de la Dirección General de Tributos, en lugar de gravar todos los capitales aflorados, se conformará con que tribute al 10% la parte generada en los ejercicios no prescritos (solo tres, en el caso de la amnistía fiscal), manteniendo la exención de intereses y recargos. Con ello, habrá casos en que a los evasores les baste pagar menos del 1% de todo lo defraudado. Además, Hacienda les garantiza que hará la vista gorda con esas declaraciones, pues señala que "no resulta procedente" su comprobación.»

Quan el President del Govern espanyol, en el discurs de tancament de les Jornades del Cercle d'Economia a Sitges, del 30 de maig de 2015, reconeix que la corrupció ha passat factura al seu partit, el Partit Popular, però no pel fenomen en si sinó, en primer lloc, pel "martilleo constante de las televisiones" i "Sobre todo por la forma como lo han tratado", és a dir, **ens està dient que el problema no és la pràctica i exercici de la corrupció, sinó que aquesta pràctica corrupta hagi sortit a la llum pública** i que s'hagi tractat com s'ha tractat⁸⁵.

Observem, doncs, que la corrupció, en tant que l'aprofitament dels recursos públics o de la condició de servidor públic en benefici particular, és una pràctica força freqüent en el conjunt de l'Estat espanyol⁸⁶ com hem pogut comprovar

⁸⁵ "La sociedad española es en líneas generales indiferente a la corrupción pública. La vida política no se altera lo más mínimo por el conocimiento de corrupciones cuando éstas aparecen detalladamente publicadas. De hecho resulta difícil descubrir casos auténticamente desconocidos, ya que casi todos están ya denunciados y descritos, de tal manera que entre nosotros el que no conoce la corrupción es sencillamente porque no quiere.

La sociedad española no se asombra de la corrupción política porque ella misma está corrompida hasta los huesos. (...) El español medio está identificado con el corrupto porque percibe que éste obra como lo haría el mismo si se encontrara en la misma situación. (...) La corrupción pública fluye paralela a la corrupción privada, ramas de un mismo tronco..." (Nieto, 2008, p. 156-157)

⁸⁶ **Transparency International**, en l'Informe de la UE sobre Espanya, dins el "**Primer Informe Anticorrupción de la Unión Europea (2014)**", diu: "Aunque en España ya existe en gran medida un marco jurídico de lucha contra la corrupción, y la legislación se ha aplicado con buenos resultados en materia de investigación de las prácticas corruptas, el informe de hoy muestra una serie de insuficiencias. Un reto especial lo constituye la corrupción política y los deficientes controles y equilibrios, especialmente en lo relativo al gasto público y a los mecanismos de control a escala autonómica y local. En su informe de hoy, la Comisión Europea sugiere desarrollar estrategias de lucha contra la corrupción adaptadas a las necesidades de las administraciones autonómica y local, proseguir con las reformas en curso y la aplicación de las nuevas normas en lo tocante a la financiación de los partidos políticos, e instaurar códigos generales de conducta para los cargos electos, con instrumentos adecuados de responsabilización. La Comisión también propone seguir insistiendo en la lucha contra las irregularidades que se producen en los procedimientos de contratación pública a escala autonómica y local.

Junto con un análisis de la situación en cada Estado miembro de la UE, la Comisión Europea también presenta dos sondeos de opinión pormenorizados. Más del 75 % de los ciudadanos europeos, y un 95 % de los españoles, coinciden en que la corrupción está muy extendida en su país de origen. Aproximadamente 1 de cada 4 ciudadanos europeos considera que se ven afectados por la corrupción en su vida cotidiana; en España, este porcentaje alcanza el 63 %, el más alto de la UE. El 4 % de los ciudadanos europeos, y el 2 % de los españoles, afirman que durante el año pasado se les pidió o se esperaba que pagasen un soborno." <http://transparencia.org.es/primer->

arran dels continus escàndols que de forma periòdica, els mitjans de comunicació airegen i/o posen al descobert. Aquest fenomen, en els darrers anys, ha adquirit una dimensió i una importància més que considerable, essent, cada vegada més, un dels mals de la vida política i pública al Regne d'Espanya⁸⁷.

«**A la elevada impunidad han contribuido muchos factores** que se han ido retroalimentando: al principio, el desarrollo de una práctica que fue borrando la línea que separa lo público de lo privado; enseguida, el cierre de files de los partidos ante denuncias concretas de corrupción; simultáneamente, la relajación de los mecanismos de control; casi siempre, **la escassa censura social** (al menos hasta ahora) y las bajas sanciones que han recibido los corruptos.» (Sebastián, 2016, p. 149-150).

«Casi nunca ha habido sanción política de las irregularidades, **muy infrecuentemente ha habido sanción electoral**, y la sanción judicial ha sido lenta o muchas veces no ha llegado (dilaciones, prescripción), y cuando la ha hecho ha sido benigna. **En la fase penal hay escaso castigo** a los gestores públicos implicados y a los ciudadanos corruptores, **y pocas veces se consigue la devolución de lo apropiado**. ¡Y en ocasiones se les indulta! **Entre 1990 y 2013 los distintos gobiernos concedieron 25 indultos a condenados por prevaricación, 107 a condenados por malversación de caudales públicos y 16 a condenados por cohecho.**» (Sebastián, 2016, p. 150-151).

La corrupció és un fenomen polític, social i econòmic a escala mundial; és un problema universal que corroeix les societats i les cultures; es vincula amb altres formes d'injustícies, immoralitats i utilitza el poder en el seu profit; afecta a la cosa pública, a l'administració de justícia, als processos electorals, al pagament d'impostos, a les relacions econòmiques i comercials nacionals i internacionals, a la comunicació social. Està per igual en l'esfera pública com en la privada; i l'una i l'altra es necessiten, complementen i retro alimenten.

[informe-anticorrupcion-de-la-union-europea-2014-2/](#) Pàgina visitada el 9 de març de 2016.

⁸⁷ L'associació Transparency International (TI) publica anualment, des del 1995, un índex de percepció de la corrupció al món. A tall d'exemple, ultra el que s'ha citat a la nota a peu de pàgina anterior, a la llista corresponent a l'any 2012, l'Estat espanyol ocupa el lloc 30 amb una puntuació de 65, en una llista on Finlàndia ocupa el primer lloc amb una puntuació de 90 i Somàlia el 176 amb 8 punts. En aquesta llista, dos terços dels 176 països que hi apareixen han obtingut una puntuació inferior a 50 en una escala de 0 (percepció d'alts nivells de corrupció) a 100 (percepció baixa).

Pràcticament cap Estat ni institució internacional s'escapa d'aquesta xacra⁸⁸. Ens n'adonem quan constatem l'existència de tants organismes internacionals que treballen per identificar, analitzar, mostrar i lluitar contra la corrupció i posant-hi tots els mitjans per a eradicar-la.

Oficina Antifrau de Catalunya, Fiscalía Especial contra la corrupción y la criminalidad organizada, European Partners against Corruption, Oficina Europea de lluita contra el frau, (OLAF), The Group of States against Corruption, del Consell d'Europa (GRECO), Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), International Association of Anti-Corruption Authorities, (IAACA), Transparencia Internacional... la llista d'organitzacions similars d'arreu del món seria inabastable, com encara molt més inassolible i lluny de l'abast del que racionalment pot ser acceptable —si és que racionalment hom pot arribar a acceptar mai cap quota de corrupció intrínseca— seria la llista de casos de corrupció.

Aquest apartat sobre la corrupció podria ésser tan extens com volguéssim, tot baixant al detall amb profusió d'exemples i supòsits. Tanmateix, no és aquest l'objectiu, de manera que una vegada exposat en conjunt i de forma generalitzada el mal endèmic de la corrupció, ara només afegirem que **la burocràcia és un excel·lent camp de maniobra per al corrupte.**

4.- UN MODEL DEMOCRÀTIC CADA DIA MENYS CONVINCENT.

Arribats a aquest punt del treball de la tesi, ja disposem de dades empíriques suficients com per asseverar que el model democràtic és, veritablement, cada dia, tal com s'expressa en el títol d'aquests sots-capítol, menys convincent; o que, en tot cas, tal com descriu —i s'ha citat— Galli, hi ha, certament, un malestar generalitzat de la democràcia.

⁸⁸ El Dr. Vicenç Navarro, en relació a les eleccions en els Estats Units del 6 de novembre de 2012, diu, a l'ARA del 8 de novembre de 2012: «... el sistema polític viu una enorme crisi de legitimitat com a resultat de la gran influència que grups econòmics i financers tenen sobre la vida política del país, a causa, en part, de la privatització del sistema electoral.» (...) «Hi ha un gran desencant de la ciutadania amb el sistema polític. La gran majoria del poble americà no creu que el Congrés dels EUA representi els seus interessos, sinó els interessos dels que financen les campanyes electorals que procedeixen dels grans grups.»

«Este malestar no es «odio», porque no nace de una precisa voluntad oligárquica de dominio que enfrenta con hostilidad a las masas democráticas, sino que proviene más bien de abajo, del hecho de que tanto la política como la sociedad son percibidas más o menos oscuramente como lejanas a la democracia, y que ésta, aunque negada en los hechos, continúa de todos modos dominando de manera indiscutible en el léxico político como si estuviera dotada de derecho casi natural, como si fuese un destino. Así aparece la apatía junto con la protesta. Y precisamente este elemento de contestación rabiosa, si bien pasiva, convierte el malestar en algo más que un simple 'desencanto' o una resignada desconfianza hacia la democracia.» (Galli, 2013, p. 9-10)

La pregunta que hem de fer-nos és: aquesta democràcia liberal, avui dia, està veritablement en crisi o és que potser, en rigor, mai ha estat realment una democràcia fidel a l'esperit filosòfic, al corpus i principis teòrics que la fonamenta?⁸⁹ És evident, si hem de fer cas de les enquestes i sondejos d'opinió seriosos que es fan —i com ja hem vist—, s'acusa el model actual de defectuós, amb mancances, imperfecte, incomplert..., i aquí ens sorgeix una nova qüestió: és que alguna vegada en el passat havia estat d'una altra manera? És que potser fa cinquanta anys el model era millor que l'actual? I fa cent o cent-cinquanta anys? La resposta sempre és: no. Què ha passat doncs perquè aquell

⁸⁹ «Las democracias liberales se han ido tornando más complejas. (véanse los datos en la «Introducción» página 14)* Esto no significa, ni mucho menos, que estemos frente a un proceso lineal por el que los cambios en las democracias se hayan impuesto por una especie de evolución natural de los estados liberales, ni significa tampoco que todos los elementos que conviven en la realidad política de las democracias actuales se hayan integrado en un todo coherente y armónico exento de tensiones. Lo que ahora nos interesa destacar es que se ha ido imponiendo la idea que sin una dimensión social que elimine la dependencia fáctica, material de los ciudadanos situada por debajo de ciertos límites socio-económicos, la misma lógica democrática carece de una base efectiva para su realización. Con ello legamos a los conceptos de *Estado social* y de *Estado de Bienestar*» (Requejo, 2011, p. 141-142).

*«**Actualmente, lo que se considera políticamente «legítimo» en una democracia no coincide con lo establecido hace solo pocas décadas.** De acuerdo con los criterios, más bien «laxos», usados en la clasificación de Freedom House (existencia de elecciones competitivas, pluripartidistas y con sufragio universal en las que la oposición tiene posibilidades de alcanzar el poder) en 1950 sólo 22 estados sobre 154 podían ser considerados democracias. Ello significaba que un exiguo 31 % de la humanidad vivía bajo este tipo de sistema político. En el año 2000, ya eran 86 estados sobre 192 los que situaban a casi el 47 % de la población mundial viviendo en sistemas democráticos. Poco más que unos 3.000 millones de habitantes en «Free Countries» (frente al resto que vivían en «Partly Free Countries» o en «Not Free Countries»). En el año 2007, los números son 90 Free Countries (47 % población) de un total de 193 estados («Freedom in the World 2008», Freedom House)» (Requejo, 2011, p. 14)

model —sense oblidar que la democràcia liberal sempre ha tingut crítics— ara sigui percebut com a menys convincent?⁹⁰

Qüestions sobre la sobirania nacional —de tan rabiosa actualitat ara mateix— i de quina manera poder compatibilitzar-la en un context mundial en el qual el poder s'exerceix majoritàriament des d'instàncies —polítiques i econòmiques— regionals, supranacionals i fins i tot globals, es van obrint camí en un terreny polític encara molt hostil, però atès el gran fracàs de les institucions internacionals —assistim perplexos al drama dels refugiats sirians en ple 2016— per a fer front als nous desafiaments i a la situació de crisi mundial, comença a haver-hi un cert consens en que cada vegada és més urgent trobar una resposta i aportar solucions.

L'existència de poders econòmics, socials i mediàtics independents —independents dels governs polítics i, per tant, veritables poders a l'ombra— han deixat el paper dels estats —amb una més que evident pèrdua de poder d'aquests estats enfront organismes no democràtics, però de gran poder, com FMI, OCDE, Banc Mundial, OMC, etc.— en un mer garant de seguretat dels seus interessos: **mantenir en estat de letargia a la població amb l'objectiu que els grans actors econòmics puguin funcionar i operar sense problemes.** S'ha vits i viscut amb el tercer rescat de Grècia: el gran poder dels actors financers, s'ha imposat al poble grec —tot i haver-se pronunciat en referèndum—

⁹⁰ «**Hoy que la democracia parece universal, se ha vaciado de contenido. Se ha reducido al voto y la política parece un juego de actores contratados para hacer mal un papel** y que lo critiquemos. Creemos que nos jugamos la democracia en las leyes electorales, en quién podrá y quién no podrá ejercer el voto, en el contenido de las constituciones, en el desarrollo de un reglamento. Pero no es verdad. De nada valen la mejor ley electoral, la mejor constitución, la inclusión política absoluta de todos los seres humanos que viven en un territorio, si no hay una voluntad de repartir de manera igualitaria los derechos y las obligaciones de la vida compartida. De nada sirve la mejor de las leyes si los ciudadanos asumen gobernarse a sí mismos con los principios de la eficiencia y la competencia. Confundimos la democracia con el espectáculo de la democracia. Lo real, de hecho, es el espectáculo. Por eso, quien no está en el programa no existe. **Para existir en la democracia necesitas representar un papel y decir alguna frase. Y que te saquen por televisión.** Es lo único que cuenta. Si no fuera así, si realmente expresaran «la voluntad del pueblo soberano», quemaríamos en la hoguera a quien incumpliera los programas electorales o guillotinaríamos a quien hiciera lo contrario de lo prometido mientras se representaba su función electoral. Especialmente a los actores principales. Somos, al tiempo, los espectadores que dan sentido a la función y los maltratados mecenas de un guion que nos reserva el lugar de comparsas.» (Monedero, 2014, P. 24)

mitjançant el braç executor –i inflexible– de les institucions i la classe política europea.

És així com hem passat del malestar de la democràcia a la democràcia indignada⁹¹. Ara mateix no hi ha ningú que dubti de l'existència d'una crisi de sobrecàrrega de desgovern, una crisi de legitimitat de l'Estat⁹², una crisi dels partits polítics, de la seva representativitat i del seu lideratge històric enfront d'una societat que els comença a sobrepassar –per la dreta, per l'esquerra i per damunt–, una crisi ideològica –de pèrdua d'identitat–, hi ha un fort desencantament social, una recentralització asfixiant –sobretot en la cas de l'Estat espanyol–, un elevat distanciament entre el ciutadà del carrer i el poder polític, manquen mecanismes reals de participació ciutadana. A tot això, cal afegir-hi una galopant crisi de l'Estat del Benestar, amb una impressionant retallada de la política social de l'Estat.

És impensable, doncs, que aquest model democràtic pugui engrescar a ningú, més enllà d'aquells que n'obtenen beneficis personals evidents i notoris, mentre que aquest cúmul de circumstàncies i fets, **donen arguments a aquells que, ja de per si, els costa molt poc desconnectar-se socialment**, en un sentit o en un altre, i restar al marge de la comunitat.

⁹¹ «En un primer moment es va conèixer com el 15-M, en referència a la data de la primera manifestació, però els mitjans de comunicació aviat van popularitzar l'etiqueta d'indignats, (...). Efectivament, al país (com a la resta del món) hi havia un clima general d'indignació contra els polítics que només es preocupaven d'ells mateixos i contra els banquers que havien ensorrat l'economia amb les seves maniobres especulatives, per haver de ser rescatats posteriorment i tot això per rebre unes esplèndides bonificacions, mentre que els ciutadans pagaven ben cares les conseqüències de la crisi amb les seves feines, els seus sous, els serveis que rebien i l'embragament de les seves cases. El moviment va durar diversos mesos prenent formes diferents, tot i que la majoria de les ocupacions d'espais públics es van acabar a principis de juliol.» (Castells, 2013, p. 112-113).

⁹² «En el curso de los últimos cuatro siglos el estado ha venido siendo el lugar en el que se configuraba la identidad social de los hombres por medio de la pertenencia a una nación. El estado nacional ha sido en la modernidad el escenario decisivo para la acción colectiva en la política interior y exterior, el actor privilegiado de las relaciones de poder. Estas funciones han sufrido una gran transformación como consecuencia de unos cambios profundos, en virtud de los cuales no es exagerado afirmar que la política ha dejado de estar monopolizada por las instituciones estatales.

Entre las causa fundamentales a las que se debe esta erosión de la función tradicional del estado suele apuntarse el fenómeno de la globalización.» (Innerarity, 2002, p. 135)

No obstant això, l'activitat governamental s'ha circumscrit a polítiques de curt termini, seguint l'habitual escenificació de cada teatre polític nacional entre les formacions dels respectius estats: liberals, conservadores, socialdemòcrates, excomunistes i exfeixistes, verds, que, en conjunt, constitueixen l'escenari polític dels diversos estats europeus. Els governs, després de la crisi de començament dels vuitanta, tenien els pressupostos sanejats, de manera que la seva acció es va centrar i circumscriure en una única política pressupostària –sobretot en la gestió de la despesa– : governar era gastar i no liderar perquè tot estava –així els ho semblava– controlat.

La signatura del Tractat de Roma el 1957, pel que es creava la Comunitat Econòmica Europea, va comportar que a Europa occidental s'anés perfilant un model de democràcia, d'acord amb un model econòmic de desenvolupament continuat sense fi. Tanmateix, a la pràctica, hi havia un fort contrast entre el seu alt grau de formalització en relació al seu baix contingut real⁹³. Sigui com sigui, s'instal·la un miratge sobre un creixement il·limitat que genera una societat feliç, consumista i individualista –**es continua mirant cap un altre cantó**–, mentre **els governs es desenten de l'economia**, fins al punt de dotar d'un estatus d'independència a les institucions econòmiques més rellevants, com els bancs centrals, que esdevenen, així, uns altres organismes al marge de la divisió de poders i, per tant, al marge de l'escrutini crític de l'elector.

Com a conseqüència del que s'exposa, es genera a Europa una situació, en general, certament no gaire satisfactòria, tant pels efectes directes de la crisi, com per la gran desocupació –sobretot en els països on més ha colpejat la crisi–, essencialment entre els més joves. Les restriccions i retallades socials, que afecten aquells que no han tingut cap responsabilitat amb l'esclat de la crisi, mentre es protegeix i es salvaguarda els qui amb la seva actuació irresponsable la varen provocar, és un altre important factor negatiu més a afegir en el conjunt de causes que han propiciat l'allunyament de la política de la societat.

Si a aquesta suma de factors hi addicionem la corrupció, la que es veu, la que se sap i la que es percep, tant localment com a escala global, ja tenim tots els

⁹³ «...una Europa que cambia presidentes y constituciones, que incumple promesas electorales o el contrato social fundado en la igualdad si así se lo sugiere la incuestionable Verdad que expresan los mercados. Democracias hechas añicos, como si el edificio vigente el último medio siglo finalmente hubiera estallado en mil pedazos.» (Monedero, 2014, P. 9-10).

components necessaris que ens menen vers l'acreditat desinterès i desconfiança generalitzada⁹⁴ per la política i els seus agents tradicionals.

Constatada la convicció que el model democràtic en què estem instal·lats cada dia convenç menys gent, transitarem i ens centrarem en el cas concret del Regne d'Espanya on —a més a més de tot el que acabem d'exposar— hem acreditat que hi ha instal·lat un "parlamentarisme totalitari matisat" i una "partidocràcia oligàrquico-aristocràtica". Un model on l'interès general i els principis democràtics queden conculcats en benefici dels interessos partidistes⁹⁵, **un model capaç de promulgar una Llei de partits polítics,**

⁹⁴ «Durante las últimas cuatro décadas ha aumentado entre el público estadounidense la convicción que no se puede confiar en su gobierno (...). Esta enorme erosión de la confianza en el gobierno ha generado mucha discusión académica desde que fue apreciada por Miller (1974). Pero hay un claro desacuerdo en torno a por qué se ha producido. (...). Es concebible que la gestión del gobierno no influya en las evaluaciones públicas, pero la gestión objetiva siempre se evalúa de acuerdo con criterios internalizados, y éstos han cambiado en las últimas décadas. (...) parece que la reglas han cambiado y que los públicos (...) están valorando ahora a sus líderes e instituciones con criterios más exigentes que los que existían anteriormente.» (Inglehart, 2001, p. 386-389)

⁹⁵ Avinentesa que succeeix a tot arreu, fins i tot en aquelles democràcies que considerem exemplars pel seu model, com és el cas d'Alemanya, on **la Cancellera Angela Merkel adoptà el programa vers la unió bancària en funció del seu calendari electoral.**

Efectivament, en el Consell Europeu de 18 i 19 d'octubre de 2012, Espanya, França i Itàlia volien que el Consell donés, el més aviat possible, llum verda per a la creació d'una unió bancària amb un supervisor únic en mans del Banc Central Europeu. Segons el projecte, el marc legislatiu per a l'establiment del supervisor s'havia d'acordar abans de la finalització de l'any 2012, tal com s'havia decidit en la cimera del 29 de juny de 2012, amb l'objectiu de posar-lo en funcionament, de forma escalonada, en el decurs de l'any 2013.

No obstant això, la qüestió de quan es podria utilitzar la recapitalització directa, els dirigents la varen deixar en suspens, traslladant-lo a un posterior debat entre ministres d'economia. A la pràctica, fou el mateix que ajornar-lo *sine die*, cosa que interessava a Angela Merkel, atès que les eleccions a Alemanya eren el 2013, i aquest assumpte podia posar en risc la seva reelecció.

Amb l'establiment d'un supervisor únic efectiu, el mecanisme de rescat (MEDE), mitjançant una decisió ordinària, es susceptible de lliurar directament el finançament necessari als bancs. Tanmateix, Angela Merkel, va posar per davany si li convenia o no que els votants alemanys percebessin que a partir dels seus impostos es volia socórrer la banca dels països amb problemes. Per aquest motiu va deixar en *stand by*, l'instrument. Això, tal vegada, és el que més li va convenir, però les conseqüències varen ser les d'haver de fer front a un desgavell molt superior quan algun dels governs amb problemes va haver, o ha hagut, de demanar assistència financera perquè no hi ha cap possibilitat de sostenir-se amb els alts interessos del deute, atès que és necessari aportar-hi uns imports molt superiors, com s'ha anat veient.

per a impedir que una determinada opció política —d'una zona concreta de la geografia de l'Estat—⁹⁶ pugui accedir a uns comicis democràtics.

Hem constatat que els processos electorals són simplement una tria d'ofertes de diferents colors polítics, un vistiplau a la selecció de noms que conformen cada una de les llistes electorals que han decidit les oligarquies de cada formació política en funció dels seus interessos, i l'obtenció d'un salconduit per a que cada actor polític pugui fer tot allò que li convingui fins el proper procés electoral. És un model dissenyat per a que l'alternança en el poder afavoreixi sempre els mateixos⁹⁷; un model en el que —com ja hem vist— la separació de poders és un eufemisme, i on les promeses i compromisos electorals són paper mullat; un model en el que hi ha instal·lat una corrupció endèmica —com acabem d'acreditar en el sots-capítol anterior— que es retro-alimenta incessantment; en definitiva, un model probablement abellidor en la teoria però absolutament adulterat en la pràctica.

⁹⁶ Llei Orgànica 6/2002, de 27 de juny, de Partits Polítics. Es sotmet a la seva aprovació a partir del projecte de Llei Orgànica de Partits Polítics remesa pel Consell de Ministres a les Corts Generals amb els informes favorables del Consell General del Poder Judicial i el Consell d'Estat. Aquesta Llei va substituir a la Llei 54/1978, de 4 de desembre, de partits polítics, pre-constitucional i més ambigua en l'articulat respecte a la possibilitat d'il·legalitzar partits polítics, tal com explícitament es manifesta a l'exposició de motius on es diu que l'objectiu és garantir el funcionament del sistema democràtic, tot impeding que un partit polític pugui, de forma reiterada i greu, atemptar contra aquest règim democràtic de llibertats, justificar el racisme i la xenofòbia o donar suport políticament la violència i les activitats de les bandes terroristes.

En tot cas, l'objectiu final d'aquesta llei era la d'impedir l'accés als comicis als sectors *abertzales* del País Basc. Com a mostra ens quedem amb la frase d'Esperanza Aguirre, davant el resultat de les eleccions al País Basc 2012, on en una piulada al seu compte personal de tweeter, manifesta: «Ara es veu amb tota la seva cruïlla el greu error del Tribunal Constitucional en legalitzar a Bildu en contra del Suprem» Es refereix a la STC 138/2012.

⁹⁷ «una mezcla que, como sus propios creadores reconocieron, es sencillamente maquiavélica: trasvasa los escaños justos para que el efecto sea beneficioso para nuestro partido» (Continua a la nota 2 de peu de pàgina): "2. En palabras de uno de sus artífices: 'el sistema electoral español es infinitamente más original de lo que parece a primera vista y es bastante maquiavélico (...) Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37% (Alzaga 1989: 127, traducción de Ignacio Lago)». (Urdániz, 2008, p. 60).

En el quadre 4, hem vist com el PP, a les Eleccions Generals de 2011, obté la majoria absoluta amb un 30,37 % del cens electoral.

En definitiva, i en paraules de Sartori:

«La democracia es fruto de una "ideocràcia". Ningún experimento histórico depende tan pronunciada y peligrosamente de la fuerza de las ideas, y por consiguiente, a nuestra capacidad de dominar al mundo pensándolo. Pero, que las ideas están desde hace más de un siglo, bajo sospecha. Poco a poco se ha ido hablando cada vez menos de ideas, y cada vez más de "ideologías". Al final, todo se ha vuelto ideología.» (Sartori, 2007, p. 292-293).

I tot això en un context en el qual malgrat una creixent interiorització i convenciment en què el futur passa per la participació democràtica, la realitat encara és ben diferent, com ho testimonia el criteri d'un nombrós grup d'autors –alguns força allunyats ideològicament dels altres– que consideren que cada dia és més preocupant –i evident– "l'absència del poble" o, el que és el mateix, excessiu conjunt de límits i dificultats a la participació, fet i circumstància que té molt a veure amb la crisi actual.⁹⁸

⁹⁸ A tall d'exemple: «¿es verdad que de los años cincuenta en adelante ha ido disminuyendo en las democracias el componente de «gobernada» y creciendo el componente de «gobernante»? En suma, ¿es cierto que estamos pasando gradualmente de una democracia gobernada a una democracia gobernante?» (Sartori, 2007, p. 105).

«...autores que, incluso con una gran distancia entre sí, ponen de relieve que la contradicción fundamental de la democracia es la ausencia de pueblo, es decir, la pretensión de hacer coexistir democracia y pueblo, por una parte con Estado y representación, por la otra.» (Galli, 2013, p. 77).

«La sociedad del conocimiento pone en cuestión la capacidad del estado para la decisión colectiva vinculante. ¿en qué radica la dificultad? En una sociedad del conocimiento sólo sobreviven los sistemas que están dispuestos y son capaces de aprender (Wiesenthal 1994). La política se encuentra ante la pregunta de si puede convertirse en moderador de los procesos sociales de aprendizaje o si se mantendrá en el estilo normativo tradicional que le sitúa al margen de estas realidades.» (Innerarity, 2002, p. 167-168).

CAPÍTOL 2

EL MODEL POLÍTIC VIGENT EN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

- 1.- UNA ADMINISTRACIÓ ANCORADA EN EL PASSAT. {Pàg. 101} 1.1.- Precedents històrics. {Pàg. 103} 1.2.- Un model d'administració municipal oposat al bon govern. {Pàg. 126} 1.3.- El Procés electoral municipal. {Pàg. 151} 2.- L'EMBULL NORMATIU. {Pàg. 159} 2.1.- Galimaties normatiu: híper-regulació i contradicció. {Pàg. 162} 2.2.- Irracionalitat de la norma. {Pàg. 170} 3.- L'ACCIÓ POLÍTICA EN LA POLÍTICA LOCAL. {Pàg. 177} 3.1.- l'actor polític en la política local. {Pàg. 181} 3.2.- La perversió del rol d'oposició. {Pàg. 187} 3.3.- L'individu. {Pàg. 191} 4.- LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN LA POLÍTICA LOCAL. {pàg. 195} 4.1.- L'actor ciutadà en la política local. {Pàg. 201} 5.- EL MAPA TERRITORIAL I LA FRAGMENTACIÓ LOCAL. {Pàg. 203}

«En primer lloc, hom ha de posar límit, si es pot, a la proliferació de prínceps i regidors, per això tenim: "Pels pecats del poble, que són grans, Déu els envia molts prínceps i regidors, ja que cadascú d'ells es vol acabar i enriquir a costa del poble"». (Eiximenis, 2009 [1499], p. 208).

Francesc Eiximenis en el seu llibre *Regiment de la cosa pública* intitula el Capítol XXVII com a "Una quantitat excessiva de Prínceps i Regidors destrueix la cosa pública." (Eiximenis, 2009 [1499], p. 208).

A la vista de les seves paraules hem de deduir que de llavors fins avui el poble ha pecat en excés, car el càstig diví a aquestes alçades és híper dimensionat pel gran nombre d'actors polítics. I això és així, tal com ja hem explicat en el capítol anterior, perquè el model comporta la necessitat d'haver de disposar d'un elevat nombre d'actors per a gestionar la cosa pública en general, i en aquest cas, la local: regidors, funcionaris, càrrecs de confiança i personal laboral. Un extens i complicat marasme legislatiu, una administració amb esquemes del passat intentant desenvolupar una activitat en el present amb les exigències del futur, i un atomitzat mapa municipal, són els factors que han

generat aquesta desmesurada inflació d'actors i efectius dins la cosa pública local.

Considerem que és essencial aprofundir en l'administració local, i per això en aquest capítol fotografiarem el model polític vigent a la cosa pública local i la seva forma de govern, ens endinsarem en l'entramat legislatiu que el sustenta i disseccionarem el mapa administratiu local, veritable fre a qualsevol intent d'introduir-hi l'eficiència i l'eficàcia. Cal no perdre de vista una realitat objectiva: els Governos locals, a l'Estat espanyol, han estat mers espectadors en el procés de repartiment de poder territorial i, encara més important, en la distribució dels recursos públics. És paradoxal que, després de més de trenta anys de desenvolupament constitucional de govern local, el poder local segueix gestionant, pràcticament, el mateix percentatge de la despesa pública sobre el PIB que l'any 1981, és a dir, entre el 12 i el 14 per cent.

Des d'un punt de vista subjectiu i formal, el model de govern local vigent al Regne d'Espanya és el que la doctrina —ho veurem al Capítol 6 d'aquest treball de Tesi, on es desenvolupa aquesta conceptualització— anomena d'"Alcalde fort"⁹⁹. Aquest model posa, sense pal·liatius, en mans de l'Alcalde tot el poder i lideratge polític. Una de les característiques d'aquest model, és que la línia que separa la política de l'administració és molt fina, a vegades borrosa i en ocasions inexistent¹⁰⁰.

1.- UNA ADMINISTRACIÓ ANCORADA EN EL PASSAT.

L'inclit García de Enterría en el llibre *Revolución Francesa y administración contemporánea*, formula a tall de conclusió, una magnífica proposta per a «*escapar de la rigidesa d'una construcció teòrica i institucional* —es refereix al sistema del "*pouvoir* municipal francès, del que el model vigent n'és tributari— que ha vingut ofegant entre nosaltres, en major o menor mesura, moltes de les

⁹⁹ Vegeu el quadre 19 de la pàgina 392.

¹⁰⁰ El grup d'estats que conformen aquest model, són països bàsicament de l'Europa del sud amb alguna excepció a l'Europa oriental: Espanya, França, Grècia, Itàlia, Portugal, Xipre i Hongria. Malgrat diferències importants en el patró institucional, aquests estats comparteixen un model comú d'organització política i d'administració on, com veurem a la Part III, l'alcalde o alcaldessa és l'actor principal.

millors possibilitats d'una vida local profunda" i tot aprofitant la més que probable unitat europea, potenciar un nou i potent model de política local¹⁰¹.

No hi ha dubte que les estructures administratives que perviuen en la democràcia són pràcticament les mateixes que neixen amb l'absolutisme borbònic¹⁰², l'esperit de les quals arriba fins a l'actualitat, avinentesa que és força més eloqüent quan ens referim a la cosa pública local, amb unes estructures adaptades i evolucionades —amb major o menor fortuna—, això sí, als temps en què han conviscut: tradició administrativa del segle XIX, reformes de 1830 i 1850, l'Estatut de Calvo Sotelo de 1924, reformes franquistes de 1945 i 1962, Llei de Bases de règim local de 1985 i posteriors modificacions, **però inequívocament ancorada en el passat.**

Certament, el ciutadà es troba davant un veritable marasme legislatiu, que arriba fins el paroxisme en aquestes darreres tres dècades, fet que comporta una acusada confusió i exasperació a la majoria d'actors implicats i que, en general, genera una considerable inseguretat jurídica al conjunt de la cosa pública.

Els exorbitants privilegis —procedents directament d'un passat llunyà, creixentats amb el pas de les èpoques i el pas dels anys— de l'administració, de la cosa pública, afegits a una complicada estructura normativa, i organitzativa, són la causa d'un funcionament ineficaç, feixuc, i que va en detriment del que a priori té per objectiu protegir: la seguretat jurídica. I això és així perquè **en la recerca d'una suposada excel·lència en el procediment administratiu, s'ha establert un exacerbat marc de mecanismes i contramecanismes**

¹⁰¹ «Si verdaderamente la ya visible unidad europea ha de potenciar un nuevo y enérgico localismo, es fuerza repensar originalmente, a lo menos nosotros, los países tributarios del sistema del *pouvoir* municipal, los fundamentos mismos del Municipio y sus posibilidades políticas, para escapar a la rigidez de una construcción teórica e institucional que ha venido ahogando entre nosotros, en mayor o menor medida, muchas de las mejores posibilidades de una vida local profunda» (García de Enterría, 2005 (1972), p. 149 – 150).

¹⁰² «La única cosa que la Revolución no tocó y que, según ha demostrado tan perfectamente Tocqueville, sobrevivió a todas las vicisitudes de las décadas subsiguientes, fue el poder de las autoridades administrativas. Ciertamente, la extrema interpretación del principio de la separación de poderes que había ganado aceptación en Francia sirvió para fortalecer los poderes de la Administración y fue usada grandemente para proteger a las autoridades contra cualquier interferencia por parte de los tribunales, con lo que se fortaleció más que se limitó el poder del Estado.» (Carrión, 2009, p. 143).

de control i garanties de tota mena que, a la pràctica, acaben essent la ineficàcia perfecta.

La paradoxa resideix en el fet que aquesta activitat garant i de control, provoca, que la pròpia administració hagi de crear nous organismes autònoms, empreses mixtes, o qualsevol altra fórmula jurídica que els permeti poder fugir del dret administratiu, i escapolir-se així, d'aquesta cotilla de control i garanties que l'oprimeix. A tot això cal afegir que, dia rere dia, es produeix un desorbitat increment de tràmits i de burocràcia que multiplica notablement tots els processos i comporta un espectacular augment de les plantilles de personal necessari per a desenvolupar-los. A causa d'aquesta realitat el cost de la cosa pública s'ha disparat de forma exponencial.

Tot plegat, no és altra cosa que la conseqüència de la voluntat de voler adaptar una estructura organitzativa antiquada i pretèrita a les exigències de la societat actual, amb les eines del present però amb els conceptes del passat. Una administració curulla de departaments, negociats, àrees, agències, delegacions, oficines, dependències, seccions, amb els seus corresponents funcionaris caps, sotscaps i respectius responsables de cada una de les atomitzades àrees de gestió de l'administració, on la detenció d'aquesta petita parcel·la de poder és el principal objectiu vital dels seus titulars, més enllà —i per damunt— del que ha de ser l'eficiència i l'eficàcia i, sobretot, el servei a l'interès general, on **la forma està per sobre del fons, i l'hàbit —el vici adquirit— predomina per damunt del sentit comú.**

1.1.- Precedents històrics

L'entrada en vigor del Decret de Nova Planta de 1716, va suposar —entre moltes altres coses— la destrucció del sistema institucional dels municipis catalans, forjat en el decurs d'aproximadament vint segles, i la imposició del model vigent en els ajuntaments castellans que era autoritari, centralista i molt més aristocratitzat que el català, el qual, sense poder ésser considerat democràtic d'acord amb els paràmetres actuals, era força més fluït i es basava en un important grau de participació del poble.

El model català d'universitats, que era la designació pròpia a Catalunya amb què es denominava als municipis constituïts i organitzats en consells i magistrats —segons cada zona del país: consells, paeries, jurats, consolats, etc.—, fou suprimit per complet i es va implantar una nova institució anomenada

“ayuntamiento de regidores”, presidit pel “corregidor”, sistema polític més homogeni i adequat al tarannà del nou règim i que, sobretot, permetia la constant interferència i control de la monarquia en els assumptes locals. La nova situació políticjurídica va comportar la substitució del sistema d’elecció per insaculació, vigent a Catalunya, pel de la designació directa vigent a Castella.

L’any 1718 es va promulgar el que es coneix com a Nova Planta municipal, instrument mitjançant el qual s’exercia un ferri control sobre els municipis, els quals perden, pràcticament, la totalitat de la seva autonomia. Les funcions dels nous ajuntaments són sensiblement molt més limitades que les de les institucions pròpies vigents fins aleshores, car aquestes noves funcions consisteixen, essencialment i escassa, en exercir simplement de policies del territori i administrar els cada cop més minvats i escadussers béns i rendes del municipi. Ultra això, **els consells municipals, ara anomenats ajuntaments, deixen de ser l’expressió de la realitat sociològica** per esdevenir una institució en el que l’hegemonia corporativa està en mans de la noblesa.

Al mateix temps, la promulgació del Decrets de Nova Planta comportà un fet encara molt més transcendental en matèria jurídica per al futur de Catalunya, que la pèrdua de les institucions pròpies: **l’eliminació i desaparició del Dret Públic català**. Així ho estableix el primer Decret de Nova Planta de 29 de juny de 1707: «el justo derecho de conquista, el atributo de la soberanía regia y... la conveniencia de reducir todos los reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres, tribunales... que habrán de ser los de Castilla, tan loables en todo el universo» És així com les *Cortes de Castilla* passen ara a ser les *Cortes Generales*.

Podem afirmar que, l’actual organització administrativa, és hereva de l’absolutisme instaurat a partir del Decret de Nova Planta i, per tant, aquest nou model polític-administratiu, actuarà com a base de tot un esperit jurídic del qual, avui dia, encara en perviuen algunes de les seves característiques; és el fonament sobre el que es sustenta tot l’edifici doctrinal que subsisteix al llarg dels diferents períodes i avatars polítics que es succeeixen, inclòs el règim polític totalitari del Franquisme, i que culmina en la situació actual, on malgrat el temps transcorregut, i les mutacions, transformacions i adaptacions normatives inevitablement experimentades, continua ben viu, tant pel que fa als principis normatius, com a model organitzatiu i conceptual.

El sistema administratiu que s’imposa a partir del Decret de Nova Planta, és **un model on la llei està per sobre de la justícia i on el monarca ostenta, de**

forma privativa, la facultat de legislar sense estar sotmès ni a les Corts ni al poble: el monarca borbònic s'arrogà la sobirania dels regnes invocant un dret diví. **És el model del "quiero y mando"** Francesc Maspons i Anglasell, ho il·lustra de la forma següent:.

«... al 1393, Enrique III ordena al municipi de Colmenar de Las Ferrerías de Àvila: "Yo, de mi ciencia especial y expresamente, privo en este caso la dicha ley de Briviesca¹⁰³ y todas sus cláusulas derogatorias e quiero que non empezca nin empecer pueda..." (Cita de Domingo Ramon Domingo i Morató dels seus Estudios de ampliación de la Historia de los Códigos Españoles.)

(...) document reial de 1433: "E **quiero e mando** que esta merced que vos yo fago sea firme e valedera non embargante cualquier leyes e fueros fechos e por facer e privilegios e usos e costumbres e estilos que en contrario desto sean o ser pueden; ca yo de mi ciencia cierta e propio motuo e poderio real absoluto e de mi deliberada voluntad, la cual quiero que haga fuerza e vigor de pacción e contrato fecho e inido entre partes, e así mismo fuerza e vigor de ley bien ansi como si fuese fecha e promulgada en Cortes... **quiero e mando...**" (Domingo i Morató, lloc citat)». (Maspons, 1932 (2006), p. 81)

«**"En nuestro estado monárquico no pueden los súbditos introducirla (el costum) legítimamente sin consentimiento del príncipe; y de ésta es bien clara y solidísima la razón: porque, como aquella tendria fuerza de ley, habriamos de decir que reside potestat legislativa en los subditos..."**" "La costumbre para que valga ha de ser razonable, y de esto mismo se infiere y deja ver a todas luces que mucho menos pueden los subditos introducirla contra ley sin consentimiento del príncipe, porque nunca seria razonable siendo contra ley (Tratado [de 1774] de la observancia y obediencia de las leyes, cap. 3)"» (Maspons, 1932 (2006), p. 83)

Una característica d'aquest nou règim, és la multiplicitat de càrrecs per a vigilar-se, controlar i supervisar els uns als altres, en un *totum revolutum* que només afavoreix la ineficàcia i el desgovern i provoca conflictes, malfiances, picabaralles i tensions importants.¹⁰⁴ Cap a la fi del segle XVIII, com a

¹⁰³ Es refereix a les Corts de Briviesca celebrades l'any 1387. En aquestes Corts varen ser aprovades un conjunt de lleis de gran importància.

¹⁰⁴ Corregidors com a caps de l'administració municipal, alcaldes majors com a ajudants d'aquests en matèria jurídica, regidors, dels que el regidor degà exercia de president; com que la majoria de regidories esdevenien vitalícies i fins hi tot hereditaris, foren creades magistratures temporals de compensació per a controlar els vitalicis, aquests magistrats rebien la denominació de: "Síndic Procurador General" d'una durada trienal.

conseqüència de les deficiències i mancances de l'administració apareixen les Juntes que es formen a escala municipal i que s'estenen per tot el Principat, amb l'objectiu de substituir la ineficàcia i paràlisi de l'administració així com l'erosió de la seva autoritat¹⁰⁵.

La segona meitat d'aquest segle XVIII, té dos períodes diferenciats: un que coincideix amb el regnat de Carles III, entre 1759 i 1788; i l'altre que va des del final del regnat de Carles III —el traspàs d'aquest monarca es produeix el 14 de desembre de 1788— fins a la fi del segle, per tant, entre 1789 i el 1800.

L'ascens al tron de Carles III, va comportar reformes —entre 1766 i 1771-1772— que, entre altres coses, significà la introducció de la representació popular als ajuntaments —de tota Espanya— amb la creació dels càrrecs de diputats del comú i síndics personers. Aquesta reforma, a la pràctica, va comportar que coexistissin al mateix temps dos ajuntaments: el dels regidors i els dels diputats que, malgrat eren responsables dels mateixos assumptes, estaven organitzats com a cossos separats. Aquest pas pseudodemocratitzador va significar, al mateix temps, facilitar el retorn a l'administració municipal de l'organització gremial.

Tanmateix, i en contrapartida, la noblesa assoleix un pes preponderant —sobre tot a l'Ajuntament de Barcelona—, d'una banda, i de l'altra, *de facto*, es produeix la divisió del consistori en dos grups representants d'interessos socials oposats, circumstància que obre la porta a la intervenció de les autoritats provincials —objectiu llargament cobejat de forma indissimulada— en la gestió diària del municipi mitjançant la institució del *Real Acuerdo*¹⁰⁶.

Cap el segon terç del segle es crearen els "diputados del comun" encarregats de vigilar els ajuntaments en allò que feia referència al proveïment de queviures; també apareix la figura del "Síndico Personero" que té per objectiu "defensar" la comunitat de la població quan consideraven que eren agreujats d'alguna forma.

¹⁰⁵ Pere Molas i Ribalta, en la seva intervenció en el cursos monogràfics sobre la Història de Catalunya, organitzats per l'institut Municipal d'Història, de Barcelona, diu el següent: «Hi ha un tercer element a mesurar, en aquest regnat de Carles IV, que consisteix en una erosió de l'autoritat municipal. Sovintegen els casos de desobediència, de poc respecte, d'aldarulls (...) tot contribueix a portar aquest municipi borbònic vers una situació insostenible.» (Molas, 1985, p. 114)

¹⁰⁶ El "Real acuerdo" és el nom que rebé, en l'organització política i administrativa imposada per Felip V a la corona catalanoaragonesa, l'organisme format pel plenari de l'audiència i el capità general, com a elements de la diarquia que el nou sistema imposà. El "Real acuerdo" publicava els comunicats més importants i feia els nomenaments de

Encara trobem un altre efecte, conseqüència directa de la lluita de poders i l'harmonització de la praxi de la política pura i la política econòmica d'aquest període de reformes. En realitat es tracta, també, d'una mesura centralitzadora atès que un dels objectius que es perseguia era el d'eliminar l'àmplia autonomia que l'administració municipal posseïa en matèria de proveïments, atès que una vegada aplicades les mesures corresponents, el consistori de Barcelona restà a les ordres directes d'una Sala Extraordinària de la Reial Audiència. Marina López Guallar ens diu:

«Es liquidava, així, el compromís anterior, i en la gestió municipal disminuïa el protagonisme dels gremis, que, com a poder fàctic, podien interferir la política governamental i inspiraven una forta desconfiança a la classe política funcional» (López, 2002, p. 82-83).

El segon període amb què hem diferenciat aquesta segona meitat del segle XVIII, el que hem encasellat entre la mort de Carles III i la fi del segle i primers anys del segle XIX, està marcat per tres importants esdeveniments: els "Rebomboris del Pa"¹⁰⁷, la Guerra Gran¹⁰⁸ i la Revolució Francesa. En aquest curt, però intens i rellevant període —rellevant per l'esgotament del sistema—, es posa de manifest la debilitat de la monarquia borbònica amb una més que deficient capacitat militar, política i administrativa, situació que porta el país a una immensa crisi econòmica i social de grans dimensions i, que en definitiva, és el brou de cultiu i condició necessària que dóna lloc al final de l'antic règim, el qual el situarem a les Corts de Cadis, de 1812¹⁰⁹.

càrrecs destacats. Aquesta actuació conjunta no impedí que hi hagués enfrontaments entre les audiències i els capitans generals, especialment al Principat.

¹⁰⁷ Es coneix com a Rebomboris del Pa els fets ocorreguts a Barcelona els dies 28 de febrer, 1 i 2 de març de 1789 amb alguna repercussió a Vic i a Mataró, motivada pel reiterat encariment del pa com a conseqüència de la coincidència de les males collites del país, d'una banda, i la crisi europea de l'altre, que provocà la caiguda de les importacions.

¹⁰⁸ La Guerra Gran, també coneguda com la Guerra dels Pirineus, Guerra del Rosselló o la Guerra de la Convenció, un episodi de les Guerres de la Revolució Francesa, fou un conflicte bèl·lic en què s'enfrontaren el Regne d'Espanya i la República Francesa, entre el 1793 i el 1795.

¹⁰⁹ «Els ajuntaments contemporanis van néixer a Espanya amb la legislació de les Corts de Cadis. No tots els elements legislatius desenvolupats a Cadis eren plenament nous, ja que en bona mesura deriven del pensament il·lustrat, però si que, com a conjunt, eren clarament un nou punt de partida... » (Marín, 2000, p. 43).

«...sostengo que [la centralización] no es una conquista de la Revolución. Es, por el contrario, un producto del antiguo régimen, y aun diré que **es la única parte de la organización política del antiguo régimen que ha sobrevivido a la Revolución**, por ser la única que podía acomodarse al nuevo estado social creado por ella.». (Tocqueville, 2004, p. 65)

A efectes pràctics doncs, i pel que fa al conjunt del Regne d'Espanya, situaríem el punt de partida del segle XIX a les Corts de Cadis i el trencament amb l'Antic Règim¹¹⁰, entre les Corts de Cadis i la mort de Ferran VII. **Aquest trencament, polític i social, simbolitza un canvi, en la forma, a nivell de l'organització del món local, i també, aparentment, des del punt de vista conceptual-filosòfic —en el fons—, inclosa la vesant político-administrativa, inspirats —això sí— en uns principis diametralment oposats als que fins llavors havien imperat.** El citat canvi obeeix a la transcendental influència de la Revolució Francesa, tant pròxima en el temps com en l'espai, i pretén una sensible transformació del sistema de govern que, indefugiblement, es trasllada i es reflecteix a la cosa pública local, influència que trobem en l'assumpció dels principis que informen la Revolució que triomfa a la República francesa i que, com a element essencial, és fonamenta en l'existència generalitzada de municipis a tot el territori, amb un règim jurídic i administratiu comú i uniforme.

No obstant això, el segle XIX és un període molt convuls¹¹¹ —guerra del francès, alternança de períodes absolutistes amb períodes liberals, sobre tot en el primer terç de segle, guerres carlines, cops d'estat, "pronunciamientos", governs

¹¹⁰ És Alexis de Tocqueville qui estableix el concepte *Ancien Régime* per tal de definir el període anterior a la Revolució Francesa: els segles XVI, XVII i XVIII, l'època de la monarquia absoluta del dret diví i del despotisme il·lustrat.

¹¹¹ Afirmar Jordi Xifra Heras: «La bigarrada estructura de la societat explica que, després de França, Espanya és el país europeu que més constitucions ha conegut. Recordem que hem estat governats pels textos de 1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876, i arribats al nostre segle hem tingut la Constitució republicana de 1931, les lleis fonamentals franquistes i l'actual codi polític de 1978. Demés, cal completar aquesta relació amb les constitucions de 1808 i 1856, que no arribaren a tenir efectivitat, sense oblidar les que no passaren de ser projectes oficials, o sigui, les de 1852 i 1873. Recordem també que alguns d'aquests codis tingueren una vigència intermitent, com el de Cadis, durant els períodes 1812-1814, 1820-1823 i 1836-1837; i que d'altres, com els de 1845, foren mantents vegades modificats. L'efectivitat de les constitucions fou sovint escombrada per les situacions de fet, sorgides dels pronunciaments, els motins, les guerres civils o els aldarulls socials. Finalment, no han escassejat els moments o períodes en què es van imposar uns governs autoritaris i anticonstitucionals, com els de 1814-1820, 1823-1833, 1923-1931 i 1936-1975.» (Ponce, 2012, p. 147,148).

provisionals, pèrdua de les colònies, etc.— i, per tant, això es reflecteix en les dinàmiques i vicissituds polítiques que hi tenen lloc, car en funció del govern de torn —conservadors o liberals—, les orientacions són més centralistes, restrictives, autoritàries i conservadors o més obertes, descentralitzadores, i progressistes amb plantejaments clarament democràtics. També en l'esfera social, aquest nou ordre produeix importants transformacions, car hom pot afirmar que la construcció de l'Estat liberal es va efectuar a costa dels grups socials més febles del món rural, i va fer augmentar la diferenciació entre els grups dominants i els grups socials subordinats, a base repercutir-los les càrregues econòmiques, amb la qual cosa s'asseguraven la seva pròpia preeminència socioeconòmica.

L'esfera local d'aquest segle, esdevé el marc idoni per a la lluita política en el que dos conceptes recurrents en són el principals protagonistes: la possibilitat o no que els seus representants siguin elegits i el binomi contraposat descentralització/centralització. Així, en funció de qui ocupa el govern, els municipis tenen més o menys competències i capacitat d'acció, i és així també que les corporacions locals seran elegides¹¹² o designades.

Malgrat tot, i sintetitzant una visió de conjunt del segle XIX, hom ho podria resumir dient que a cada alternança, es donen dues passes endavant mentre que en el posterior procés de retrocés que s'hi succeeix només, se'n reula una i mitja, és a dir, que cada vegada que l'absolutisme torna a ensenyorir-se del poder, no retrocedeix al punt de partida deixant sense efecte tot el que s'havia avançat, sinó que cada vegada és més gran el nombre de mesures que es van incorporant a la cosa pública provinents del model revolucionari francès. **Val a dir, però, que el model d'administració local a l'estat espanyol, no acaba essent idèntic al francès, ni en l'estructura ni en el volum¹¹³ entre**

¹¹² Quan parlem d'eleccions en el segle XIX, ens referim a unes eleccions mitjançant el sistema de sufragi censatari, atès que el sufragi universal (masculí) no s'instaura fins l'any 1890, és a dir en el mateix final de segle.

¹¹³ El punt de partida sobre el que es va fonamentar el model espanyol va ser el de l'ajuntament/comarca. Aquest criteri no es va respectar posteriorment però és evident que l'ajuntament o municipi a l'Estat espanyol no va proliferar com en el cas de la República francesa: amb una població francesa de 20 milions d'habitants, enfront els 10 milions del Regne d'Espanya a principis del segle XIX, mentre a Espanya es van formar una mica més de 8.000 Municipis, a França se'n van constituir 44.000.

D'altra banda, i pel que fa a l'estructura jeràrquica administrativa, la Llei francesa de 1800 divideix el territori en Departaments i administracions comunals i municipalitats; és la Llei Bonaparte i marca tota l'Administració territorial francesa fins avui mateix. La Llei de 17 de febrer de 1800 imposa un sistema de centralització jeràrquica establint en cada circumscripció un agent únic — Prefecte, Subprefecte, i

d'altres motius, perquè hi continuem trobant clarament subjacent, l'esperit d'aquell ajuntament castellà imposat pel Decret de Nova Planta.

En tot cas, a l'Estat liberal els ajuntaments gaudeixen d'un sensiblement major ventall de competències. La llei de febrer de 1823 n'atribuïa en qüestions relacionades amb la policia de salubritat i la salut dels habitants, amb l'administració de cabals i amb l'ensenyament; també els donava funcions essencials per al manteniment de l'estat liberal, tals com el repartiment i recaptació de contribucions, l'allotjament de la tropa, la realització de l'estadística de riquesa i població, o el registre civil. Però, segurament, tan important o més que l'augment o disminució de competències municipals, és la seva orientació i funció social sobre el mitjà local, les qüestions que es consideraven importants i a les quals es dedicaven els recursos. Per això es fa necessari parar esment, per primera vegada, no solament a la legalitat sinó també a la «gestió» política que es realitza.

En el pla govern/administració, els municipis del segle XIX passen per diverses etapes, la majoria de vegades totalment contraposades les unes de les altres. En aquest període podem parlar de l'existència de quatre tipus diferents d'ajuntaments: l'ajuntament constitucional (1812-1814; 1820-1823; 1836-1843; 1854-1856), amb plenes i àmplies facultats decisòries revisables només per la Diputació, essent designades ambdues Corporacions democràticament; l'Ajuntament moderat, amb submissió de l'Ajuntament i la Diputació al Cap Polític i al govern (1845-1868); l'Ajuntament democràtic revolucionari (1868-1875); l'Ajuntament de la Restauració (1876-1923) una institució lligada a l'oligarquia i el caciquisme. En tot cas, cal afirmar que la concessió d'autonomia política als ens locals per part de l'Estat liberal, mostra diverses casuístiques, car no significa el mateix segons les regions, segons les localitats i, també, segons els diversos grups socials i faccions que integrin una col·lectivitat concreta o determinada.

La Constitució de Cadis va regular les competències dels Ajuntaments i de les províncies, competències que després serien desenvolupades per lleis ordinàries, fonamentalment per la *Instrucción para el Gobierno Económico-*

Alcalde – depenent del Ministre de l'Interior, assistit per Consells (generals de districte) deliberants i un Consell de Prefectura amb competència per als assumptes contenciós-administratius. És aquesta legislació la que representa el model mític de l'anomenada Administració centralista burocràtica jeràrquica

*Político de las Provincias*¹¹⁴ del 3 de febrer de 1823; les posteriors Constitucions –amb la diferència important d'incloure als alcaldes com a càrrecs electius o no– tan sols contenen breus articles que remeten a la Llei ordinària per a l'organització i atribucions d'aquestes entitats locals. Tanmateix, l'1 d'octubre del mateix 1823, Ferran VII declarava nul·les tots els actes del govern constitucional i, en conseqüència la normativa continguda a la *Instrucción*, quedava sense aplicació efectiva. No és fins el 15 d'octubre de 1836, que la suara citada *Instrucción* de 3 de febrer de 1823 es torna a rehabilitar, restant vigent fins el 30 de desembre de 1843.

Des de la dècada de 1840 les obligacions administratives dels ajuntaments van augmentar sobre pressupostos, amillaments¹¹⁵, i poca cosa més. La llei de 1845 assenyalava aproximadament les mateixes atribucions als ajuntaments, encara que especificava més clarament les responsabilitats municipals en obres públiques, camins o almodins¹¹⁶, i establia una major tutela per part del cap polític de la província. **Paradoxalment, l'Estat liberal fa recaure sobre els ajuntaments competències administratives bàsiques, però no en disposa les necessàries contrapartides financeres suficients, la qual cosa va generar un dèficit crònic de les hisendes locals.**

El 8 de gener de 1845 es promulga una nova organització dels ajuntaments i de les diputacions provincials que es caracteritza per un predomini dels òrgans monocràtics, alcaldes, ara designats pel Govern Central a les capitals de província i poblacions capitals de partit judicial amb població superior als 2.000 habitants i pel cap polític –que es dirà a partir de 1849, Governador Civil. Els ajuntaments i diputacions¹¹⁷ deixen de ser representatius i perden gran part de les seves competències en favor de l'alcalde, del cap polític –Governador Civil–

¹¹⁴ La *Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias*, aprovada en el Trienni liberal, en realitat desenvolupa, esprem, confirma i porta fins a les seves darreres conseqüències, la primera Instrucció que sobre aquesta matèria es redacta el 23 de juny de 1813, i que fou promulgada i decretada pels representants a les Corts de Cadis durant la guerra de la Independència.

¹¹⁵ Els amillaments van néixer amb el nom de *Padrones de riqueza*. L'amillament era l'informe o document que elaboraven els ajuntaments per saber la riquesa pecuniària, urbana i rústica dels contribuents de llur terme municipal.

¹¹⁶ Establiment medieval per a dipòsit i compravenda de blat i altres cereals

¹¹⁷ Les Diputacions passen a tenir un rol absolutament secundari i menor: només reparteixen les contribucions entre els Ajuntaments i s'encarreguen d'assenyalar el nombre d'homes que cada municipi haurà d'aportar a les lleves de l'Exèrcit. En la resta d'assumptes, tan sols hi deliberen o simplement "són escoltats".

o d'òrgans administratius, com els Consells Provincials, designats pels òrgans centrals, que substitueixen a les diputacions en la tutela sobre els ajuntaments. Al mateix temps, s'estableix un rígid sistema censatari —només podran votar les persones que posseïxin determinades elevades rendes.

Per la seva banda, els ajuntaments, sols tenien competències sobre la pròpia administració, el manteniment i reparació de camins, i aquelles millores materials no superiors a 200 o 2.000 reials, segons el nombre de veïns, en el benentès que el cap polític sempre podia suspendre aquells acords. En la resta de matèries, pràcticament totes les corresponents a la cosa pública local, els acords presos per l'ajuntament no tenien valor executiu si no eren aprovats pel Cap polític. El sistema d'organització de l'Estat que s'implanta a Espanya a partir de 1845, és el d'un centralisme autoritari concentrat i es perllonga fins el 1868.

El 1868 i 1870, es promulguen sengles lleis municipals, de base lliberal i revolucionària, que es basen en la tradició ideològica democràtica d'elecció dels alcaldes pels regidors; aquest període durarà fins el 1876. L'Ajuntament de 1868 no està sotmès a l'autoritat i direcció administrativa de la Diputació i del Govern de la Província en els assumptes que la Llei els hi reconeix competència exclusiva i independent; es tracta d'una llarga llista d'assumptes, enfront d'uns altres sobre els quals es necessitava, bé l'aprovació de la Diputació, o bé de la Diputació i el Governador Civil; les providències del governador en aquelles matèries que poguessin ser objecte de la via contenciós-administrativa només podien ser reclamades davant les Audiències Territorials, segons la Llei Provincial de 1868. D'altra banda, la Llei Municipal de 1870 va regular un recurs d'alçada contra els acords dictats en assumptes de la competència de l'Ajuntament davant la Comissió Provincial, composta per cinc diputats, i presidida pel Governador Civil, el qual no hi tenia vot.

El darrer període d'aquest segle, s'inicia el 1876 i s'allarga en el temps fins pràcticament el primer quart de segle XX, concretament el 1923. La Constitució de 1876 recull de forma literal, en allò que fa referència al procediment d'elecció dels alcaldes, el text de la Constitució de 1845, que diu: *Habrà en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos seran nombrados por los vecinos a quienes la Ley confiera este derecho*¹¹⁸. D'acord amb aquest precepte constitucional, la Llei Municipal de 2 d'octubre de 1877, a l'igual que la de 1845, disposa que el Rei podrà nomenar d'entre els regidors els alcaldes de les capitals

¹¹⁸ Aquest redactat correspon a l'article 83 de la Constitució de 1876, i és idèntic a l'article 73 de la Constitució de 1845.

de província, dels caps de Partit judicial i d'aquells municipis de població igual o superior que aquelles, sempre que el nombre d'habitants no sigui inferior a 6.000.

Pel que respecte al personal al servei de la cosa pública d'aquest període, aquest es caracteritza per uns funcionaris absolutament lleials i disponibles per a totes les funcions que se'ls assignessin, conseqüència directa d'un control total, fins i tot sobre la seva vida privada. En aquesta època els límits entre esfera pública i esfera privada eren molt permeables, i els llaços de consanguinitat entre polítics i funcionaris tenien una sensible incidència en la societat, evident residu de l'Antic Règim.

«Los lazos de consanguinidad entre políticos y funcionarios tenían un fuerte peso en las estrategias políticas locales bajo el Antiguo Régimen.» (Toscas, 2008, p. 16).

«El Estado moderno ha intentado siempre, des de sus primeros pasos en el siglo XVI, tener funcionarios absolutamente leales y disponibles para todas las funciones que se les asignaran.» (Toscas, 2008, p. 17).

L'Estat liberal va intentar canviar els mecanismes d'accés al poder local, tractant d'impedir aquests llaços familiars tot cercant un model similar al francès mitjançant el procediment de carrera.

«Si bajo el Antiguo Régimen se prefería utilizar familiares consanguíneos como forma de transmisión de cargos, el Estado liberal trató de evitar esa situación, con una legislación restrictiva.» (Toscas, 2008, p. 16).

Pel que respecte a la figura del Secretari Municipal, l'article 320 de la Constitució de Cadix, estableix que a tots els ajuntaments hi havia un secretari pagat amb els fons comuns, i escollits per les pròpies corporacions.

«Por lo que se refiere a las entidades locales, la Constitución de Cádiz señalaba en el artículo 320 que habría "un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común", pronunciándose en términos similares en el artículo 333, para los secretarios de las diputaciones. Como se ve, las castas del Antiguo Régimen se sustituyen, en el inicio del liberalismo, por el resultado de la voluntad política, siendo libremente elegidos y removidos de sus puestos, mostrando esta constante durante todo el siglo XIX, en el que el sistema de botín fue puesto en práctica tanto por los conservadores como por los liberales.» (Serrano, 2009, p. 99)

Així mateix, la remoció des de dalt en els ajuntaments, en moltes ocasions, comportava la remoció d'empleats municipals, inclosos secretaris¹¹⁹, de vegades molt competents. El 1852 s'aprova l'estatut anomenat de Bravo Murillo¹²⁰, on per primera vegada s'introdueix el mot i el concepte de funcionari, ensems que es vol establir determinades categories dins els cossos administratius generals¹²¹. Posteriorment, l'any 1866, s'aprova el Reglament Orgànic de les carreres civils de l'administració pública, també conegut per l'Estatut O`Donnell.

El final de segle és un enrevessat camí en el que hi trobem un seguit de reformes, i reformes sobre reformes. El 1870 s'aprova la Llei electoral municipal i provincial de 20 d'agost, en la que s'instaura el sufragi universal, l'elegibilitat de tots els càrrecs municipals, l'enfortiment de les diputacions provincials —a les que se'ls permetrà mancomunar-se, decisió i instrument de gran transcendència per a l'establiment de la Mancomunitat de Catalunya, com veurem— i, en conjunt un remarcable alleugeriment del centralisme imperant. Tanmateix, aquesta llei fou modificada de nou el 1876, retornant a l'orientació anterior de caràcter moderat. Finalment, mitjançant el Reial decret de 2 d'octubre de 1877 es procedeix a elaborar un text refós de l'última Llei

¹¹⁹ «En lo que se refiere a los secretarios de ayuntamiento, se produce un lento proceso de establiización y profesionalización des de la Cortes de Cadiz, que establecian la dependència del secretario del Ayuntamiento, pagado con los fondos del común. Las normas vigentes entre 1853 y 1868, fueron básicas pa ra la configuración del régimen de nombramiento de los secretarios de ayuntamiento, aunque tuvieron una incidencia diversa en el territorio.». Toscas, 2008, p. 19),

¹²⁰ L'Estatut de Bravo Murillo. El Reial decret de 18 de juny de 1852, és conegut com Estatut de Bravo Murillo. És la primera manifestació positiva de regulació amb caràcter general de l'ingrés, ascens, classificació, remuneració i drets dels empleats públics. Classificava als empleats de l'Administració activa de l'Estat en cinc categories, a cadascuna de les quals corresponia un determinat sou. Es fixaven igualment les condicions i requisits que havien de reunir els aspirants per a l'ingrés en l'Administració i per a l'ascens de categoria, així com els seus drets i deures. Podem dir que és el primer Estatut que posa les bases de l'organització burocràtica a l'Estat espanyol, atès que és el primer estatut general de la funció pública.

És la primera vegada que hom pot trobar en un text normatiu, una distinció entre la naturalesa jurídica de la relació de serveis dels que realitzen tasques intel·lectuals i els qui desenvolupen tasques manuals, donant pas a la dualitat de règims jurídics, un de naturalesa pública i l'altre de naturalesa contractual.

¹²¹ Dades obtingudes del treball *El règim jurídic dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal* d'Antonio Serrano Pascual, Secretari general de la Diputació Provincial d'Osca, publicat a Quaderns de Dret Local de la Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 19 de febrer de 2009.

municipal d'aquest segle XIX, mentre que la regulació del règim Provincial encara serà després substituïda per la Llei de 29 d'agost de 1882.

El Segle XX comença com acaba el segle XIX. De fet, fins el 1923, el marc jurídic és el mateix que prové de la Constitució de 1876 i, de les ja citades, reformes de 1876 i 1877. És a dir, gairebé mig segle amb un marc legislatiu que no permetia una organització administrativa adequada per a donar resposta a les necessitats i exigències d'una societat cada cop més sensibilitzada pels aspectes polítics i socials, en contraposició de la cosa pública local que, indubtablement, estava molt més atenta a servir els interessos dels poders fàctics que no pas a atendre i solucionar les mancances i problemes del conjunt de la ciutadania.

Malgrat tota aquesta conjuntura, a Catalunya la voluntat política té un altre caire, com es desprèn —i compartim— de la reflexió de Joan Prats i Català:

«Voldria parlar-vos d'un tema que encara no ha estat objecte d'estudis suficients, però que hauria d'ésser —en un moment de redreçament del país— la tasca de tots: determinar quin ha estat i quin pot ésser el nostre pensament municipal. **¿És que els catalans tenim un pensament municipalista diferent de l'espanyol?** ¿O que tingui alguna singularitat en la història moderna d'Espanya?

Jo em vaig fer aquesta mateixa pregunta fa uns anys, i en el si del Departament de dret Administratiu de la Universitat Autònoma vàrem començar la tasca, molt laboriosa, de reviuere els homes que s'havien preocupat de tirar endavant els municipis i les institucions catalanes en la història contemporània. Ens vàrem trobar amb coses sorprenents: homes que són avui massa desconeguts i, a vegades, ingratement oblidats pel país i que varen fer **aportacions que permeten parlar d'un pensament municipal a Catalunya**». (Prats, 1985, p. 131)

La Llei electoral municipal i provincial de 1870, propicia un enfortiment de les diputacions provincials i, afegeix, un aspecte molt important que ja s'ha citat: se'ls permet mancomunar-se. Aquesta possibilitat de mancomunació queda substancialment reforçada el 1903, quan el ministre Antonio Maura presenta un projecte per a la reforma de l'administració local que parla de mancomunitats municipals. D'acord amb l'esperit de la reflexió que fa el Joan Prats, suara exposada, els diputats de la Lliga —el 1904—, presenten una esmena a aquest projecte de reforma que consisteix en demanar que el dret a mancomunar-se es faci extensiu a les Diputacions provincials, objectiu que s'assoleix el juny de 1907, car una reformulació del projecte Maura, presentat a les Corts, reconeix a les províncies el dret a mancomunar-se.

A la tardor de 1911 les quatre Diputacions catalanes es posen d'acord en establir les bases de la Mancomunitat, que són presentades al president del govern de l'Estat José Canalejas, però la crisi de Solidaritat el 1908, la Setmana Tràgica, que va fer caure el govern Maura el 1909, i l'assassinat de Canalejas el 1912, entre altres obstacles, retarden i, finalment, frustren l'aprovació de la llei de reforma de l'administració local. Tanmateix, des del 1911, el projecte de la Mancomunitat de Catalunya havia quedat desvinculat del conjunt de la reforma, cosa que afavoreix que finalment, **el govern presidit per Eduardo Dato, estableixi, mitjançant un decret de 12 de desembre de 1913, la possibilitat que les diputacions provincials –de tot l'Estat– puguin mancomunar-se entre elles.**

Encara que l'Estat mai no transfereix cap competència ni recurs extraordinari, la Mancomunitat, mitjançant els recursos propis de les Diputacions provincials, així com les competències que per llei té encomanades cada Diputació, esdevé un ens amb un pes més que considerable, generant una remarcable cohesió política al seu voltant, essencialment pel fort lideratge de Prat de la Riba. Aquesta autoritat li permet desenvolupar una important tasca en àrees com: obres públiques; serveis d'assistència social, educació i cultura –la creació de l'Institut d'Estudis Catalans, és una de les primeres decisions que adopta Prat de la Riba–, amb efectes exemplars i duradors; l'Escola de Funcionaris d'Administració Local de Catalunya es crea en aquest període i serà la base i el fonament de la capdavantera, reconeguda –i imitada– futura Escola d'Administració Pública de Catalunya.

A la mort de Prat de la Riba, el 1917, el substitueix en la presidència Josep Puig i Cadafalch, que malda per estabilitzar l'acció positiva de la institució, malgrat el context econòmic i clima social cada vegada més convuls i enrarinat, i que irremissiblement desemboca en el cop d'Estat del 13 de setembre de 1923, i posterior dictadura de Primo de Rivera, qui primer destitueix Puig i Cadafalch i nomena nou president el monàrquic Alfons Sala, comte d'Egara, i un any i mig més tard, el 20 de març de 1925, procedeix a suprimir definitivament la Mancomunitat.

De l'etapa de la Dictadura de Primo de Rivera, s'ha de fer una ineludible referència a les reformes legislatives com l'aprovació d'un Estatut Municipal, l'any 1924, al que el va seguir l'Estatut Provincial de 1925, de caràcter descentralitzador, elaborat pel llavors director general d'administració local José

Calvo Sotelo. Per aquest motiu aquesta normativa és coneguda com a Estatut de Calvo Sotelo¹²².

¹²² Hom coneix l'Estatut Municipal, publicat el 8 de març de 1924, com a Estatut de Calvo Sotelo. Es pot considerar l'obra més significativa d'aquest polític espanyol del primer terç del segle XX. L'obra va ser fruit de la concepció que Calvo Sotelo – director general de l'Administració – tenia del Municipi com " fet social de convivència anterior a l'Estat i anterior també, i a més superior, a la llei. Considera que la llei ha de limitar-se, a reconèixer-lo i emparar-lo. El nou Estatut, reconeix la plena personalitat de les entitats municipals, i, en conseqüència, reconeix la seva capacitat jurídica integral en tots els ordres del dret i de la vida. La llei que es deroga amb l'entrada en vigor de l'Estatut Municipal, estava basada en criteris centralitzadors i absorbents, i significava per al ciutadà un mur moltes vegades infranquejable. L'esperit de l'Estatut Municipal és que, eliminada la trava, les energies locals, abans restringides i coartades, podran ara desenvolupar-se àmpliament.

L'Estatut Municipal es basava en tres aspectes fonamentals:

1. Un desig de democratitzar la vida local. Per a això es rebaixa el vot als 23 anys; s'estableix la representació proporcional en els ajuntaments; s'atorga el vot a les dones emancipades i caps de família; es garanteix el secret del vot mitjançant cabines; s'estableix el referèndum municipal per a certes qüestions, inclosa la remoció de l'alcalde. No obstant això, no tots els regidors s'elegien per sufragi, sinó que proposava que una tercera part dels regidors fossin corporatius.
2. L'augment de les competències i obligacions dels municipis, que poden organitzar-se segons els criteris que consideressin més adients a les característiques de cada municipi, optant per fórmules que van des del consell obert al règim de carta. Els municipis poden mancomunar-se lliurement fins i tot encara que pertanyin a diferents províncies, i també fusionar-se o separar-se amb autorització de les respectives diputacions provincials. Entre les seves noves competències es trobava la capacitat per a construir ferrocarrils, desenvolupar l'urbanisme, acordar la municipalització, fins i tot amb règim de monopoli, de serveis i empreses que tenen reconegut el règim de llibertat industrial; en aquest sentit, es permet les expropiacions necessàries. Entre les seves obligacions hi trobem la de recolzar les lleis socials sobre cases barates, retir obrer i assegurances de malaltia; la de facilitar locals per a escoles i vigilar l'assistència a la mateixa, i altres com tenir cura de l'higiene o la repoblació forestal, etc.
3. La reforma de la Hisenda municipal, que preveia la formació de pressuposts extraordinaris per impulsar iniciatives d'interès públic, permet als ajuntaments l'emissió de deute per a fer front a aquests pressuposts extraordinaris. Alhora s'augmentaven els recursos ordinaris i es creava un arbitri sobre els terrenys no conreats o deficientment conreats.

Tanmateix, alguns aspectes de l'Estatut, no varen arribar a veure la llum, pel fet que les disposicions relatives a l'elecció dels membres de la corporació municipal mai no van arribar a posar-se en pràctica.

Un any més tard, el 20 de març de 1925, es promulgava l'Estatut Provincial, que contemplava la província no com una circumscripció al servei de l'Estat, sinó al servei dels ajuntaments que la integraven. Es limitava el poder dels governadors civils, i els

Tanmateix, la incapacitat d'aquell govern, format per militars, per dissenyar un nou sistema polític, determinà una pèrdua creixent de popularitat que comporta un esgotament de la Dictadura. El gener de 1930, Primo de Rivera presenta la dimissió al rei. El substitueix el general Dámaso Berenguer, entre gener 1930 i el febrer de 1931, que fa un intent per instituir la normalitat constitucional de 1876, iniciant una liberalització de la vida política en un esforç per retornar al sistema de la Restauració, no obstant això, la temptativa fracassa com a conseqüència del fort desprestigi que aquell model arrossega; conseqüència d'aquesta conjuntura: la república esdevé l'alternativa i la solució a la monarquia.

Les eleccions municipals del 12 d'abril de 1931, malgrat que es tracta d'unes eleccions municipals i que només es decidien els alcaldes i regidors que han de regir els diferents municipis de l'estat, a la pràctica s'acaba convertint en un veritable plebiscit per decidir la forma d'Estat: Monarquia o República. Els resultats electorals a les principals ciutats de l'Estat foren aclaparadorament favorables als republicans¹²³. El 13 d'abril, amplis sectors de la població surt al carrer per celebrar la victòria republicana i exigir la proclamació de la República. Com a conseqüència, el rei abdica i el 14 d'abril es proclama la República Catalana com a Estat integrant de la Federació Ibèrica, a Catalunya, i la segona República a Espanya.

L'etapa republicana es caracteritza, **a diferència de la de la Mancomunitat, en què en aquest període sí que hi ha un estroncament del context polític i normatiu sorgit del Decret de Nova Planta, car la proclamació de la República no és un acte reglat de continuïtat amb el marc jurídic anterior, sinó que es tracta d'un acte revolucionari de trencament amb l'ordenament vigent.** Aquesta realitat comporta un fet cabdal pel que fa a la cosa pública local: a) Instauració de la Generalitat construïda a partir de la total supressió de les diputacions provincials, essent aquella qui integra en el seu si les restes dels aparells d'aquestes institucions; b) via lliure i sense

ajuntaments podien arribar a dissoldre les diputacions provincials. En la part electoral i d'hisenda se seguien les pautes marcades per l'Estatut Municipal.

¹²³ En realitat, en el conjunt de l'Estat, els resultats electorals foren clarament favorables als monàrquics, que obtingueren més de 73 % dels pràcticament trenta mil regidors en joc —uns vint-i-dos mil—, mentre que els republicans n'obtingueren un 26 % i escaig —al voltant d'un vuit mil regidors. **No obstant això, el fort caciquisme existent a les zones rurals predeterminava que els resultats no poguessin ser considerats representatius de l'autèntica voluntat popular i, per tant aquest resultats de l'Espanya rural, no foren determinants a l'hora de proclamar la república.**

condicionants al pensament municipalista català, incloses les competències exclusives i reals pel que fa al model, legislació, formes de govern i gestió de la cosa pública local; es consagra el principi d'autonomia local —ho consagren la Constitució Republicana i l'Estatut d'Autonomia— i, per tant, ningú pot interferir ni imposar als municipis com han de gestionar les seves competències. És la primera, i única vegada, des del Decret de Nova Planta, que el legislador català pot aplicar, sense impediments, ni restriccions, ni ingerències, els principis del dret públic català.

Tant és així que, en el decurs del període republicà, a Catalunya s'aprova la Llei Municipal de Catalunya, el 19 de juliol de 1934, considerada per una part de la ciència jurídica com l'obra més important, l'obra mestre legislativa del Parlament de Catalunya republicà¹²⁴. El sentiment de necessitat d'aquesta llei, va fer que ja des del començament de la Generalitat republicana, s'encarregués la seva redacció a la Comissió Jurídica Assessora; en l'elaboració, en seu parlamentària, es bandejaren els interessos partidistes de les diverses forces polítiques que componien l'arc parlamentari i la seva aprovació es va efectuar per una unanimitat absoluta.

La Llei municipal de Catalunya estableix un criteri d'organització dels municipis en funció de la seva població —tal com s'explica en el llibre "la Comissió Jurídica Assessora en la formació del dret català" (Generalitat, 2011, p.51)—, importància i emplaçament. Es distingeix entre municipis de menys de 500 habitants, municipis d'entre 500 i 5.000 habitants, i municipis de més de 5.000 habitants, i es dota cadascun d'aquests grups d'una forma de govern municipal, que va des del consell obert fins a formes de prevalença presidencial o col·legial.

Aquesta llei municipal de la Catalunya republicana, també estableix un catàleg de competències mínimes, que en cap cas significa que el municipi no pugui

¹²⁴ Malgrat tot, Josep Sarrión ens diu al respecte, el següent: «La Llei fou precedida d'una tradició municipalista que comença amb els millors projectes de Silvela, Maura, Canalejas, etc., els quals, val a dir-ho, no arribaren a quallar en llei, i continua amb les Setmanes Municipals de la primera etapa de l'Escola. El projecte fonamental de Maura, del 1907, conjuntament amb la tradició dels estudis de les Setmanes Municipals, es recollien en els Estatuts de Calvo Sotelo, del 1924. Cal no oblidar que dos professors de l'Escola (Pi i Sunyer, i Vidal i Guardiola), participaren en la tasca legislativa sobre el règim local de Calvo Sotelo.

Aquest és el precedent immediat de la Llei: l'Estatut Municipal de Calvo Sotelo, fet que resta una certa originalitat a la llei. Així i tot, alguns aspectes de l'esmentada llei, que insisteixen en la democratització dels ajuntaments, es poden considerar més originals». (Sarrión, 1982, P. 280)

anar tan enllà com consideri necessari, **sempre però, que tingui capacitat per fer-ho, a més de sentit comú i responsabilitat de no incórrer en l'error de voler prestar qualsevol servei si no hi ha la dotació, condicions i necessitat.** Un aspecte d'aquesta llei que cal subratllar, és l'establiment d'instruments de participació directa dels ciutadans en la vida municipal, a través de referèndums de ratificació o de derogació d'acords municipals.

És d'especial interès, i notable incidència, l'esperit que informa aquesta Llei Municipal de Catalunya en allò que es refereix a la funció pública¹²⁵: **el funcionari és la persona que està al servei dels interessos del ciutadà;** el règim d'exigència en els seus deures és molt estricte; **ha de respondre de forma individual i personal de la seva gestió;** ha de tenir el nivell de formació adequat a la seva responsabilitat en el servei¹²⁶; l'exigència de responsabilitats és de caràcter subjectiu —tant les autoritats com els funcionaris

¹²⁵ Des del primer moment de la Generalitat a Catalunya hi ha un cert recel envers el funcionariat local, car hi havia la percepció que es tractava d'un personal proper a la Dictadura; aquest recel es reflecteix en el treball de la comissió parlamentària corresponent i queda ben visible en el redactat definitiu de la Llei Municipal. Amb la nova llei en certa forma, es pretenia establir un model legislatiu en què quedés garantit poder-se defensar de les pressions i interferències de la burocràcia que des de feia tant temps obstaculitzaven el normal funcionament de la cosa pública local.

¹²⁶ Segons Josep Sarrión, els principis de la Llei Municipal sobre la funció pública, són els següents:

"1) Reconeixement dels estudis de l'Escola d'Administració per a ingressar en la funció pública, segons el que estudiarem en l'apartat següent.

2) Insistència en la capacitació i la competència del funcionariat com a punt de suport fonamental per a la seva seguretat professional davant els canvis polítics. Aquesta idea arrenca ja del 1914, del Claustre del professorat de l'Escola d'Administració, especialment del Director d'aleshores, Lloret, el pensament del qual és el que reflectien les Memòries de l'Escola durant la primera etapa del seu funcionament.

3) Hom accentua l'autonomia municipal en el nomenament dels seus funcionaris mitjançant el procediment de concurs i oposició o de concurs-oposició, segons els casos i conformement als acords adoptats pels mateixos ajuntaments (art. 217 sobre secretaris, art. 233 referent a interventors i art. 240 quant a funcionaris) i s'articulen unes garanties més sòlides contra la imposició de sancions, la suspensió i la separació, necessàries després del desarmament de la defensa corporativa i l'accentuació de l'autonomia municipal en el nomenament del funcionariat local.

4) Hom guarda silenci davant els Cossos de Secretaris, Interventors i Dipositaris com a col·lectivitats d'individus als quals el poder públic ha conferit un títol d'aptitud. Tot amb tot, això no és cap obstacle per a la classificació dels secretaris en tres categories, però els interventors resten reduïts a una categoria única i desapareix la figura del dipositari." (Sarrión, 1982, P. 284).

només responen de les seves responsabilitats davant els tribunals; i, en definitiva, el funcionari passa a ser un empleat públic al servei del ciutadà, convenientment format i qualificat, que respon de la seva gestió i que, **en cap cas, és el propietari d'una plaça vitalícia**¹²⁷.

Cal fer especial esment a allò que afecta al vèrtex de l'escala funcional directiva local: secretaris, interventors i tesorers. Efectivament, i a la pràctica, la Llei Municipal crea el Cos de Secretaris d'Administració Local de Catalunya i en determina el procediment d'accés d'aquests funcionaris a la funció pública d'acord amb els paràmetres següents:

«1. podran aspirar a les secretaries de primera categoria els qui a la vegada siguin advocats i llicenciats de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat; els advocats que faci més de deu anys que exerceixin la professió; els funcionaris del Municipi on es produeixi la vacant sempre que tenint el títol d'Advocat o essent Llicenciat de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, portin més de deu anys de serveis en propietat a l'Ajuntament del mateix Municipi amb càrrec immediat inferior al de Secretari i exercint la Direcció d'un Departament.

2. Podran aspirar a les Secretaries de segona categoria els qui obtinguin de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, la Llicenciatura corresponent a aquesta categoria.

3. Podran aspirar a les Secretaries de tercera categoria els Llicenciats de l'Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya.» (Sarrión, 1982, P. 286).

Cal fer una breu referència a la "Ley Municipal" que les Corts aproven el 31 d'octubre de 1935, llei que ha de regir la vida municipal de la resta d'Espanya.

¹²⁷ Continuant amb aquell fil conductor quant al pensament municipal català, que en qualsevol cas enllaça amb el problema objecte d'estudi, i en relació al tema ara en qüestió, el dels funcionaris municipals i la funció pública, citarem les paraules del Diputat Arnau i Cortina, President de la Comissió parlamentària sobre la Llei Municipal i incloses en el Dictamen corresponent a la citada llei: «**és potser un dels títols més sensibles de la Llei Municipal; és el que es refereix als funcionaris, un tema delicat de mena, perquè podríem dir que en el seu fons topen dues concepcions: una, la concepció tradicional castellana, que podríem dir que ha estat la que ha presidit tothora la legislació espanyola, i, l'altra, la concepció catalana, emanada de la nostra pròpia manera d'ésser**» per més endavant afegir: «en la legislació espanyola s'ha donat sempre una importància extraordinària al que deien que era l'esperit d'aquelles pròpies terres, consistent en una burocràcia excessiva, que determinà precisament el que en podríem dir la creació de l'esperit de cos», (...) «esperit que veiem que ha estat imposat moltes vegades en contra de la voluntat popular.» (Sarrión, 1982, P.282 i 283).

És una llei hereva de l'Estatut de Calvo Sotelo, no obstant això, es fonamenta en els principis democràtics i en l'autonomia municipal; tanmateix, pràcticament no va poder entrar en vigor car arriba la seva promulgació pocs mesos abans del començament de la Guerra Civil i, ensems, es va trobar amb el rebuig i hostilitat de tots aquells sectors i elements instal·lats en la tradició del centralisme més ferotge, la permanent i endèmica crisi de l'Estat, així com el molt poderós caciquisme a les zones rurals.

Aquesta llei estableix la democràcia directa en els municipis de Consell Obert –tots els menors de cinc-cents habitants–, i de sufragi universal igual, directe i secret per a la resta de municipis. Estableix, també el dret al sufragi electoral actiu i passiu a tots els espanyols majors de vint-i-tres anys. **Val a dir, que a diferència amb el cas de la Llei municipal de Catalunya, en el cas espanyol no va despertar el més mínim entusiasme, sinó més aviat indiferència i un gran absentisme dels membres de la cambra en la seva elaboració, tramitació i aprovació.**

Respecte als funcionaris municipals, és evident la diferència en el tractament en relació a la Llei Municipal, car en la llei espanyola, els ajuntaments tenen la facultat d'imposar a tots els seus funcionaris i dependents municipals les correccions disciplinàries que considerin oportunes quan aquest incorrin en faltes en el compliment dels seus respectius deures, i n'estableix un acurat llistat de faltes.

És important ressaltar que és la Ley municipal de 1935¹²⁸, de la II República Espanyola, la que estableix la creació dels Cossos Nacionals d'Administració Local¹²⁹, cossos que paradoxalment perviuen en la Llei de Règim Local de 1950, durant la dictadura de Franco i que, de forma

¹²⁸ Excepció feta de Catalunya –tal com cita Antonio Serrano Pascual, Secretari general de la Diputació Provincial d'Osca, en el seu treball *El règim jurídic dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal* publicat a Quaderns de Dret Local de la Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 19–, (Serrano, 2009, P. 97) on a la Llei de 9 de març de 1934 contempla que el nomenament i destitució dels funcionaris locals correspon –com ja em vist– als ajuntaments, i que és necessari en determinades categories de secretari, el fet de comptar amb la titulació expedida per l'escola d'Administració Pública de la Generalitat.

¹²⁹ L'Estatut Municipal de Calvo Sotelo de 1924, obre el camí de la implantació a Espanya dels secretaris, interventors i tesorers, i estableix que han de ser seleccionats per l'Estat a Madrid i a les ciutats amb districte universitari, per tal de millorar-ne la formació i la imparcialitat d'aquests funcionaris.

sorprenent, sobreviuen a la caiguda del règim totalitari de Franco i romanen més vigents que mai en el moment present.

L'esclat de la guerra transforma el marc social i de relació i, per tant, malgrat ésser part del període republicà, el context és radicalment diferent, produint-se tot tipus de casuístiques que, en la majoria de supòsits, poc té a veure amb el marc jurídic que hem citat i descrit. Amb dues dades n'hi ha prou per adonar-se que el context és diametralment diferent: a) en el bàndol franquista l'autoritat local l'assumeix l'exercit, en col·laboració amb els alcaldes i regidors dels municipis on l'ajuntament simpatitzava amb la insurrecció i depurant aquells que no els eren afins; b) en el bàndol republicà és el Front Popular, la CNT i la FAI qui assumeixen aquestes responsabilitats però amb un procediment que no difereix gaire de l'emprat a l'altre bàndol.

Acabada la guerra, l'etapa franquista, tant la doctrina com l'acadèmia el divideixen en tres períodes diferents. Primer període, va des del final de la Guerra Civil el 1939, fins al 1945/1946, i coincideix amb el desenvolupament de la II Guerra Mundial. El segon període, abarca des de 1945/1946, és a dir final de la II Guerra Mundial i inici de la Guerra Freda, fins al 1966/1967, moment en el què en un context d'una societat en vies d'industrialització i desenvolupament urbà, s'havia deixat enrere l'Espanya de la immediata postguerra —és també el punt més àlgid de la guerra freda—, el mateix règim comença a plantejar-se, de forma relativament seriosa, la possibilitat d'una transició feta des de dins del franquisme amb l'objectiu de fer perviure el règim sense la figura del seu creador. I per últim, un tercer període que va des del 1966/1967 fins a la mort del Dictador i les primeres eleccions democràtiques 1975/1977.

El marc jurídic de la cosa pública local durant el franquisme es construeix a partir de la Llei de Bases de Règim Local de 17 de juliol de 1945, la Llei de 16 de desembre de 1950, que desplega la Llei de Bases de 1945 —cinc anys després—, la Llei de 3 de desembre de 1953, de modificació de la Llei de bases de 1945, que al seu torn és desenvolupada per la Llei de 18 de desembre de 1953 i, en darrer terme, el Decret de 24 de juny de 1955, mitjançant el qual s'aprova un text refós de tot l'ordenament esmentat en un sol text que perviu fins a l'aprovació de l'avui vigent Llei 7/1985 de Bases de Règim Local.

Ja en la primera etapa s'instaura un model basat en un centralisme extrem, que transforma l'essència de l'estructura territorial de govern, conservant un determinat model del liberalisme econòmic, amb mesures de caràcter totalment intervencionistes. Es recuperen les institucions i els càrrecs heretats del sistema

liberal: governs civils, ajuntaments i diputacions —aquestes dues darreres, en tant que institucions potencialment més perilloses per la seva proximitat als ciutadans, volgudament debilitades, tant des de la vesant competencial com financera; el nou règim es basa en la unidireccionalitat del poder, de dalt a baix via governadors civils. En tot cas, cal afegir i fer notar que, tot i reinstaurar les diputacions tan bon punt finalitza la guerra, no és fins el decret del règim local del 1955 que se n'estableix quina és la normativa específica que les regirà. Malgrat tot, pel règim, l'administració local és essencial, doncs és imprescindible comptar amb un poder local totalment adèpte si hom vol estar en disposició per tallar de soca-rel qualsevol intent de formació d'altres opcions de poder.

La segona etapa està regida per la citada Llei de Bases de Règim Local de 1945 —que, ensems, passa a ser una de les lleis fonamentals del règim franquista—, de la qual qualsevol observador s'adona que es tracta d'un text normatiu on hi ha, de forma clara, un important fil conductor que l'enllaça amb l'Estatut Municipal de 1924 i, paradoxalment, també amb la Llei municipal republicana de 1935. De fet, hom pot afirmar que aquest fil conductor ens mena vers una gran part de l'ordenament que en matèria de règim local¹³⁰ ha imperat des del segle XVIII, i tant és així, que fins i tot, des de destacats sectors de la doctrina, **s'ha arribat a afirmar que la llei de 1945, més que instaurar la figura de l'alcalde el que fa es recuperar la dels corregidors.**

És un espai de temps en el que hi ha obsessió per aprimar les competències i atribucions municipals. En aquest període, es produeix un accentuat empobriment de les arques municipals. Es van suprimint els diferents recursos propis locals i es van substituint per recàrrecs i participacions en els tributs de

¹³⁰ A tall de reflexió, sempre que ens referim al règim local utilitzem, de forma totalment natural perquè ja la tenim interioritzada, sense adornar-nos-en, el mot "règim". Etimològicament règim significa: manera de regir alguna cosa; forma de govern; manera d'administrar un establiment. El concepte de "règim" prové del francès, que és la forma que en aquesta llengua es defineix l'administració de qualsevol assumpte. Tanmateix, a Catalunya parlem de formes de govern: govern local, govern municipal, govern corporatiu, govern de la institució, etc. És evident que, a simple vista, no és el mateix la percepció que tenim d'un règim que d'un govern; el mot règim té un caràcter poc amable, restrictiu, limitador —són sinònims de règim, en la llengua francesa: dieta, abstinència, racionament, reducció, disminució—, mentre que el mot govern té un caràcter positiu, de gestió, expansiu. És cert que per mimetisme i costum adquirida —i ja hem dit que el costum fa llei, i aquí hi afegirem que també fa hàbit— utilitzem el mot "règim" de forma habitual, quan no hauria de ser així. Aprofitem per a deixar sobre la taula aquesta reflexió.

l'Estat¹³¹. El 1945 es crea el *Fondo de Corporaciones Locales* que fracassa per la seva rigidesa i excessiva centralització, de tal manera que, **a criteri d'una part del coneixement, aquesta institució recordava la Comptadoria de Propis de Carles III.**

Per finalitzar aquest succint repàs, cal fer esment, en relació al marc normatiu local, que el desplegament de la Llei de 16 de desembre de 1950, la qual al seu torn desplega la Llei de Bases de 1945, es realitza mitjançant l'aprovació de la normativa següent: Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals; Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals; Reglament de funcionaris al servei de les corporacions locals; Reglament de les hisendes locals; Reglament de béns; Reglament de serveis; Reglament d'Obres. **Aquestes lleis es mantenen pràcticament inalterables fins l'aprovació de la Llei de Bases de Règim Local de 1985.**

El tercer període, que els estudiosos situen entre els anys 1966/1967, i la mort del Dictador a finals del 1975/primeres eleccions democràtiques de 1977, ve determinat per una realitat social diferent de la que hi havia en acabar la Guerra Civil —a l'any 1966, han passat més de vin-i-cinc anys— i, per la causa/efecte del transcurs del temps.

En aquest període, es fa un assaig de fusió de petits municipis, que va fracassar. Un dels problemes endèmics existents a la cosa pública local, és la gran fragmentació del mapa territorial amb una gran quantitat de municipis amb molt poca població, qüestió encara més accentuada a l'època que estem analitzant. Per això, el règim, davant d'aquesta realitat i del problema que representa, fa un intent d'abordar la qüestió i, conseqüentment, n'insta la fusió, tot i que ho fa sense una norma imperativa i sense forçar-la, motiu pel qual el nombre de fusions i creació de nous municipis resultants d'aquestes fusions és, efectivament, escàs.

La Llei de Bases de Règim Local de 1945, preveu el sufragi orgànic —democràcia orgànica— per als processos electorals locals; és així com, durant la dictadura, es celebren pseudoeleccions municipals els anys 1948, 1951, 1954, 1957, 1960, 1963, 1966, 1970 i 1973. Segons els postulats del règim, es tracta d'eleccions de caràcter administratiu; de fet les eleccions són per a la renovació

¹³¹ **Aquest afebliment de les hisendes locals, és l'embrió de la situació de dèficit permanent dels ens locals fins avui dia. En tot cas, aquella política deliberada de bloqueig i buidat de la capacitat econòmica dels ajuntaments, per motius estratègics i tàctics del règim en benefici dels seus interessos polítics, en cap moment va ser revisada un cop restituïda la democràcia.**

del regidors —en representació dels terços— , el mandat dels quals és de tres anys, mentre que **l'Alcalde sempre, és de designació governativa i, per tant, delegat governatiu en el municipi, per la qual cosa, torna a aparèixer el model posterior al Decret de Nova Planta, ara adaptat a la realitat socio-política del moment**, és a dir, un Alcalde —de mandat indefinit, mentre no sigui cessat— de l'ens local imposat per l'aparell de l'Estat, presidint una corporació electe —sigui quin sigui el procediment electoral emprat— i que, per tant, es va renovant.

D'especial significació és el model de la hisenda local que es va consolidant, durant l'etapa franquista, a través de les diverses reformes —fins i tot, contradictòries entre elles, en algunes ocasions— que es produeixen durant la dictadura. Ja hem exposat que es tracta d'una política que evoluciona, clarament, cap a l'afebliment i reducció del potencial de la cosa pública local, mitjançant la supressió gradual d'alguns arbitris i exaccions, que eren recursos propis dels ens locals.

La Llei de Reforma de les Hisendes Locals, de 24 de desembre de 1962, suprimeix, en favor de l'Estat, tots els arbitris i taxes basades en l'ús i el consum. En contrapartida a la supressió de recursos propis van apareixent recàrrecs i participacions sobre els tributs de l'Estat. Ja hem citat el *Fondo de Corporaciones Locales*, de 1945; també s'estableixen mecanismes d'equilibri: el 1953 es legisla per a que les diputacions cobreixin els dèficits dels petits municipis —de fet, tots aquells per sota dels vint mil habitants— amb els seus recursos. La citada Llei de Reforma de les Hisendes Locals, de 24 de desembre de 1962, institueix el *Fondo Nacional de Haciendas Locales* que substitueix el *Fondo de Corporaciones Locales*, però de forma corregida i augmentada.

La Llei de 23 de juliol de 1966, modifica les hisendes locals i introdueix nous ingressos per als ens locals¹³², amb l'objectiu de mitigar i disminuir el dèficit permanent; **es tracta de figures impositives que s'incorporen al cos fiscal i tributari de la cosa pública local, i que, en essència i en concret, han perviscut fins el moment present**. En tot cas, **el període dels anys seixanta significa el final de la independència tributària que els hi**

¹³² La Llei 48/1966, de 23 de juliol, parcial de règim local, estableix nous ingressos municipals i reforça el rendiment d'alguns impostos municipals com les contribucions especials. Crea l'Impost sobre la circulació de vehicles de tracció mecànica, l'impost sobre l'increment dels valors dels terrenys (plus-vàlues), la contribució territorial urbana, (actualment l'Impost sobre béns immobles, IBI), i l'impost sobre activitats i beneficis comercials i industrials (actualment l'IAE).

restava als ens locals que, d'acord amb les lleis de 24 de desembre de 1962 i de 23 de juliol de 1966, passen a nodrir-se, substancialment, de les obligacions de l'Estat, mentre que en contrapartida els ingressos procedents del propi patrimoni local i de les taxes de caràcter municipal, passen a suposar un percentatge mínim¹³³.

Així les coses, arribem a la promulgació de la Constitució espanyola de 1978, a les primeres eleccions municipals democràtiques de 1979 i a l'aprovació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases de Règim Local, inaugurant un veritable marasme legislatiu, que arriba fins el paroxisme en aquestes darreres tres dècades, fet que comporta una acusada confusió i exasperació a la majoria d'actors implicats i que, en general, genera una considerable inseguretat jurídica al conjunt de la cosa pública. **Com diu Alejandro Nieto (Nieto, 1998, p.176), en qüestió de nombre de lleis i reglaments l'Estat espanyol està al capdavant dels països europeus, lleis i reglaments que es contraposen i es contradiuen en bon nombre d'ocasions.** Lleis i reglaments que contenen, també, un bon grapat de privilegis exorbitants que es reserva la pròpia administració.

Una part fonamental d'aquesta complicada estructura normativa té com a un dels principals objectius el control i garanties sobre el procediment administratiu, sobre els diversos organismes que componen la cosa pública, i sobre els diversos actors que hi desenvolupen els diferents rols que els hi correspon. Aquesta activitat garantista i de control, tanmateix, provoca, per una altra banda, una circumstància força paradoxal: **la pròpia administració crea nous organismes per a poder-se escapolir d'aquesta cotilla de control i garanties, mitjançant la creació d'organismes autònoms, empreses mixtes, o qualsevol altra fórmula jurídica que els permeti poder fugir del dret administratiu.** És un exercici, una partida, que no té fi:

¹³³ Sobre aquesta cabdal qüestió, Martí Marin ens explica que: «Les hisendes locals havien patit un procés de reconversió, consumada per la Ley de Bases de Régimen Local (1945) i el Decreto Provisional de ordenación de las Haciendas Locales (1946). Aquesta Reconversió havia comportat la desaparició d'aquells tributs propis de la fiscalitat local i la seva substitució per participació en tributs estatals (...). **Aquesta situació de dependència en el marc dissenyat per un Estat disposat a reduir les administracions locals a la mínima expressió havia posat les hisendes locals contra les cordes ja als anys quaranta**». (Marin, 2000, p. 327).

una part de l'administració estableix la norma per a que una altra part trobi els mecanismes i esclertes adequades per a poder-se-la saltar.¹³⁴

En definitiva, és un model que no ha arribat a trencar mai del tot amb l'antic règim i que s'ha anat retroalimentant de forma endogàmica, que s'ha reproduït i expandit com si d'una divisió cel·lular es tractés i que ha anat impregnant la vida pública arribant al paroxisme d'una pseudoexcel·lència doctrinal, i d'un extraordinari i exacerbat zel reglamentador i normalitzador, en tot allò tocant al dogmatisme administratiu, gelosament sustentat per un important i gruixut cos de veritables doctes lletrats especialistes i que, al capdavall, desemboca en un impressionant marasme de normes que actua de barrera infranquejable a qualsevol oportunitat de disposar d'una administració pública realment eficaç, eficient i àgil.

1.2.- Un model d'administració municipal oposat al bon govern

A l'ordenament vigent¹³⁵ a l'Estat espanyol, l'organització municipal, és a dir, el govern i l'administració corresponen a l'Ajuntament, integrat per l'Alcalde i els

¹³⁴ Feta la llei, feta la trampa; o bé llei nova, trampa nova. És la cultura del "*dejad que ellos hagan la leyes, que yo haré los reglamentos*", íclita frase del Conde de Romanones que reflecteix i amara tota la cosa pública espanyola. Malauradament, aquest és el veritable esperit que informa i impregna tot el model que deriva del decret de Nova Planta i que, dissortadament, constatem que està força interioritzat en el conjunt de la cosa pública present a casa nostra.

¹³⁵ L'ordenament vigent en matèria de règim local és:

a) En l'àmbit estatal el que estableix la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de Règim local, amb totes les modificacions introduïdes, incloses les provinents de la jurisprudència i, finalment per les modificacions que introdueix l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local; també s'ha d'incloure dins aquest àmbit, el Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel que s'aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local; i finalment, pel que respecte a l'àmbit estatal. El Reial Decret 2568/1986, pel que s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals; i la Resolució de 27 de gener de 1987, de la Direcció General d'Administració Local sobre posició ordinamental del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel que s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals i aplicabilitat del mateix a les entitats locals que, d'acord amb el que disposa la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de Règim local, disposin de reglament orgànic propi de l'entitat.

b) Pel que fa a l'àmbit català, la legislació pròpia és el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de

regidors. L'alcalde, que és la figura preminent i preponderant, els tinents d'alcalde i el ple, que existeixen a tots els ajuntaments. El Ple, que és l'assemblea o consell deliberant de l'Ajuntament és presidit per l'alcalde. Està compost per tots els regidors, escollits per sufragi universal per un període de quatre anys.

En els municipis amb una població de dret superior a cinc mil habitants i en els de menys, quan ho acorda el ple de l'ajuntament o ho estableix el reglament orgànic d'aquest, hi ha una Junta de govern local¹³⁶. En qualsevol cas, la Junta de Govern Local és a tots els municipis que siguin capital de província, i de comarca a Catalunya, amb independència del nombre d'habitants.

Corresponen al ple les atribucions, següents¹³⁷: controlar i fiscalitzar els òrgans de govern; l'aprovació inicial del planejament general del municipi; aprovar el reglament orgànic i les ordenances; crear i regular òrgans complementaris; determinar els recursos propis de caràcter tributari; aprovar i modificar els pressupostos; aprovar les formes de gestió dels serveis; Plantejar conflictes de competència a altres entitats locals i restants administracions públiques; aprovar la plantilla del personal; fixar la quantia de les retribucions complementàries fixes i periòdiques dels funcionaris; exercir les accions administratives i judicials; alterar la qualificació jurídica dels béns de domini públic; la concertació de les operacions de crèdit; les contractacions i les concessions; l'aprovació dels projectes d'obres i serveis quan sigui competent per a la seva contractació o concessió; l'adquisició de béns i drets; i també les alienacions patrimonials.

La Junta de Govern Local és integrada per l'alcalde o alcaldessa i un nombre de regidors no superior al terç del nombre legal d'aquests, nomenats i separats

Catalunya; La Llei 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals ; i la Resolució de 27 de gener de 1987, de la Direcció General d'Administració Local sobre posició ordinamental del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel que s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals i aplicabilitat del mateix a les entitats locals que, d'acord amb el que disposa la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de Règim local, disposin de reglament orgànic propi de l'entitat.

¹³⁶ Article 48 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya.

¹³⁷ Article 52 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya.

lliurement per l'alcalde o alcaldessa, el qual n'ha de donar compte al ple. La Junta de Govern Local no té competències pròpies, totes les competències són delegades, bé pel Ple, bé per l'Alcalde i, per tant, més que un òrgan de govern és un instrument del govern al seu servei. En tot cas, correspon a la Junta de Govern Local¹³⁸: L'assistència a l'alcalde o alcaldessa en l'exercici de les seves atribucions, l'exercici de les atribucions delegades pels òrgans municipals, i aquelles que explícitament li pugui atribuir les lleis.

L'alcalde o alcaldessa és el president o presidenta de la corporació i té, en tot cas, les atribucions¹³⁹ de representar l'ajuntament, dirigir el govern i l'administració municipals i convocar i presidir les sessions del ple, de la comissió de govern i de qualssevol altres òrgans municipals, i decidir els empats amb vot de qualitat. Designa i revoca lliurement els tinents d'alcalde d'entre els membres de la Junta de Govern Local i quan no n'hi ha, d'entre els regidors. Els tinents d'alcalde substitueixen l'alcalde o alcaldessa, per ordre de nomenament, en els casos de vacant, d'absència o de malaltia.

El sistema polític local del Regne d'Espanya pivota sobre l'alcalde que és el president del govern municipal —model indiscutiblement presidencialista— de l'ens, sobre el qual recau la responsabilitat de la direcció i gestió dels ajuntaments, de manera que aquest rol, que la legislació de l'Estat Espanyol li assigna, fa que les funcions executives i de gestió, inclosa l'administrativa, siguin explícitament responsabilitats seves. **És a dir, la gestió i la direcció dels ens locals correspon en la seva totalitat als actors polítics** —l'alcalde, essencialment i els regidors en qui delegui alguna de les seves atribucions.

L'alcalde, en exercici de les seves competències i com a suport a la seva gestió, pot crear equips i comissions en àrees diverses, de diferents dimensions que, en tot cas, actuen per delegació expressa seva. L'alcalde, també pot delegar algunes de les seves competències en els tinents d'Alcalde, en alguns —o tots, si així ho decideix— dels regidors i, també —com ja s'ha dit— en la Junta de Govern Local.

¹³⁸ Article 54 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya.

¹³⁹ Article 53 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya.

Cal destacar que, en cap cas, la legislació s'ha plantejat mai la possibilitat de professionalitzar el càrrec d'Alcalde. La voluntat volguda, de forma explícita, és que tot ciutadà pugui accedir de forma lliure i en condicions d'igualtat a l'exercici de qualsevol càrrec públic¹⁴⁰. En conseqüència, sempre s'ha fugit de professionalitzar institucionalment els electes locals i, en concret, la figura dels alcaldes. No obstant això, s'ha deixat en mans de cada ens local, en funció del seu model d'organització, la possibilitat de determinar els nivells de professionalització dels diversos càrrecs de l'ens, d'acord amb les seves necessitats estructurals i institucionals. En qualsevol cas, a la pràctica, la quasi totalitat dels alcaldes de les grans ciutats –i no tan grans– tenen dedicació exclusiva a jornada completa.

Als ens locals, per al desenvolupament de les seves funcions i la gestió dels seus interessos, la legislació els assigna unes competències pròpies que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat, sens perjudici de la coordinació deguda en llurs programació i execució amb les altres administracions públiques, d'acord amb els termes establerts per les lleis d'aplicació¹⁴¹. És per això que dins l'àmbit de les seves competències, pot

¹⁴⁰ L'article 23 de la Constitució espanyola, diu: «1. Els ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal.

2. Tenen també el dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin.»

¹⁴¹ No obstant això, l'aprovació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, (LRSAL), representa un sensible afebliment pel que fa a l'exercici pràctic i efectiu d'aquestes competències i cop molt dur contra la Carta de l'autonomia local. Per això, en unes jornades convocades en el Parlament de Catalunya, amb el títol: «Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol», es varen sentir veus molt crítiques. A tall de mostra, a la introducció, els coordinadors diuen: «Els municipis i els ajuntaments foren també en la seva represa democràtica, ara fa 35 anys, l'espai primigeni per exercir la democràcia de proximitat, treballar (encara sense altres institucions pròpies) per recuperar i enfortir la nostra identitat i també al mateix temps per garantir la convivència i la cohesió social.

En l'actual context econòmic, polític i social els municipis haurien de ser també cridats, d'acord amb aquesta secular vocació, a desenvolupar un paper fonamental. El Comitè de les Regions de la E fa escassament un any, mitjançant un dictamen adoptat el 17.05.2013, s'adreçava a les autoritats dels estats membres per recordar-los que els governs locals, com a institucions més properes als ciutadans, coneixen millor que ningú les seves necessitats i estan en una posició idònia per a definir i respondre a aquestes necessitats en períodes de crisi. I en virtut d'això el Comitè de les Regions recomana els estats membres que portin a terme tota reorganització territorial de conformitat amb la Carta de l'autonomia local que garanteix i reforça l'autogovern basat en als principis de democràcia, proximitat i descentralització.

promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que consideri necessari per a contribuir a donar satisfacció a les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns.

Les competències pròpies dels municipis són¹⁴²: la seguretat en llocs públics; l'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes; la protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis; l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals; El patrimoni historicoartístic; la protecció del medi; els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de

No obstant això, lluny de seguir aquesta recomanació la Llei 27/2013, de 27 de desembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local, recentment aprovada pel legislatiu espanyol, pretén desapoderar als municipis de l'exercici de moltes de les seves actuals competències, entre altres algunes tant sensibles com les relacionades amb els serveis socials o l'educació.

Aquesta llei, amb oberta contradicció amb el que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya (article 84), que precisament determina el necessari reconeixement de la competència dels governs locals catalans en aquestes matèries complementant les pròpies de l'administració de la Generalitat, aprofita la crisi econòmica i del deute com a pretext per a recentralitzar competències en perjudici de la democràcia local.

[...] El model de governs locals que pretén la Llei 27/2013 és absolutament contrari a la nostra tradició política i jurídica de subsidiarietat consagrat pel dret europeu, segons el qual les decisions polítiques i reglamentàries s'han d'adoptar en el nivell més apropiat per a l'assoliment dels seus objectius i sempre més prop possible dels ciutadans (article 4.3 de la Carta europea de l'autonomia local).». (Forcadell, 2014, p. 15-16)

¹⁴² Articles 8, 9 i 66 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya. En concret, l'article 9, diu: «Article 9.- Competències dels ens locals.

9.1 Les competències pròpies dels ens locals són les que les lleis determinen. Aquestes competències s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la responsabilitat dels ens locals, sens perjudici de la coordinació deguda en llurs programació i execució amb les altres administracions públiques, en els termes establerts per les lleis.

9.2 La Generalitat pot delegar competències en els ens locals i atribuir-los la gestió ordinària dels serveis propis de l'Administració de la Generalitat, en els termes establerts per aquesta llei.

9.3 Els ens locals supramunicipals poden delegar competències en els ens d'àmbit territorial inferior, en els termes establerts per aquesta llei.

9.4 Les competències municipals poden ésser exercides per les comarques i per les entitats metropolitanes en els supòsits i amb els requisits establerts per les lleis.

9.5 En tot cas, l'atribució de competències als ens locals s'ha de fer d'acord amb la naturalesa i les característiques d'aquests ens i les necessitats d'eficàcia o d'economia a satisfer, d'acord amb el principi de subsidiarietat, i procurant, de manera general, que l'exercici de les competències correspongui, de manera preferent, a les autoritats més pròximes als ciutadans.

consumidors; la protecció de la salubritat pública; la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut; els cementiris i els serveis funeraris; la prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials; el subministrament d'aigua i l'enllumenat públic, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals; el transport públic de viatgers; les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme; la participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria¹⁴³.

Així mateix, d'acord amb la legislació sectorial respectiva i els principis de descentralització, autonomia, subsidiarietat i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans; d'acord amb la capacitat de gestió dels municipis, amb una consideració especial a llur demografia i als sotmesos a règim municipal especial; considerant les característiques pròpies de cada activitat pública, i sempre en escrupolosa observança del principi d'igualtat dels

¹⁴³ En tot cas, i d'acord amb allò que estableixen els articles 67 i 68 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya, els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis següents:

- a) En tots els municipis: Enllumenat públic, Cementiri, Recollida de residus, Neteja viària, Abastament domiciliari d'aigua potable, Clavegueres, Accés als nuclis de població, Pavimentació i conservació de les vies públiques, Control d'aliments i begudes.
- b) En els municipis amb una població superior als cinc mil habitants, a més: Parc públic, Biblioteca pública, Mercat i tractament de residus,
- c) En els municipis amb una població superior als vint mil habitants, a més: protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis, i instal·lacions esportives d'ús públic.
- d) En els municipis amb una població superior als trenta mil habitants, a més: el servei de lectura pública de manera descentralitzada, d'acord amb el mapa de lectura pública.
- e) En els municipis amb una població superior als cinquanta mil habitants, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers, Protecció del medi, servei de transport adaptat que cobreixi les necessitats de desplaçament de persones amb mobilitat reduïda; a Catalunya, també han de prestar aquest servei tots els municipis que siguin capital de comarca.

En el cas de Catalunya, i en el supòsit que l'establiment o la prestació de serveis resulti impossible o de molt difícil compliment, els municipis poden sol·licitar al Govern de la Generalitat la dispensa de l'obligació de prestar-los, essent la comarca la responsable de prestar aquests serveis municipals obligatoris, llevat de la innecessarietat de la prestació del servei, d'acord amb les característiques particulars del municipi.

ciutadans en l'accés als serveis públics, els ens locals tenen, també, competències en els àmbits de la participació ciutadana, de l'autoorganització, de la identitat i la representació locals, de la sostenibilitat ambiental i la gestió territorial, de la cohesió social, de les infraestructures de mobilitat, de la connectivitat, de la tecnologia de la informació i de la comunicació, dels abastaments energètics i de la gestió de recursos econòmics.

Per allò que respecte a les potestats i prerrogatives atribuïdes als ens locals, en l'àmbit de llurs competències i en els termes establerts per la Llei municipal i de règim local de Catalunya, són les següents: la reglamentària i la d'autoorganització; la tributària i la financera; la de programació o de planificació; l'expropiatòria; la d'investigació, d'atermenament i de recuperació d'ofici de llurs béns; la d'execució forçosa i la sancionadora; la de revisió d'ofici de llurs actes i acords.

A Catalunya, els ens locals gaudeixen també de les prerrogatives següents: la de presumpció de legitimitat i la d'executivitat de llurs actes i acords; la d'inembargabilitat de llurs béns i drets, en els termes establerts per les lleis, i les de prelación, de preferència i altres prerrogatives reconegudes a la hisenda pública en relació amb llurs crèdits, sens perjudici de les que corresponen a la hisenda de l'Estat i de la Generalitat; la d'exempció dels impostos de l'Estat i de la Generalitat, en els termes establerts per les lleis.

A la política local —tant a Catalunya, com a l'Estat espanyol, com a la resta de països del nostre entorn europeu de referència—, **és obligat referir-se a un dels seus actors que més influeixen, en tan que part determinant en allò que la ciència política considera "l'art i habilitat de governar": el Secretari Municipal** —el que el coneixement i la professió designen com a CEO (Chief Executive Officers), o PCM (Public City Manager), o City Clerk, o city manager, o DPM (Directiu Públic Municipal), o Principal Directiu Públic Municipal, «PDPM»¹⁴⁴, tal com ens hi referirem en aquest treball, amb l'objectiu de contextualitzar-lo acuradament.

¹⁴⁴ Xavier Bertrana i Mariona Tomàs, denominen DPM (Directius Públics Municipals) als Secretaris d'Ajuntament, en el ben entès que formen part de la cúspide —el vèrtex, en diuen ells— de l'aparell administratiu dels ens locals. Tot i les naturals, i evidents, diferències en la forma —i fins i tot en el fons, en determinades funcions— de desenvolupar les responsabilitats que tenen assignades i encomanades, és indiscutible que comparteixen i tenen en comú, que formen part indissoluble del comandament i control de les seves institucions respectives. Bertran i Tomàs ens postulen que:

El PDPM és aquell actor que ocupa el lloc més alt, el principal, el de més responsabilitat en el vèrtex superior de l'aparell administratiu dels ens locals i que, per tant, són l'enllaç entre l'esfera administrativa i l'univers polític. Els PDPM aporten una capacitat de gestió imprescindible a uns governs locals caracteritzats per prestar un gran nombre de serveis, de tota classe, al municipi i als seus ciutadans. Aquest rol, a Catalunya i a l'Estat espanyol, està en mans del Secretari municipal, que és la figura que encarna explícitament les funcions, atribucions, obligacions i deures dels PDPM. Es constata, i així ho expressen Bertrana i Tomàs, tot citant a Ramió, que:

«En els darrers anys, determinats governs municipals 'han optat per modificar els paràmetres organitzatius burocràtics per models de gestió postburocràtics, amb certes aromes de caràcter neoempresarial. Un exemple d'aquesta transformació serien els processos de gerencialització' (Ramió, 2003: 129).

En teoria, la gerencialització rau en la necessitat de diferenciar el rol dels càrrecs electes —que s'ha de repolititzar i alleugerir-lo de dedicació en la gestió— del rol tècnico-directiu; és a dir, diferenciar la política de la gestió' (Ramió, 1999: 53). No obstant això, la coexistència dels DPM que ocupin gerències amb els alcaldes en un model de govern caracteritzat per la indiscutible potència executiva d'aquests actors polítics és complexa. La delimitació entre les dues esferes, la política i la de gestió, sempre està en mans dels alcaldes.» (Bertrana, 2004, p. 14).

Tanmateix, l'univers dels PDPM és molt divers com a conseqüència de la gran complexitat i varietat d'ens locals, dimensions, estructures organitzatives,

«... hem decidit denominar els actors objecte d'estudi [els directius públics] directius públics municipals perquè la resta de denominacions possibles que s'acostumen a usar tenen connotacions específiques o bé en el nostre entorn (com seria el cas dels gerents municipals o dels secretaris) o bé en els països objecte de l'estudi. Els estudis comparats sobre aquests actors en llengua anglesa, generalment els denominen chief executive officers [CEO]. No obstant, la traducció d'aquesta expressió al català tampoc no està exempta de problemes». (Bertrana, 2004, p. 8).

Perquè per la nostra banda en diem PDPM? Perquè entenem que el secretari municipal és el principal directiu públic municipal, indiscutiblement per damunt i més enllà dels altres directius que pugui contenir l'organigrama de cada ens municipal. Per això volem distingir entre DPM i PDPM. En tot cas aquesta tema també es tracta profusament en el document *Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries* dels professors Dr. Jaume Magre i Dr. Xavier Bertrana, publicat el setembre de 2004 a la Conferència plenària d'UDITE; en la publicació de Mouritzen, P.E. and Svava, J.H. autors de *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*; i en la publicació *Social Bonds to City Hall* de Peter Dahler-Larsen.

zones territorials, realitats i recursos econòmics, sectors productius i econòmics, marc social i cultural, i tot un seguit de variables que fan que gairebé cap ens sigui igual a un altre. No és el mateix l'ens local d'un municipi amb 26 habitants —segons els padró d'habitants de 2015—, com Sant Jaume de Frontanyà —el poble més petit de Catalunya en habitants— que un d'1.615.908 habitants com Barcelona. No és el mateix un municipi d'una zona turística del litoral que un municipi turístic d'alta muntanya. No és el mateix un municipi industrial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que un municipi agrícola de les Garrigues. I així hom podria anar posant exemples comparatius ininterrompudament.

La pròpia normativa actual aplicable als secretaris d'administració local, ja preveu aquestes casuístiques establint-ne tres categories diferents: el Secretari-Interventor, per a municipis de fins a cinc mil habitants, el Secretari d'Entrada, per als municipis entre cinc mil i vint mil habitants, i el Secretari Superior, per a municipis de més de vint mil habitants¹⁴⁵. Complementant aquesta classificació, la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, fa una distinció —només per als municipis grans de més 250.000 habitants, per a totes les capitals de província i per a aquells municipis de 75.000 habitants o més, que tinguin unes circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials—, introduint una modificació substancial i molt important: el secretari ja no ho és de l'Ajuntament sinó que passa a ser-ho només del Ple. És a dir, en els grans municipis han aparegut i creat altres figures: gerents, assessors jurídics, tècnics superiors, especialistes, coordinadors, càrrecs de confiança, i d'altres, de manera que la figura del secretari, en aquests ajuntaments, ha anat quedant relegada a la de fedatari públic, redactor de les actes i certificador dels documents que expedeix l'ajuntament.

Aquesta diversitat i heterogeneïtat d'ens locals, ha comportat que els estudiosos de la matèria hagin establert —depenent de la dimensió i del model organitzatiu que adopta cada ajuntament i del nombre o tipus de les àrees de

¹⁴⁵ El Reial Decret 731/1993, de 14 de maig, sobre provisió de llocs de treball reservats a funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, estableix tres categories: primera, municipis de més de vint mil habitants; segona, municipis entre cinc mil i vint mil habitants; i tercera, municipis per sota dels cinc mil habitants.

gestió que es defineixin— , bàsicament, tres tipus de PDPM¹⁴⁶: unitaris, sectorials i en empreses públiques i organismes autònoms.

El tot cas, el PDPM, en l'ordenament vigent al Regne d'Espanya, és el **Secretari Municipal**¹⁴⁷, que en aquesta classificació exposada queda enquadrat com a unitari. La plaça de Secretari és un lloc de treball existent en la totalitat de municipis del país —«Són funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals, la responsabilitat administrativa de les quals està reservada a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional» d'acord amb el redactat del nou article 92 bis introduït a la Llei 7/1985 per la Llei 27/2013¹⁴⁸— i, per tant, també en els petits municipis, malgrat que per manca

¹⁴⁶ «En funció del model organitzatiu que cada ajuntament adopti i dels espais de gestió que s'acabi definint, a l'administració directa dels ajuntaments espanyols hi podem trobar tres grans tipus de DPM de primer nivell –de manera simultània o no–: els DPM «unitaris» que encapçalen tota l'estructura administrativa sota la direcció de l'alcalde, els DPM «sectorials» que trobem a cadascuna de les àrees sectorials sota la direcció de tinent d'alcalde o regidors sectorials i, finalment, els DPM de les empreses públiques i els organismes autònoms.» (Bertrana, 2004, p. 14).

¹⁴⁷ La figura del Secretari està perfectament definida i delimitada per l'ordenament vigent. L'article 92 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, estableix que són funcions públiques, el compliment de les quals queda reservat exclusivament a personal subjecte a l'estatut funcionarial, les quals impliquin exercici d'autoritat, les de fe pública i assessorament legal preceptiu, les de control i fiscalització interna de la gestió econòmic-financera i pressupostària, les de comptabilitat i tresoreria i, en general, aquelles que, en el desenvolupament de la legislació preceptiva, es reservin als funcionaris per a la millor garantia de l'objectivitat, imparcialitat i independència en l'exercici de la funció.

D'altra banda, l'article 1 del Reial Decret 1174/1987, de 18 de setembre, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'administració local amb habilitació nacional, estableix que són funcions públiques necessàries en totes les Corporacions Locals: La de secretaria, comprensiva de la fe pública i l'assessorament legal preceptiu; la del control i la fiscalització interna de la gestió econòmic-financera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

No obstant això, la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local, introdueix una modificació substancial i molt important per al municipis de població superior a 250.000 habitants –i totes les capitals de província i aquells de 75.000 habitants o més, amb circumstàncies especials–: el secretari ja no ho és de l'ens local sinó només del Ple, quedant modificat, així, l'article 122 de la Llei 7/1985, de Bases de Règim Local.

¹⁴⁸ El primer redactat de l'article 92 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de règim local, ja establia, en el seu apartat 3): «son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales», i en aquest mateix sentit es ratificava el Reial Decret 1174/1987, de 18 de setembre, pel que es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, mitjançant el redactat de l'article 8 que diu: «en todas las Corporaciones Locales existirá un puesto de trabajo

d'efectius en algun dels ajuntaments petits, i fins i tot alguns de mitjans, la plaça del Secretari Municipal està ocupada per un habilitat interí, tot i que amb les mateixes funcions, responsabilitats, obligacions i deures.

Es constata que, a la pràctica, atès que com més petita és la dimensió de l'ens local, més fàcil és que el Secretari Municipal sigui l'únic membre de l'organigrama municipal amb formació universitària, en la majoria d'ajuntaments petits i mitjans, el Secretari Municipal, incorpora de forma implícita i *de facto*, el rol de directiu/gerent, malgrat que sovint, aquests actors no han rebut –o no tenen– la formació necessària per actuar com a directiu i/o assumir un perfil gerencial. L'Article 1.3 del Reial Decret 1174/87, preveu la possibilitat que els òrgans de govern de cada corporació els atribueixin funcions d'organització i direcció dels seus serveis administratius. A partir d'aquesta disposició, i de les necessitats de gestió dels ajuntaments espanyols, **els Secretaris d'Ajuntament ho poden arribar a ser "tot", no només assessors i fiscalitzadors, sinó també gestors i directors.**

La situació a les administracions municipals de les grans ciutats i ciutats mitjanes/grans¹⁴⁹, és sensiblement tot una altra cosa, englobant una gran

denominado secretaría, al que corresponde la responsabilidad administrativa de las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo.». Posteriorment, la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'empleat públic (EBEP), deroga l'article 92 de la Llei 7/1985, però mantenint el redactat de "*Són funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals*" a la Disposició Addicional segona, apartat 1.2. Finalment, mitjançant, l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, (LRSAL), s'introdueix un nou article —el 92 bis— a la Llei 7/1985, el citat text: «Són funcions públiques necessàries en totes les corporacions locals, la responsabilitat administrativa de les quals està reservada a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional.»

¹⁴⁹ La distinció entre ciutats mitjanes i ciutats grans i/o grans ciutats, genera molts dubtes —això també succeeix quan es refereix als petits municipis—, més enllà de la classificació que en fa la norma, en el sentit de fer una primera distinció de tres categories: fins a 5.000; entre 5.000 i 20.000; i més de 20.000. La normativa catalana —article 67 del D.L. 2/2003, TRLMRLC— estableix dues categories més, a l'hora de determinar quins són els serveis obligatoris que han de prestar, que fa referència als ajuntaments de població superior als 30.000 habitants i als superiors de 50.000 habitants. I encara hi ha una tercera distinció, que introdueix la Llei 57/2003, de les grans ciutats, a partir de 75.000 habitants.

No obstant això, és evident que al marge de la pròpia classificació normativa, en la praxi hi ha una classificació en funció del model organitzatiu de cada ens local, que al seu torn, és la conseqüència immediata de la realitat social, econòmica, territorial i cultural de cada municipi i la seva traducció en els corresponents recursos econòmics i necessitats organitzatives.

complexitat que afavoreix una copiosa heterogeneïtat de governs municipals, no només per les funcions executades pels secretaris, gerents i altre personal que realitza tasques directives, sinó també per l'organització administrativa i política de la institució. En aquestes administracions, els funcionaris d'habilitació estatal —secretaris, interventors i tesorers—, també executen les funcions de control i supervisió que pertanyen específicament, de forma preceptiva, a aquests càrrecs, sense tenir en compte si també desenvolupen la direcció i/o gestió dels serveis administratius¹⁵⁰.

Tanmateix, d'una manera paral·lela, i en funció de les dimensions de cada ens, hi ha també altres papers directius, freqüentment dependent de la confiança política del càrrec electe amb responsabilitats de govern, que són els càrrecs de gerent i de directors sectorials amb els quals s'organitza cada ajuntament. En el cas concret de Catalunya, els gerents que podem trobar en els diferents ajuntaments, realitzen funcions diverses que, segons Bertrana i Tomàs, podem classificar en quatre grups.¹⁵¹

¹⁵⁰ Per exemple en allò referent a la fe pública, com ens posa de manifest García Gil: «Sin embargo, la función de fe pública en relación con la Junta de Gobierno Local no es propia en estos municipios [municipis de gran població] del Secretario, funcionario con habilitación de carácter, sino de la Secretaría de la Junta de Gobierno Local, que corresponde a uno de sus miembros que reúna la condición de Concejal, designado por el Alcalde, quien redacta las actas de las sesiones y certifica sobre los acuerdos, existiendo un órgano de apoyo a aquélla y al Concejal-secretario de la misma, cuyo titular, nombrado entre funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, asume las funciones siguientes: a) La asistencia al Concejal-secretario de la Junta de Gobierno Local. b) La remisión de las convocatorias a los miembros de la Junta de Gobierno Local. c) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones. d) Velar por la correcta y fiel comunicación de sus acuerdos (art. 126.4 LBRL).». (García, 2011, p. 142, 143)

¹⁵¹ «1. El primer fa referència a les tasques d'enllaç i coordinació entre l'equip de govern i l'aparell administratiu i operatiu. Especialment duen a terme funcions de direcció i coordinació, tot informant l'organització de les decisions polítiques, concretant-les en el pla tècnic i liderant la gestió quotidiana de les corporacions; com també a la inversa, retent comptes i informant els polítics dels resultats obtinguts tant en el vessant organitzatiu com en la gestió econòmica i financera de l'ajuntament.

2. En segon lloc, el gerent és una figura que exerceix una funció destacada d'assessorament i consell als membres de l'equip de govern i, en especial, a l'alcalde, i també desenvolupa funcions de gestió política. Com ja ha apuntat Francisco Longo (1997: 661), per al directiu local, la gestió política (el *political management*, la cerca de legitimitat, autorització i suport per a les seves iniciatives i decisions) tendeix a convertir-se, sense necessitat de sortir de la seva organització, en un àmbit de dedicació prioritària.

3. Un tercer grup de funcions fa referència a l'actuació del gerent com a dinamitzador de la implantació de mecanismes d'innovació en la gestió. Efectivament, la

Amb l'aprovació de la modificació de la citada Llei 7/85 de bases de règim local, que s'implementa a través de la també esmentada Llei 57/2003 de Mesures per a la modernització del Govern local, per primera vegada, es defineix una organització directiva per a governs municipals a les grans ciutats de l'estat espanyol. També **per primera vegada, l'alcalde i els equips de govern local d'aquestes grans ciutats poden delegar algunes de les seves competències als gerents**, regulant així una situació *de facto* que ja estava tenint lloc a la pràctica en determinats ajuntaments. Això és naturalment un important canvi de criteri, per bé que limitat, i que podria donar lloc a diverses situacions en el sentit que cada alcalde i cada equip de govern —cal tenir-ho en compte— pogués decidir, quin tipus de govern i quina delegació de competències és vol desenvolupar atès que aquesta és una possibilitat que existeix, tot i que és raonable creure que aquesta opció no s'exercirà en gaires casos. No obstant això, **aquesta delegació de competències en un directiu facilita objectivament l'aparició d'una gestió pública diferent.**

En aquest apartat, no podem deixar passar per alt la situació que es dona amb la política de personal que les formacions polítiques en el govern porten a terme, en el sentit que, més enllà de tots els actes formals de selecció de personal que es facin, la realitat és que **a la pràctica, cada formació política aconseguix introduir personal afí dins l'estructura de personal de la seva institució**, ens o organisme, de manera que es produeix un difuminat entre on acaba i on comença el que és polític i el que és administratiu¹⁵². **No**

perspectiva de l'organització gerencial implica, en la majoria de les ocasions, l'adopció explícita o implícita de l'enfocament de la nova gestió pública de caràcter neoeempresarial. Normalment, hi ha una vinculació clara entre model gerencial i innovació en la gestió (Ramió, 1999: 63).

4. En determinats casos, els gerents semblen tenir una important dimensió externa, ja que l'alcalde els delega algunes negociacions amb tercers.

Finalment, altres funcions que, de manera sorprenent, només alguns gerents van manifestar dur a terme són l'elaboració i el control del pressupost, la revisió tècnica de decrets i acords presos per l'equip de govern i el ple, la gestió de recursos humans i la definició de plans estratègics.» (Bertrana, 2004, p. 15-16).

¹⁵² «D'altra banda, ja sigui per eludir els rigors formals del desenvolupament de les oposicions —que normalment és llarg i comporta un cost burocràtic no escàs—, ja sigui per donar preeminència a determinats col·lectius —sobretot els qui ja treballen per a l'Administració— o fins i tot per raons menys confessables, el sistema d'oposició ha anat perdent quota, fins al punt que és irreal afirmar que continua sent el sistema ordinari d'ingrés en totes les administracions i entitats públiques. En els últims temps en moltes d'elles ha estat més freqüent la utilització del sistema de concurs oposició, en el qual els qui ja han prestat serveis parteixen amb avantatge, i inclús el sistema de concurs —sovint basat en un barem "a la carta"— tractant-se de la selecció de personal laboral, per no parlar dels procediments i els sistemes més opacs i menys objectius, com els que

es tracta de personal polític –no són càrrecs de confiança ni personal directiu– , però és evident que es tracta de personal polititzat, que ha de mantenir un determinat capteniment de complicitat predisposada envers aquells que li han obert la porta d'aquella administració. En aquest sentit Alejandro Nieto ens diu:

«Los cargos administrativos no son ciertamente políticos pero se encuentran politizados en la medida en que se exige de ellos una actitud políticamente positiva. Ya no pueden ser, por tanto, imparciales o, mejor dicho, pueden serlo legalmente dado que siguen siendo en principio inamovibles, pero, habida a la discrecionalidad a que está sometido su destino, han de atenerse a las consecuencias de su actitud y los funcionarios no son –ni tienen por qué ser– héroes. Dicho de otra manera: el funcionario que no demuestre una actitud políticamente positiva conservará ciertamente el cargo, pero su carrera se verá perjudicada por discriminaciones en las retribuciones y postergaciones en los ascensos.». (Nieto, 2008, p.198).

Quan es produeix un canvi de govern, aquest funcionariat s'aparta dels llocs claus, dels llocs de responsabilitat, de les àrees de compromís, i passarà a realitzar tasques d'escassa rellevància i el seu lloc l'ocuparà nou personal, de les seves mateixes característiques, però pertanyent a la nova formació política ara en el govern, mentre ell es limitarà a esperar que hi torni a haver un nou canvi de govern per tornar a ocupar els llocs de lluïment. **És una alternança que genera, d'una banda una interrupció i paralització de la tasca administrativa, i de l'altra, una sobreocupació de personal en l'administració pública absolutament innecessari**¹⁵³.

de vegades se segueixen per nomenar funcionaris interins i contractar personal temporal.».

 (Sánchez, 2012, p.49).

¹⁵³ «En este ambiente de desbandada, con un grado casi natural de entropismo, ¿quién tira —por así decirlo— de la Administración? Porque es el caso que los servicios, mal que bien, funcionan. **Por lo general este mérito, que raya el milagro, se debe a los subdirectores generales (y a algunos directores generales más burócratas que políticos) y a un tanto por ciento de funcionarios de a pie que tienen lo que se llama vocación de servicio, personas con sentido de la responsabilidad que por conciencia del deber, lo cumplen generalmente aun sabiendo que no van a ser pagados por ello, y ni siquiera agradecidos, pues tales méritos no cuentan y lo que vale es el servilismo político y la adulación personal,** conste que estos comportamientos de excelencia no son raros, antes al contrario, y sería injusto no advertirlo aquí.

I encara es produeix una altra disfunció, no precisament menor, que és la incongruència que s'esdevé com a resultat que les retribucions dels funcionaris públics estan vinculades al lloc de treball. Per tant, una persona que s'acaba d'incorporar percep la mateixa retribució que algú que en un lloc de treball de les mateixes característiques hi porti vint anys de professió —més enllà del que pugui significar l'import dels triennis que són simplement irrellevants— de forma que, mai es té en compte —el sistema no permet tenir-lo— el nivell de professionalitat, eficàcia i/o eficiència de cada actor funcionari públic.

En el mateix sentit, també es produeix un altra anacronisme —sobretot en els nivells més alts del funcionariat— derivat del fet que el simple accés a la funció pública comporta, per al nouvingut, posseir les mateixes condicions —també econòmiques, com acabem d'explicar— i responsabilitats que aquell que porta anys en el lloc de treball i pot acreditar una professionalitat més que contrastada¹⁵⁴.

És una administració funcional on abunden els regnes de taifes, els privilegis obtinguts, les prebendes ancestrals i les corrupteles enquistades i tolerades;

Otra cosa es lo que duren esos ánimos generosos, puesto que los escalafones están llenos de empleados inicialmente modélicos que terminaron frustrados al percatarse de que nadie les hacia caso, de que a nadie importaban sus esfuerzos, hasta que roto su temple vocacional decidieron incorporarse al rebaño de os inútiles, colándose, como los demás, en la última fila de la incompetencia, en la que todo se tolera.

Así se explica que los funcionarios terminen siendo mansos por naturaleza, que, desengañados, no se molesten en reclamar seriamente nada y que, en fin, se tomen una peculiar justicia por su mano: puesto que se les exige muy poco y no se aprecia ni retribuye su trabajo, hacen lo menos posible y alcanzan la igualdad en el nivel más bajo. Y en los momentos excepcionales de reivindicaciones exasperadas se contentan con lo que piadosamente se llama una «bufanda» y que en realidad es una «cebadera» (bolsa con pienso que se cuelga del pescuezo del ganado para prolongar el pesebre).». (Nieto, 2008, p. 212-213)

¹⁵⁴ En el *Llibre Blanc de la funció pública catalana*, es diu el següent: **«tampoc no és congruent (...) l'existència de situacions com la que es produeix en determinats cossos de funcionaris, com ara els advocats, o la intervenció de la Generalitat, en què el simple accés comporta l'adscripció a un lloc de treball amb unes condicions econòmiques que situen, per aquest motiu, la persona de recent incorporació —i probablement amb una edat molt jove— en el cim del que hauria de ser la seva potencial trajectòria administrativa, per la simple acreditació, com a únic mèrit, de la superació d'un procés selectiu, sense que s'hagi pogut constatar la seva competència en el desenvolupament professional del lloc. És obvi que aquesta situació en cap cas no afavoreix una estratègia de millora contínua i desenvolupament professional d'aquests recursos humans».** (Generalitat, 2005, p. 172).

una administració amb determinats funcionaris que abusen del seu poder administratiu, que s'han fet forts i que consideren que poden fer i desfer tot allò que convingui als seus interessos¹⁵⁵, que mai són els de l'interès general i que, en suma, són el càncer de l'administració i contribueixen sensiblement a la animadversió que el ciutadà, de forma generalitzada, té a la cosa pública en general i al seu funcionariat en particular.

Funcionariat que per a assolir-ne la condició ha de passar uns processos selectius del passat¹⁵⁶ que res tenen a veure amb la recerca d'uns candidats

¹⁵⁵ «Totes aquestes decisions d'afavoriment de clients passaven per dues persones: un cap desserveis tècnics i una cap de serveis jurídics. [...] Aquest poder fàctic concentrat en els dos funcionaris va fer que durant molts anys fossin corromputs amb comissions per empresaris de Ciutat Vella. Alteraven les normes oficials perquè sí.» (Gonzalez, 2014, p. 135).

¹⁵⁶ El sistema selectiu vigent és el d'oposicions, un procediment que premia els més dotats de bona memòria però no té pràcticament en compte les capacitats reals d'adaptació i execució de les funcions i tasques corresponents al lloc de treball específic al qual es postula. Com fan França, Espanya i altres països de tradició napoleònica i tributaris del dret administratiu francès, **les oposicions potser seleccionen les millors memòries, però no bons professionals**. El model vigent a la cosa pública espanyola estableix que per a accedir a l'administració cal passar per un filtre memorístic mitjançant un seguit d'exercicis sobre unes assignatures determinades davant un tribunal d'oposicions. El model no busca candidats amb coneixements per saber resoldre de forma pràctica uns problemes concrets i determinats. El sistema el que cerca és aspirants que sàpiguen de memòria el contingut d'uns temaris determinats i que siguin capaços de repetir de memòria aquests temes. La pràctica, l'eficàcia i l'eficiència, s'aprenen, i s'assoleixen, després d'haver «guanyat» les oposicions —tot i que és ben palès que manta vegades no s'aprèn mai—, car, en origen, es parteix de la base, que a l'administració el que és important no és el ciutadà que paga els impostos, sinó el funcionari que ha superat les oposicions.

A tall de reflexió —i de refermat del que exposem— incloem les següents declaracions: a la Vanguardia del 19 d'abril de 2012, **Steven Kelman, catedràtic de Gestió Pública de l'Escola de Govern Kennedy, afirma que les oposicions només seleccionen bones memòries**; el Conseller Mas-Colell aposta per eliminar les oposicions a professor a la universitat i defensa les contractacions permanents a través de les figures de professor agregat i catedràtic, segons notícia apareguda en el Punt Avui de 2 de març de 2011; el diari ARA publicava, el 24 d'abril de 2011, una entrevista a Joan J. Guinovart, catedràtic de la UB, predient de la COSCE i director de l'Institut de Recerca Biomèdica de la UB, on diu que «La llei de la ciència és una oportunitat perduda de fer una llei valenta i moderna que permeti a Espanya fer un pas endavant. Continua apostant pel model rígid funcional, quan el que necessitem per créixer i generar recursos és un model basat en la contractació —no en el sistema d'oposicions i funcionariat— i en la competitivitat.»; al web de SomAtents —SomAtents és un col·lectiu de joves periodistes decidits a fer coses per millorar la professió que estimen. Els preocupa la decadència del periodisme i la submissió dels professionals que viuen situacions laborals asfixiants— hi trobem el següent escrit: «**L'accés a la carrera**

adequats al lloc de treball al qual opten, i llocs a ocupar que no responen a cap lògica del que veritablement haurien de ser en aplicació dels principis d'eficiència i eficàcia. Crida especialment l'atenció l'anacronisme de la figura del secretari-Interventor¹⁵⁷. Efectivament, el Secretari-Interventor és una funció i una figura antiquada que existeix —o ha d'existir— a tots els ajuntaments de població inferior a cinc mil habitants, tanmateix no té cap sentit avui dia, en la realitat dels ens locals actuals, amb l'enorme complexitat tant dels processos jurídic-administratius d'una banda com de la gestió econòmica-financera de l'altra, l'existència d'un lloc de treball amb un doble contingut jurídic i econòmic al mateix temps¹⁵⁸.

judicial és motiu de debat al món de la judicatura. Mentre col·lectius de jutges, fiscals i advocats progressistes demanen una renovació en la línia europea, basada en l'experiència i que afavoreixi la proximitat amb la societat; el corrent conservador, majoritari al Consell General del Poder Judicial (CGPJ), així com la direcció dels principals partits polítics, prefereixen mantenir l'accés a través d'oposicions de tipus memorístic que afavoreix un perfil de jutge més fàcilment controlable.» En el Punt Avui de 18 de setembre de 2009, Jaume Torrent, Degà del Col·legi d'Advocats de Figueres, organitzador del III Congrés de l'Advocacia Catalana, opina que **l'accés a la carrera judicial és obsolet i que cal que els jutges hagin estat més en contacte amb la realitat abans d'exercir** com a tals, i afegeix que **«Les oposicions són del segle XIX»**.

¹⁵⁷ I per si aquest anacronisme no fos suficient, i corroborant el judici negatiu que sobre la cosa pública del Regne d'Espanya es posa de manifest en aquesta tesi, el Reial Decret llei 10/2015, de 11 de setembre, **per el qual es concedeixen crèdits extraordinaris i suplement de crèdit a el pressupost de l'Estat i s'adopten altres mesures en matèria d'ocupació pública i d'estímul a l'economia** —fixem-nos en la tècnica utilitzada, doncs a través d'una llei que res té a veure amb la funció pública, s'aprofita per modificar una llei que afecta els habitatges estatals—, afegeix a la figura del secretari-interventor, les funcions de tresoreria.

El redactat en qüestió és el que segueix: L'escala de funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional se subdivideix en les següents subescales: a) Secretaria, a la qual correspon les funcions contingudes a l'apartat 1.a) anterior; b) Intervenció-tresoreria, a la qual corresponen les funcions contingudes a l'apartat 1.b); c) Secretaria-intervenció a la qual corresponen les funcions contingudes als apartats 1.a) i 1.b)

L'article 92.1 diu: Són funcions públiques necessàries a totes les Corporacions locals, la responsabilitat administrativa de les quals està reservada a funcionaris d'administració local amb habilitació nacional: **a) La de Secretaria, que comprèn la fe pública i l'assessorament legal preceptiu; b) El control i la fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària, la gestió tributària i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.**

¹⁵⁸ La mateixa normativa elaborada per la Generalitat, davant d'aquest anacronisme, ho resol mitjançant l'article 5 del Decret 195/2008, de 7 d'octubre de 2008, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació

L'accés a la condició d'empleat de la cosa pública està degudament regulat per la llei —l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP), Llei 7/2007, de 12 d'abril¹⁵⁹— i les determinacions són molt concretes d'acord amb la mateixa llei: tots els ciutadans tenen dret a accedir a l'ocupació pública d'acord amb els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat i d'acord amb el que preveuen l'EBEP i la resta de l'ordenament jurídic; les administracions públiques, entitats i organismes que integren la cosa pública, han de seleccionar el seu personal funcionari i laboral mitjançant procediments en què es garanteixin els citats principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, així com els de publicitat de les convocatòries i de les seves bases, de transparència, d'imparcialitat i professionalitat dels membres dels òrgans de selecció, d'independència i discrecionalitat tècnica en l'actuació dels òrgans de selecció, d'adequació entre el contingut dels processos selectius i les funcions o tasques a desenvolupar, i d'agilitat —sens perjudici de la necessària i imprescindible l'objectivitat— en els processos de selecció.

«El método de selección de los funcionarios de carrera (las oposiciones) no resulta la prueba de aptitud adecuada para el ejercicio de la función pública y debería ser reformada, exigiendo aptitudes más acordes con las funciones que van a desempeñar y aumentando el carácter objetivo de la prueba de acceso. También

de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya. L'article 5.2 diu el següent: 2. En les entitats locals, la secretaria de les quals estigui classificada en classe tercera, les funcions pròpies de la intervenció formaran part del contingut del lloc de treball de secretaria, «tret que s'agrupin a l'efecte d'intervenció».

La complexitat de les dues funcions comporta la impossibilitat material de realitzar adequadament ambdues al mateix temps, per la qual cosa, en la immensa majoria dels casos, la funció d'intervenció es "delega" a empreses —en la majoria dels supòsits es tracta de gestories, més o menys, especialitzades en comptabilitat— per a que desenvolupin la gestió comptable i prou. I això, a més, succeeix precisament en aquelles administracions més petites, més mancades de tota classe de recursos, amb menys capacitat per a poder disposar del preceptiu control atribuït a la intervenció.

¹⁵⁹ L'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (EBEP), Llei 7/2007, de 12 d'abril, estableix els principis generals aplicables al conjunt de les relacions d'ocupació pública, començant pel de servei als ciutadans i a l'interès general, i conté allò que és comú al conjunt dels funcionaris de totes les administracions públiques, juntament amb les normes legals específiques aplicables al personal laboral al seu servei. Partint del principi constitucional que el règim general de l'ocupació pública és el funcionarial, reconeix i integra l'evidència del paper creixent que en el conjunt d'administracions públiques està tenint la contractació de personal per a l'exercici de determinades tasques, regit per la legislació laboral. En aquest sentit, l'Estatut diferencia els qui treballen en el sector públic, sigui quina sigui la relació contractual, dels qui ho fan en el sector privat.

reduciendo considerablement el esfuerzo en años necesarios para la preparación de las oposiciones, que crea innecesarias barreras al acceso al alto funcionariado, pues no asegura una mayor capacidad ni una mayor aptitud, y sí sesga el acceso a favor de los que tienen una mayor capacidad financiera.». (Sebastián, 2016, p. 110).

A la pràctica, mentre que l'accés a la funció pública cada administració l'ha acomodat i adaptat a les seves necessitats, amb un compliment més o menys estricte dels requisits formals directament proporcionals a la dimensió de cada ens local, el contingut de la funció, una vegada assolida la condició de funcionari, es respecta de forma absolutament escrupolosa, de manera que, el context normatiu vigent, fruit de la tradició més ancestral, dóna lloc a que en cap més estat de la Unió Europea, el funcionari gaudeixi dels privilegis, regalies, prerrogatives, furs i immunitats, però també de la força i el poder fàctic implícit que gaudeix en el Regne d'Espanya.

Una organització administrativa amb multitud de processos interns, tràmits burocràtics, quantitats ingents de papers, expedients, documents, que es mouen d'un costat a l'altre, com en el passat. Aquells tràmits que antany ja existien i es feien de forma manual —gairebé artesanal— avui dia, per mor de la introducció de la tecnificació en els diferents processos de gestió —paradoxalment—, s'han disparat de forma exponencial, de manera que, lluny de disminuir la càrrega de treball, el temps de resolució i minimitzar les repercussions, en temps i recursos, al ciutadà, l'efecte real és ben bé el contrari, de forma que, en general, no s'ha avançat gaire ni en eficiència, ni en eficàcia, ni en agilitat, ni en diligència; a grans trets, podem dir que estem on érem, puix que el que s'ha millorat per una banda, s'ha complicat per l'altra.

L'administració local, a l'aixopluc del dret administratiu —recordem que el mateix García de Enterría reconeix es tracta «**d'una construcció rígida que ofega les millors possibilitats d'una vida local profunda**»— és una organització encarcarada, lenta, de tràmits, processos i circuits interns interminables, de passos i mecanismes feixucs i obsolets com diligències, providències, supervisions, autoritzacions, i tota classe de formulismes i protocols que provenen de la nit dels temps, que romanen pràcticament inalterables malgrat el pas dels anys i que només són font de burocràcia i motiu d'exasperació del ciutadà.

Tampoc la comptabilitat pública s'escapa d'aquest context obsolet ancorat en el passat. Sobre el paper, el sistema comptable de l'Estat espanyol és el que està classificat com a "model articulat de comptabilitat i pressupost d'orientació

predominantment legislatiu”, adaptat al SEC-95¹⁶⁰ —o el que és el mateix, una classificació econòmica “sistema pressupostari”, i una classificació funcional “sistema comptable de partida doble” i, per tant, de gestió— dins un ventall de tres models existents a Europa i als països anglosaxons, dels quals els altres dos són el “pressupostari” i el “model articulat orientat a la gestió”.

La realitat, però, és que el model espanyol arrenca de l’ancestral model pressupostari i, encara que actualment hi hagi establert el model mixt de comptabilitat i pressupost d’orientació predominantment legislatiu, el cert és que, a efectes pràctics, la immensa majoria d’ens locals es regeix pel procediment pressupostari, limitant-se a processar i complimentar la comptabilitat funcional, la de partida doble, de forma merament formal perquè així ho determina la normativa sense cap convicció, la gran majoria de vegades, ni aprofundir-hi gaire bé mai.

Aquest model comptable de la cosa pública local vigent al Regne d’Espanya, és feixuc en la gestió i lent en l’execució, no aporta una informació adequada, ni clara, ni precisa de la realitat econòmica i financera de l’ens¹⁶¹ i, ensems,

¹⁶⁰ El SEC-95 és el denominat Sistema Europeu de Comptes SEC-95, adoptat en la Unió Europea. El Diari Oficial de les Comunitats n.º L 310/1, de 30 de novembre, va publicar el Reglament (CE) n.º 2223/96 del Consell, de 25 de juny 1996, relatiu al Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals de la Comunitat (SEC-95).

El Sistema de Comptes Nacionals constitueix un marc comptable que defineix les regles precises per a l’elaboració de la comptabilitat nacional dels estats membres, estableix les definicions i conceptes de les operacions econòmiques i l’estructura ordenada de comptes, entre d’altres. En definitiva, aquesta “normativa” no és més que una tècnica de representació que permet obtenir una descripció quantitativa i simplificada de l’activitat econòmica d’un país, mostrant com s’aconsegueix l’equilibri entre les principals magnituds agregades d’aquesta economia.

¹⁶¹ Les fases de la despesa són quatre «ADOP»: A = Autorització de la despesa D = Disposició o compromís de la despesa O = Obligació de pagament de la despesa P = Pagament de la despesa. Cada una d’aquestes quatre fases correspon al següent acte administratiu:

A.- L’autorització, és un acte amb el qual l’òrgan competent aprova la realització d’una despesa determinada per una quantia certa o aproximada. L’acte administratiu produeix una reserva total o parcial del crèdit pressupostari corresponent.

D.- La disposició o compromís és un acte administratiu pel qual s’acorda realitzar una despesa prèviament autoritzada per un import exactament determinat després d’haver seguit els tràmits legalment establerts per portar-la a terme.

O.- El reconeixement i liquidació de l’obligació és l’acte administratiu en el que el compromís ha nascut — la factura — i, per tant, també una relació jurídica amb un tercer; en la fase anterior no hi havia encara obligació perquè el contracte no estava executat, només aprovat. Quan es realitzi el lliurament, l’entrega o la prestació objecte

provoca un endèmic, i enorme, retard a l'hora de fer efectius els pagaments —amb els enormes perjudicis i efectes negatius que aquesta realitat té sobre el sector privat—, de forma que el compliment estricte de la normativa, pel que fa a tot el procés de les diverses fases comptables, impedeix el compliment de la normativa relativa a la llei de morositat —la Llei 15/2010, de 5 de juliol, de modificació de la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, estableix que l'administració té l'obligació d'abonar el preu dins dels trenta dies següents a la data de la factura— conclusió simple: **la llei és un obstacle per a la llei, perquè és la pròpia llei la que impossibilita el compliment de la llei**¹⁶².

El Reial decret llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per establir un mecanisme de finançament per al pagament als proveïdors de les entitats locals, i la posterior legislació que se'n deriva, ha volgut pal·liar en part aquesta realitat, adoptant mesures urgents de pagament de factures endarrerides i "perdudes per les taules i calaixos" dels ajuntaments. Els terminis que la Llei 15/2010, de 5 de juliol, de lluita contra la morositat, havia previst són els següents: 2010, 55

del contracte podrà donar lloc al naixement de l'obligació. Quan es verifica que l'entrega o prestació s'ha realitzat, es pot formalitzar en document el reconeixement de l'obligació.

P.- L'ordenació del pagament és un acte administratiu pel qual l'òrgan competent, ordenador del pagament, en base a una obligació prèviament reconeguda, expedeix la corresponent ordre de pagament contra la Tresoreria per tal que satisfaci l'obligació.

¹⁶²La Llei 15/2010, de 5 de juliol, de modificació de la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, en el seu article tercer, de modificació de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, modifica l'apartat 4 de l'article 200 de la Llei de contractes del sector públic, que passa a tenir la redacció següent:

«4. L'Administració té l'obligació d'abonar el preu dins dels trenta dies següents a la data de l'expedició de les certificacions d'obres o dels documents corresponents que acreditin la realització total o parcial del contracte...»

Com acabem d'estudiar en la referència a peu de pàgina anterior, en les fases de la despesa, entre la fase O (obligació) i la fase P (pagament), atès els diversos mecanismes de control, de verificació d'autorització del responsable intern d'aprovació i pagament, tant en els ajuntaments petits, per impossibilitat material en manca de recursos humans i inexistència de mecanismes que ho possibilitin, com en els ens locals de dimensions superiors, pel nombre de circuits interns que ha de recórrer la documentació corresponent, és materialment impossible el compliment té l'obligació d'abonar el preu dins dels trenta dies següents a la data de l'expedició de les certificacions d'obres o dels documents corresponents que acreditin la realització total o parcial del contracte. En conclusió, i com ja hem afirmat, la mateixa llei impedeix el compliment de la llei.

dies; 2011, 50 dies; 2012, 40 dies; i 2013, 30 dies. Tanmateix, la realitat és molt tossuda i, segons s'afirma a l'informe sobre la morositat 2014 de la «Plataforma Multisectorial contra la Morosidad», **la mitjana de pagament és de 82 dies, més del doble del que preveu la legislació**¹⁶³.

Pel que fa a la hisenda municipal, en conjunt, hem de manifestar que avui —tal com hem exposat oportunament— es fa més evident el resultat d'aquella política d'afebliment i reducció del potencial de l'administració local, endegada pel franquisme, mitjançant la supressió de recursos propis dels ens locals, producte d'arbitris i exaccions que li eren inherents, al mateix temps que en contrapartida s'estableixen recàrrecs i participacions sobre el tributs de l'Estat.

Els anys 2012, 2013 i 2014, a la pràctica totalitat dels municipis catalans, les finances municipals han estat sota mínims —només en el 2015 hi ha hagut una incipient recuperació, que es veu confirmada en el decurs del 2016—, de tal forma que bona part de l'administració local, ara per ara, només té capacitat per pagar nòmines, limitant-se a efectuar aquells manteniments imprescindibles que les migrades arques municipals els permet, cosa que ens porta a constatar que aquesta situació no és gaire diferent de la que analitzarem en aquell període del franquisme. A partir d'aquí, sorgeix una pregunta: si la situació econòmica dels municipis actuals és similar a la que hi havia en el franquisme —salvant les magnituds, naturalment—, com ha estat possible que en aquests darrers anys d'interludi entre aquell període i l'actual, s'hagi pogut gaudir d'uns anys de tanta, i tant espectacular, bonança? El nostre criteri rau en que, el desplegament dels Fons Estructurals de la Unió Europea i l'expansió de la construcció conseqüència de l'anomenat "boom immobiliari", són part de la resposta.¹⁶⁴

¹⁶³ «La Plataforma Multisectorial contra la Morosidad (PMcM) ha realizado un ejercicio para conocer la situación de la morosidad en España a través de un sistema de encuesta a sus organizaciones asociadas, realizada entre enero y abril de 2015, obteniéndose cerca de 800 respuestas.

El plazo medio de pago del sector público se cifra en 82 días, un registro inferior en 29 días al que se estimó para 2013, que fue de 111 días. El registro, aunque ha mejorado, queda muy lejos del plazo de 30 días que había fijado la Ley 15/2010 para 2014.» (PLATAFORMA MULTISECTORIAL CONTRA LA MOROSIDAD, Informe de la morosidad 2014, <http://pmcm.esinterban.com/files/documentacion/Informe%20Morosidad%202014%20-%20PMcM.pdf>)

¹⁶⁴ **Una part molt important del sistema vigent de finançament local està sustentat en el rendiment de la construcció.** Efectivament, els ingressos procedents dels impostos relacionats directament amb la construcció –IBI (Impost sobre Béns

Una administració ancorada en el passat també ha de posseir vicis ancorats en el passat i, per aquest motiu, és necessari analitzar el que considerem una gran perversió: la cultura de la subvenció, l'element més visible del paternalisme tutelar estructural endèmic existent. I no ens hi referirem en el sentit que la subvenció pugui fomentar l'acomodament de la ciutadania —en detriment de la cultura de l'esforç, del treball i del mèrit—, que no genera productivitat ni competitivitat —elements essencials per a tota la prosperitat econòmica— i, fins i tot, arriba a desplaçar l'activitat privada, font fonamental en l'economia de mercat, sinó que ho farem des del punt de vista estrictament de la cosa pública local. Si alguna cosa és anacrònica per excel·lència a la cosa pública local, a l'administració dels ens locals, això és: la política de les subvencions.

Efectivament, una de les obsoletes eines d'especial rellevància —tant pel seu important paper en la hisenda local, com pel seu elevat i inacceptable volum de tràmits administratius per a les hisendes dels ens locals, i per al seu organigrama administratiu—, és la inefable política de subvencions imperant en l'administració local del Regne d'Espanya. Formalment, la política de subvencions està regulada per la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, en el preàmbul de la qual ens diu que des de la perspectiva econòmica, les subvencions són una modalitat important de despesa pública i, per tant, una part considerable de l'activitat financera del sector públic es canalitza a través de subvencions, per tal de donar resposta, amb mesures de

Immables), llicències d'obra (Impost sobre construccions, instal·lacions i obres) i plusvàlues (Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa Urbana)— han significat entre el 30% i el 50% dels ingressos "ordinaris" —aquest ha estat un altre dels grans errors: tractar com a ordinaris els ingressos provinents de les llicències d'obra— dels ajuntaments, mentre que l'aportació de l'Estat a les arques municipals només ha representat, aproximadament, un 11%, i aquí és on neix la perversió del sistema, car només com a perversió es pot considerar que una part significativament important de l'economia dels ens locals s'hagi de sostenir sobre els ingressos extraordinaris que provenen de tot el que envolta la construcció.

Aquesta política ha generat un altre efecte maligne: els governs locals s'han vist obligats a fer créixer permanentment el seu municipi, tot havent d'habilitar nou sòl urbanitzable —amb la pèrdua consegüent de sòl no urbanitzable (el sòl rústec)—, per a poder obtenir nous recursos econòmics i no veure's abocats a haver d'aturar la maquinària municipal. Aquesta roda no es pot aturar i, si s'atura, passa el que ha passat, i que el conjunt de la societat està patint. Aquest ha estat el miratge viscut en el decurs d'aquest interludi, al que cal afegir —no ho oblidem— les enormes aportacions econòmiques que durant aquests anys han significat les subvencions de la Unió Europea.

La finalització dels fons estructurals destinats a l'Estat espanyol, juntament amb l'esclat de la bombolla immobiliària, han fet retrocedir els ens locals a una posició econòmica anàloga —salvant les distàncies— a la existent durant el franquisme.

suport financer, a demandes socials i econòmiques de persones i entitats públiques o privades. La subvenció com a tècnica d'intervenció administrativa, pertany al conjunt d'instruments propis de l'activitat de foment.

La subvenció crea una relació jurídica que vincula a l'Administració actuant i a l'administració beneficiària amb unes condicions legals: el dret a rebre la subvenció, obligant-se en conseqüència a realitzar l'activitat beneficiada. L'Administració atorgant, es reserva la potestat de fiscalització i inspecció de l'activitat beneficiada, podent-la revocar en cas de qualsevol incompliment del beneficiari, imposant, si s'escau, fins i tot sancions per l'incompliment de les condicions pactades.

A la pràctica, es tracta d'una vulneració de l'esperit de l'Autonomia Local i, en concret, a allò que determina l'article 9¹⁶⁵ de l'Instrument de Ratificació, de 20 de gener de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 d'Autonomia Local, feta a Estrasburg, i específicament al punt 7 del citat article 9, que diu

¹⁶⁵ L'article 9 de la Carta Europea d'Autonomia Local, estableix: Article 9. Els recursos financers de les Entitats locals.

«1. Les Entitats locals tenen dret, en el marc de la política econòmica nacional, a tenir recursos propis suficients dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de les seves competències.

2. Els recursos financers de les Entitats locals han de ser proporcionals a les competències previstes per la Constitució o per la Llei.

3. Una part almenys dels recursos financers de les Entitats locals ha de provenir d'ingressos patrimonials i de tributs locals respecte dels quals tinguin la potestat de fixar la quota o el tipus dins dels límits de la Llei.

4. Els sistemes financers sobre els quals descansen els recursos que disposen les Entitats locals han de ser d'una naturalesa suficientment diversificada i evolutiva com per permetre-les seguir, en la mesura del possible i en la pràctica, l'evolució real dels costos de l'exercici de les seves competències.

5. La protecció de les Entitats locals financerament més febles reclama l'adopció de procediments de compensació financera o de les mesures equivalents destinades a corregir els efectes del desigual repartiment de les fonts potencials de finançament, així com de les càrregues que els incumbeixen.

Tals procediments o mesures no han de reduir la llibertat d'opció de les Entitats locals, en el seu propi àmbit de competència.

6. Les Entitats locals han de ser consultades, segons formes apropiades, sobre les modalitats d'adjudicació a aquestes dels recursos redistribuïts.

7. En la mesura del possible, les subvencions concedides a les Entitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics. La concessió de subvencions no haurà de causar perjudici a la llibertat fonamental de la política de les Entitats locals, en el seu propi àmbit de competència.

8. Amb la finalitat de finançar les seves despeses d'inversió, les Entitats locals han de tenir accés, de conformitat amb la Llei, al mercat nacional de capitals.»

que en la mesura del possible, les subvencions concedides a les Entitats locals no han de ser destinades al finançament de projectes específics. **La concessió de subvencions no haurà de causar perjudici a la llibertat fonamental de la política de les Entitats locals, en el seu propi àmbit de competència.**

Com a conseqüència del règim de subvencions, els ens locals han de consagrar una part important dels seus recursos humans a la gestió de les subvencions i per tant, **des d'un punt de vista pràctic, cal considerar-les com un element distorsionador de l'activitat administrativa i contrari als principis d'eficiència i eficàcia.** Qualsevol subvenció ha de seguir un procediment regulat —sense comptar les actuacions prèvies dels organismes convocants¹⁶⁶— que és el següent: publicació de la convocatòria; valoració de

¹⁶⁶ Estat, Generalitat, Diputacions i Consell Comarcals, tenen els seus departaments i àrees dedicades exclusivament a l'establiment de subvencions, la seva gestió, seguiment i control. **Desenvolupar una convocatòria de subvencions, és posar en funcionament tota una maquinària que va des del disseny del programa de subvencions, passant per la seva aprovació, publicació, avaluació de les propostes, valoració de les mateixes, atorgament i desestimacions, resolució de recursos i desenvolupament de la gestió, seguiment i control de cada programa.**

Serveixi com a mostra del que diem, les bases 6, 7, 8, 9, 10 i 11 de l'Annex 1 del Decret 155/2012, de 20 de novembre, pel qual s'aproven les bases reguladores i d'execució del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya per al període 2013-2016, i s'obre la convocatòria única per a aquest període.

«6 **Tramitació de les sol·licituds.**

Un cop finalitzat el termini de presentació de les sol·licituds, **la Direcció General d'Administració Local posa a disposició de les diputacions i dels diferents departaments de la Generalitat la informació sobre les sol·licituds presentades, per tal que manifestin el que tinguin per oportú.** Aquesta tramesa es realitza, preferentment, per mitjà de la plataforma EACAT.

7 Comitè de Valoració.

7.1 **Es crea el Comitè de Valoració** (en endavant, CV), òrgan col·legiat que té les funcions següents:

(...)

7.2 **El CV està format per les persones titulars de les unitats següents, o bé de les unitats que les substitueixin:**

La persona titular de la Direcció General d'Administració Local. Les persones titulars de les direccions de serveis Territorials de Governació i Relacions Institucionals. Una persona en representació de cadascuna de les diputacions provincials de Catalunya participants en el PUOSC 2013-2016. Una persona en representació de l'Associació Catalana de municipis i Comarques (ACM) i una altra persona en representació de la federació Catalana de municipis (FCM). La persona titular de la Subdirecció General de Cooperació Local, amb veu però sense vot, que actuarà com a secretària. Amb l'objectiu d'assolir la paritat de gènere, el CV tendeix cap a una participació mínima del 50% de dones.

l'ens local sobre la necessitat/idoneïtat de l'oportunitat o no d'acollir-s'hi; estudiar les bases de la convocatòria per tal de cercar, i generar, aquells elements que facin possible la seva adaptació al programa convocat¹⁶⁷; adopció

(...)

8 Planificació del PUOSC.

(...)

9 Aprovació de la planificació del PUOSC.

9.1 La planificació aprovada inicialment per la CCLC, d'acord amb el que estableix la base anterior, s'ha de sotmetre a **tràmit d'informació pública** mitjançant la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya durant un termini mínim de 20 dies, per tal que els ens sol·licitants puguin presentar les al·legacions que considerin oportunes.

9.2 **Finalitzat el termini d'informació pública i pel que fa a la línia d'inversions, el CV avalua les al·legacions segons els mateixos criteris aplicats per a l'estudi i la selecció de les sol·licituds i eleva una proposta de resolució a la CCLC. Per a la resta de línies i programes específics, el CV eleva les propostes de cada ens i òrgan gestor a la CCLC la qual, ha d'aprovar la planificació definitiva quadriennal del PUOSC per a les anualitats 2013-2016, que es comunica de manera individual a tots els beneficiaris, preferentment per mitjans electrònics.**

9.3 **La Subdirecció General de Cooperació Local elabora les propostes d'acord** de la CCLC, en col·laboració amb els serveis territorials de Cooperació Local i els òrgans competents dels diferents departaments de la Generalitat i de les diputacions provincials que promoguin.

10 Formulació i aprovació del PUOSC 2013.

(...)

11 Formulació dels plans per a les anualitats del 2014 al 2016.

11.1 La CCLC, com a molt tard **durant el darrer trimestre de cada any, des de l'any 2013, ha de formular el PUOSC per a l'anualitat següent, d'acord amb la planificació quadriennal aprovada.**

11.2 **La formulació de cada anualitat s'ha de sotmetre a tràmit d'informació pública** durant un període mínim de 20 dies, mitjançant la publicació en el DOGC, per tal que els ens sol·licitants puguin fer-hi les al·legacions corresponents.

(...).»

¹⁶⁷ **En un bon nombre d'ocasions, la convocatòria d'un programa de subvencions es comporta com un esquer, i produeix un efecte adulterador i contrari de l'objectiu perseguit**, car moltes vegades els ens locals s'acullen a un programa de subvencions més per l'oportunitat d'ella mateixa que per la necessitat de l'actuació subvencionada, de manera que acaba succeint alguna de les casuístiques següents:

- A) **Com aquell qui compra una butlleta de la rifa**, es presenta candidatura al programa de subvencions sense tenir prèviament cap actuació prevista, esperant que la fortuna els sigui propícia —o que el contacte oportú dins l'ens convocant els doni el cop de ma imprescindible per a obtenir-la. **A partir d'aquí, es bastirà un expedient ad hoc que s'adapti a les bases de la convocatòria i compleixi les determinacions de la mateixa: acaba de nàixer un equipament o un servei no previst, probablement innecessari i segurament prescindible.**

de l'acord d'acollir-se al programa de subvencions convocat; confecció de l'expedient corresponent; aprovació de l'expedient i tramesa a l'òrgan convocant.

Si la subvenció no s'atorga, tot plegat haurà estat una pèrdua de temps i un malbaratament en recursos humans, materials i econòmics. Si la subvenció s'atorga comença el segon suplici: el compliment de les fases preceptives i la tramitació de la documentació exigida: documentació tècnica, documentació administrativa, informes, certificacions, factures, justificants de pagaments, controls d'execució de l'actuació i compliment dels compromisos adquirits. En definitiva, un ingent nombre de tràmits que obliguen a l'administració local a dimensionar llurs estructures administratives de forma exagerada en relació a la seva magnitud real.

Les subvencions responen, de forma genèrica, a dues grans tipologies: les de gran format, corresponents, generalment, a grans infraestructures i serveis, atorgades per l'Estat o la Generalitat de Catalunya; i les de petit format, més pròpies de les Diputacions i consells comarcals, molt més modestes en el contingut i els imports, no així pel que fa a la burocràcia de tramitació. És així com trobem subvencions d'imports veritablement irrisoris –per exemple 150,00 euros– i ridículs, corresponents a programes –adquisició d'extintors, bancs de jardí, papereres...–, certament, incomprensibles¹⁶⁸.

- B) Hi havia una actuació en perspectiva, o prevista, però que no encaixa del tot dins el programa convocat. Solució: **s'adapta aquesta actuació a les determinacions del programa encara que s'aparti una mica d'allò pretès.**
- C) Hi havia el desig no confessat de fer una actuació com la que es subvenciona en el programa de la convocatòria, però l'elevat cost de la mateixa feia impossible la seva realització.

En tots tres supòsits, la part no subvencionada es considera que "d'alguna manera" –concepte econòmic/financer indeterminat que acostuma a conduir inevitablement al fracàs– es trobarà el capital restant i quedarà coberta, de forma que el resultat és gairebé sempre el mateix: unes infraestructures inadequades per al lloc on s'han instal·lat, on la actuació és infrutilitzada, el cost del manteniment esdevé inassolible i l'endeutament de l'ens local acaba essent insostenible.

¹⁶⁸ Observis un quadre de subvencions d'un municipi, en aquest cas el de l'Ajuntament de les Planes d'Hostoles de la Comarca de la Garrotxa on es pot apreciar ambdues tipologies de subvencions citades corresponents als exercicis 2010,2011 i part del 2012: Subvencions de petita dimensió

Òrgan	Àrea	Tipus	Import Projecte	Import Concedit	%
Cons. Comarcal	JOVENTUT	Posa't les Piles	300,00	150,00	50%
Estat	FEIL	Suro a l'escola	4.979,73	4.979,73	100%

En definitiva, el sistema de subvencions, l'anomenada activitat de foment, és un instrument de finançament del passat, inadequat, que entorpeix i alenteix enormement la capacitat de maniobra dels ens locals a l'hora de prendre decisions en matèria d'inversions i pretendre executar qualsevol actuació emparada per algun programa de subvencions, atempta conta l'autonomia local –en tant que condiona el resultat final del que es sol·licitarà i s'executarà, més enllà de les veritables necessitats d'aquell ens local–, i malgrat les aportacions econòmiques que representen a priori, no és menys cert que també signifiquen –en conjunt– un considerable cost per la necessitat d'haver de disposar d'uns recursos humans i materials convenientment dimensionats per a la seva correcta gestió.

Concloent, més enllà d'aquestes descripcions formals, hi ha una realitat intrínseca i endèmica: és aquest model polític i administratiu la mateixa gènesi del problema. La cosa pública local és un subjecte amb un model

Diputació	CULTURA	Pastorets 2009 Escola	1.820,00	1.200,00	66%
Generalitat	CULTURA	Recital cançons 1922	2.550,00	2.000,00	78%
Diputació	Tecnologies de la Informació	Millora equips TIC	5.000,00	2.850,00	57%
Diputació	Cultura	Fons coop cultural local. Act. Cult.	11.700,00	7.755,00	66%
Diputació	Coop. Esportiva	Activit.esportives-Pedalada pop.	1.000,00	500,00	50%
Diputació	Presidència	IX Fira Bastó	6.000,00	1.500,00	25%
Caixa Girona	Caixa Gi- Fundació	IX Fira Bastó	6.000,00	500,00	8%
Cons.Comarcal	Manteniment instal i compra mat.	Taula ping pong, reforma WC futbol	1.800,00	763,16	42%
Estat	PROTECCIÓ CIVIL	Nevades 2010	6.483,23	6.483,23	100%
Generalitat	DAAR	IX Fira Bastó	6.000,00	600,00	10%
Cons.Comarcal	ONCE IMSERSO	Adequar WC la Parada	2.733,47	1.261,29	46%
Generalitat	Implant.plans protec. civil 2010	Revisió		1.600,00	
Diputació	Dipsalut	Millora i compra equip. CAP- Pt10	3.425,03	3.000,00	88%
Diputació	Dipsalut	Plagues urbanes	876,00	701,00	80%
Diputació	Dipsalut	Pr. Salut i hàbits saludables Pm07	3.000,00	1.680,00	56%
Generalitat	Dept. Economia i finances	Energies renovables- Camp futbol	13.886,01	2.403,52	17%
Diputació	Sala de lectura	Sala de lectura	7.885,00	6.308,00	80%
Generalitat	EDF/462/2010 Estalvi efic.energèt.	Auditoria energètica Ajuntament	750,00	476,69	64%
Generalitat	EDF/462/2010 Estalvi efic.energèt.	Auditoria energètica cooperativa	750,00	562,50	75%
Generalitat	EDF/462/2010 Estalvi efic.energèt.	Auditoria energètica Escola	750,00	476,69	64%

Quadre 5.

Subvencions de gran dimensió

Òrgan	Àrea	Tipus	Import Projj.	I.Concedit	%
Diputació	Cooperació municipal	Nova Llar d'infants	698.124,83	120.000,00	17%
Generalitat	D. G. Administració Local	Càrrecs electes 2010	17.505,72	17.505,72	100%
Generalitat	DAAR - LEADER	Cabanes Jonquer seu fundació	333.157,05	166.578,53	50%
Generalitat	Governació- PUOSC 2010 PG	Nova Llar d'infants	698.124,83	141.797,68	20%
Diputació	Cooperació i plans d'obres	Fons sub 2010- Obres Aj. Inversió	19.812,00	13.868,40	70%
Diputació	Cooperació i plans d'obres	Fons sub 2010- Obres Aj. Desp. corrent	19.812,00	5.943,60	30%
Diputació	Cooperació municipal	Adequar i reformar local "la Caixa"	38.828,04	9.000,00	23%
Diputació	Monuments	Cabanes Jonquer seu fundació	62.500,00	25.000,00	40%
Diputació	Cultura	Fons coop cult.local. Activitats culturals,.	11.700,00	7.755,00	66%
Diputació	Medi Ambient- PALS	Mill efic energ -Prevenició lumínica	44.494,12	15.000,00	34%
Generalitat		Mill efic energ -Prevenició lumínica	44.494,12	17.910,50	40%
Generalitat	Turisme- PladeTur	Cabanes Jonquer seu fundació	116.018,57	29.004,64	25%
Generalitat	Educació	Nova Llar d'infants	698.124,83	280.800,00	40%
Generalitat	Cultura - BCIL	Cabanes Jonquer seu fundació	386.462,00	10.000,00	3%

Quadre 6.

organitzatiu fonamentat en eines, mecanismes i conceptes d'altres èpoques, que l'incapaciten per a fer front a les exigències i necessitats de la societat del present i del futur. Si ensems, a aquest context hi afegeixes un galimaties legislatiu i un model territorial altament fragmentat pel que fa al nombre d'ens locals, més una innecessària, i carregosa, duplicitat institucional en el territori, és gairebé impossible que es pugui parlar d'una administració eficient i eficaça.

1.3.- El procés electoral municipal

Paradoxalment, un element que contribueix de forma molt important a què aquesta administració continuï ancorada en el passat, és el propi model electoral i el consegüent procés electoral vigent en la cosa pública local, car tant la immediatesa entre comicis, com el propi model¹⁶⁹ —ho anirem veient tot seguit— no permet que els mateixos protagonistes tinguin la més mínima intenció de perdre un segon en replantejar-se el sistema¹⁷⁰.

¹⁶⁹ «La euforia política de la Transición democrática se instaló de inmediato y con gran fuerza en el ámbito local. **Los concejales, deslumbrados por la similitud de sus respectivos procesos electorales, se equipararon instintivamente a los miembros de las Cortes y se hizo de los ayuntamientos un parlamento en miniatura, que reproducía a escala reducida la organización y funcionamiento del Congreso con sus grupos políticos, sus portavoces y régimen de funcionamiento.**». (Nieto, 2008, p. 288).

¹⁷⁰ L'anàlisi freda, asèptica, a la llum de les dades existents, i des del punt de vista tècnic, ens diu que l'estabilitat política ha estat el comportament generalitzat, tal com es desprèn del que Jaume Magre aporta en el seu estudi *Els sistemes electorals municipals a la Unió Europea*, on hi trobem el següent text:

«Des del punt de vista de l'estabilitat política, tots els indicadors assenyalen que el funcionament del govern local al llarg d'aquests anys no ha comportat complicacions remarcables. Al contrari, tot indica que l'estabilitat ha estat la tònica general del subsistema local. Aquesta és la conclusió que es pot extreure dels següents indicadors:

a) El manteniment mitjà dels alcaldes en el càrrec. Al final del 1999, [...] més de la meitat dels alcaldes [de ciutats de més de 10.000 habitants] havien exercit el càrrec durant com a mínim tres mandats consistorials consecutius. [...]

b) El recanvi al capdavant de l'alcaldia. [...]. Al voltant d'un 40% dels municipis de més de 10.000 habitants han tingut, al llarg d'aquests anys, un mateix partit al capdavant de l'alcaldia i, en una proporció similar, un mateix alcalde.

c) El nombre de mocions de censura. [...] durant els primers vint anys d'ajuntaments democràtics, només s'han dut a terme 97 mocions, de les quals 80 han aconseguit substituir l'alcalde. [...] al voltant del 2%-3% en cadascun dels mandats. D'altra banda, no es pot oblidar que, de forma regular, dues terceres parts de les mocions es plantegen en municipis de menys de 5.000 habitants. Per tant, no tan sols són molt

Començant pel mateix mecanisme electoral, ens adonem que **cada vegada que hi ha eleccions locals, es produeix una paràlisi d'aproximadament un any i mig** —la legislatura és de quatre anys, la qual cosa vol dir: només dos anys i mig de productivitat efectiva—, puix que un any abans —a partir que comença el darrer any de la legislatura, generalment després de les vacances estivals de l'any anterior a les eleccions, que sempre són el darrer diumenge de maig cada quatre anys— ja es posa en marxa la maquinària preelectoral: preparar llistes electorals, concentrar actes diversos d'autobombo electoral, d'inauguracions —els que estan en el govern—, aparicions públiques, i tota classe d'activitats, actuacions i decisions destinades a "vendre" la millor imatge personal possible de cada un dels candidats, així com tenir "acontentats" als electors. Aquest període preelectoral, en que l'activitat municipal està més centrada en els futurs comicis que en l'interès general, dura uns set mesos.

Posteriorment, s'entra en el període electoral pròpiament dit, que dura uns cinc mesos —de març a juliol—, entre la precampanya i la campanya¹⁷¹, les eleccions, les negociacions per a formar govern, la presa de possessió i el Ple del Cartipàs —períodes aquests tres darrers, on tampoc es pren cap decisió—, de manera que pràcticament hi ha cinc mesos en què l'activitat municipal resta congelada i es redueix als mínims imprescindibles.

Una vegada efectuada la presa de possessió del nou Consistori, sempre en el mes de juny, ja pràcticament en període estival, —sense deixar de banda que

poques les localitats implicades en una moció de censura, sinó que també són molt pocs els ciutadans afectats.». (Magre, 2002, p. 24-25).

Tanmateix, el mateix autor explica que dues tercers parts de les mocions de censura es plantegen en municipis de menys de cinc mil habitants, que és on es produeix la major conflictivitat política. D'altra banda, malgrat les dades fredes dels indicadors citats, aquests no poden detectar el veritable rerefons que es produeix en tota la cosa pública local. Aquesta estabilitat respon molt més a les dificultats reals per a poder accedir amb igualtat d'oportunitats en els comicis municipals i al costerut i desincentivador model existent, on l'accés dels ciutadans independents és força complicat, i l'accés a través de formacions polítiques requereix sotmetre's al filtre dels partits al mateix temps que és necessari posseir determinades habilitats a l'hora d'aconseguir complicitats i si finalment s'assoleix el càrrec, el seu exercici exigeix un caràcter especial per a poder resistir tot el que a partir d'aquell moment haurà de suportar.

¹⁷¹ Habitualment, de forma molt especial, tant a la precampanya com a la campanya electoral, "segons què, no es fa" per no enutjar l'elector. D'altra banda, quan el Consistori entra en funcions, cosa que passa el dia anterior a la celebració de les eleccions municipals, fins a la presa de possessió del nou Consistori, ja només es poden gestionar aquelles qüestions ordinàries i per tant només s'administra allò que és de tràmit.

diputacions i consells comarcals, prenen possessió en el mes de juliol, i que en moltes ocasions en els corresponents processos de negociació per a formar govern en aquestes institucions, hi ha implicats l'Alcalde i/o regidors del Consistori, cosa que també afecta la gestió municipal, i a vegades als mateixos pactes de govern—amb un mes d'agost que és el tradicional de vacances, i inhàbil judicialment i urbanística; la resta de l'any del nou mandat serveix per anar prenent el pols de la nova administració —si l'equip de govern és diferent del que hi havia fins als darrers comicis—, familiaritzar-se amb la nova situació i dissenyar la seva pròpia acció de govern.

En conclusió, si bé no estem davant dels extrems que ens descriu Cristina Gallach del procés electoral dels Estats Units¹⁷², tampoc hi ha tanta diferència car, en definitiva, més enllà del desenvolupament descrit, hom pot constatar que pràcticament s'hipoteca un any i mig —amb més o menys intensitat— de vida útil municipal. Afegirem, amb ple convenciment, que a la praxi, es pot afirmar que a la cosa pública local hi ha instal·lada una precampanya electoral permanent o, per dir-ho d'una altra forma, l'esperit electoralista i el filtre electoral no es perden mai de vista.

L'actual sistema electoral va ser el producte lògic d'una transició política i del seu temps. Probablement era el millor que les circumstàncies i la conjuntura del moment i de l'època permetia instaurar, tanmateix, avui dia ha quedat obsolet. La llei electoral vigent al nostre país és la Llei Orgànica 5/1985, de 19

¹⁷² En un article al diari ARA, el 22 de desembre de 2011, planteja el tema de la ineficàcia en la cosa pública a causa de l'estat permanent de campanya electoral, en aquest cas als Estats Units. En els quatre primers paràgraf de l'article diu el següent: «**Pot semblar un acudit, però cada vegada hi ha més politòlegs i experts que consideren que un dels grans problemes dels Estats Units ara no és ni l'economia ni la confrontació política, sinó la Constitució. M'explico: la gran llei bàsica nord-americana obliga els polítics, al govern o fora, a estar en campanya electoral permanent.** Les interminables primàries, que precedeixen les eleccions cada quatre anys, segresten l'entorn polític com a mínim un any abans de la data fatídica. A més, les *mid-term* per escollir parts del legislatiu cada dos anys acaben de paralytzar el govern.

El president i la majoria que li dona suport no arriben mai a tenir al davant prou perspectiva temporal per adoptar, explicar i aplicar decisions veritablement transformadores. Es veu obligat a governar sempre mirant de reüll les enquestes. Mala manera de fer avançar un país, sobretot enmig de crisis, i en especial si és el més important del món! **Es calcula que, de fet, el temps hàbil per marcar l'acció d'una legislatura es redueix als vuit primers mesos.**

El sistema funciona així des de fa segles, tants com en té la Constitució americana. Però ara, aquest enfangament polític és més profund per la crisi de governabilitat que viu el món occidental. Ho analitza Charles Kupchan, professor a Georgetown, al llibre *The West, the rising rest and the coming global turn*, que està a punt de sortir i del qual l'autor va mostrar un superb aperitiu en la revista *Foreign Affairs*»

de juny, del Règim Electoral General, amb les modificacions posteriors esdevingudes, i es fonamenta en el Reial Decret Llei 20/1977, de 18 de març —promulgat pel govern d'Adolfo Suarez—, sobre normes electorals; la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals; la Llei Orgànica 6/1983, de 2 de març, que modifica determinats articles de l'anterior; la Llei 14/1980, de 18 d'abril, sobre règim d'enquestes electorals. Dins aquest marc legal, hi trobem la regulació del procediment electoral local, un sistema electoral que s'instaura ja fa 38 anys, quan aquella societat era força diferent de l'actual. En tot cas, aquest sistema beu de les fonts de les diverses experiències democràtiques dels països de l'entorn occidental sorgides a partir del segle XIX i principis del XX.

El sistema electoral municipal a l'Estat espanyol, a més de la paràlisi administrativa citada, trasllada la lluita partidista dins del municipi, la qual cosa afavoreix la desgovernabilitat i la inestabilitat¹⁷³; atorga a l'Alcalde —tal com s'explica més enrere—, un rol preponderant, cosa que el converteix en el responsable màxim tant de la vesant política com de la vesant corresponent a la gestió municipal; possibilita l'existència de governs en minoria cosa que també afavoreix la inestabilitat, car aquests governs queden en mans de l'oposició; propicia l'adulteració de la voluntat de l'elector, puix que la llista més votada —si no assoleix la majoria absoluta— no necessàriament obté l'Alcaldia, car és plenament possible i vàlid un pacte entre la resta de forces del Consistori per constituir la Corporació.¹⁷⁴ També cal considerar —en una bona part dels supòsits que es produeixen— com un important element d'adulteració de la voluntat popular, el mecanisme —previst a l'article 197 de la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), amb les seves

¹⁷³ Desgovernabilitat en el sentit que el govern, de forma inversament proporcional a la dimensió del municipi, per tal d'evitar la bronquina, la brega i la trifulga permanent, manta vegades no adopta aquelles decisions que hauria d'adoptar. És una situació que es produeix cada vegada més i que desestabilitza de forma evident l'acció de govern i produeix una acusada inseguretats en els seus actors.

¹⁷⁴ **El sistema electoral espanyol dóna lloc a que la llista més votada vagi a parar a l'oposició si les altres formacions polítiques estableixen un pacte post electoral.** Si el resultat electoral no ha deixat cap formació política amb el nombre necessari de regidors per tal de conformar una majoria suficient per a poder governar en solitari, qualsevol combinació que sumi una majoria absoluta és perfectament legal —una cosa diferent és la legitimitat—, i tècnicament és inqüestionable. Ara bé, malgrat que la suma de regidors i de vots de dos o més formacions, conformen una majoria absoluta, el que també és inqüestionable és que, sigui qui sigui, el que ocuparà finalment l'alcaldia, en cap cas és la persona més votada i, per tant, no és la que té més recolzament ciutadà i popular.

posteriors modificacions— de la moció de censura¹⁷⁵ que, a més a més, i en determinats supòsits, és conseqüència directa del transfugisme, o bé, i en sentit oposat, el possibilita, facilitant que es produeixi l'acció del trànsfuga.

A través de les periòdiques reformes que s'han efectuat sobre la LOREG, val a dir que actualment el transfugisme està relativament penalitzat —precisament a través del suara citat article 197 de la LOREG— en l'ordenament vigent de l'Estat espanyol¹⁷⁶. Així, mitjançant el nou redactat d'aquest article que

¹⁷⁵ La moció de censura es produeix per tres supòsits: 1r. Un —o més— dels membres del grup de la majoria, abandona —esdevenint trànsfuga— el seu grup, deixant-lo en minoria, bé per desavinences entre els seus membres, bé propiciat per la «pressió» dels altres grups polítics del Consistori. Aquest trànsfuga pot anar-se'n al grup mixt, o pot formar una nova majoria amb els altres grups, donant lloc, en aquest darrer cas, a una moció de censura contra el seu antic grup de govern. 2n. Una de les formacions polítiques que conformen el govern, per desavinences o interessos polítics, trenquen el pacte de govern per a conformar una nova majoria amb alguna de les altres formacions polítiques del Consistori, promovent, a tal efecte, la corresponent moció de censura. 3r. Les formacions polítiques a la oposició, que en un primer moment, després de les eleccions, no varen aconseguir arribar a cap pacte de govern, propiciant que la llista més votada ostentés l'alcaldia, es posen —transcorregut un temps des dels comicis— finalment d'acord i promouen la moció de censura per a obtenir l'alcaldia i instal·lar-se en el govern municipal.

¹⁷⁶ El trànsfuga hauria d'estar molt més penalitzat —**personalment, el nostre criteri, és que, amb el model electoral vigent, qui abandona la formació política que l'ha inclòs a la seva llista, hauria d'abandonar la institució de la que n'era membre**—, cosa que no succeeix, car amb el model electoral de l'Estat espanyol es produeix una doble legitimitat: forma part d'una llista tancada, per tant el seu escó es, o hauria de ser, «propietat» de la formació política que el presenta, però una vegada obtingut l'escó, aquest esdevé a títol personal. En aquest sentit, la doctrina del Tribunal Constitucional ha estat sempre contrària a vincular l'abandó d'un partit polític d'un regidor o conseller, bé per expulsió, bé per voluntat pròpia, i el cessament o pèrdua de les seves funcions pròpies com a càrrec públic.

A la STC 5/1983, de 4 de febrer, s'afirma categòricament que l'article 23.1 CE «Consagra «el dret dels ciutadans» a participar en els assumptes públics mitjançant «representants» lliurement elegits en «eleccions periòdiques», el que evidencia, segons el nostre parer, que els representants donen efectivitat al dret dels ciutadans a participar —i no de cap organització com el partit polític—, i que la permanència dels representants depèn de la voluntat dels electors que l'expressen a través d'eleccions periòdiques, com és propi d'un Estat democràtic de Dret, i que pugui regular la Llei, la cessació en el càrrec públic representatiu al que s'accedeix en virtut del sufragi no pot dependre d'una voluntat aliena a la dels electors, i eventualment a la de l'elegit». En aquesta mateixa sentència, i en relació al mandat imperatiu establert a l'article 67.2 CE, s'afegeix: «El sentit democràtic que a la nostra Constitució (art. 1.2) té el principi de l'origen popular del poder obliga a entendre que la titularitat dels càrrecs i oficis públics sol és llegítima quan pot ser referida, de manera mediata o immediata, a un acte concret d'expressió de la voluntat popular. És obvi, tanmateix, que, malgrat aquesta identitat de legitimitat de

introdueix la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, per la que se modifica la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General, disposa que en el supòsit que algun dels signants de la moció de censura formés o hagi format part del grup polític municipal a què pertany l'alcalde, la censura del qual es proposa, la majoria absoluta del nombre legal de membres de la Corporació exigida, s'haurà d'incrementar amb la mateixa quantitat de regidors que es trobin en les circumstàncies esmentades.

Aquest sistema electoral —objecte de crítica en el present treball—, també perverteix la dinàmica pròpia de la vida social i política dels diferents municipis que formen l'entramat territorial del país, atès que incentiva la presentació de llistes en el màxim nombre possible de municipis— propiciant l'aparició de llistes artificials, llistes fantasma—, puix que el model premia els partits que tenen més llistes i, per tant, aconsegueixen més regidors i vots, atorgant-los-hi, de forma proporcional al nombre de regidors i vots obtinguts a cada demarcació —bé sigui comarcal, bé sigui provincial—, un nombre determinat d'escons —consellers— en el consell comarcal¹⁷⁷ corresponent, on el nombre de vots té un valor de dos

tots els titulars de càrrecs i funcions públiques, només es denominen representants aquells, la designació dels quals, resulta directament de l'elecció popular, això són, aquells la legitimació dels quals resulta immediatament de l'elecció dels ciutadans.»

¹⁷⁷ Per comprendre la rellevància que pren poder presentar llistes indiscriminadament, veiem el que diuen els apartats 2 i 6 de l'article 20 del Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya:

«Apartat 2: Un cop constituïts tots els ajuntaments de la comarca, la junta electoral competent ha de procedir d'immediat a **sumar separadament el nombre de regidors i de vots obtinguts en la comarca en les eleccions municipals per cada partit, coalició, federació i agrupació d'electors**, d'acord amb les llistes respectives, sempre que hagin obtingut el tres per cent o més de vots en la comarca.»

I l'apartat 6, que estableix: «La junta ha d'assignar a cada un dels partits, de les coalicions, de les federacions i de les agrupacions el nombre de llocs que els corresponen, d'acord amb les regles següents:

a) Es calcula el percentatge de regidors que correspon a cada partit, coalició, federació o agrupació sobre el total de regidors de tots els ajuntaments de la comarca.

b) Es calcula el percentatge de vots que correspon a cada partit, coalició, federació o agrupació sobre el total de vots emesos en la comarca.

c) Es multipliquen els percentatges de la lletra a) per 1/3 i els de la lletra b) per 2/3 i se sumen els resultats.

d) S'ordenen en columna els partits, les coalicions, les federacions i les agrupacions, de més gran a més petit, d'acord amb el percentatge compost definit per la lletra c).

e) Es divideix el percentatge compost de cada partit, coalició, federació i agrupació per un, dos, tres o més, fins al nombre igual al de llocs corresponents al consell comarcal, i es forma un quadre anàleg de l'article 163.1 de la Llei orgànica del règim

terços per un terç el valor del nombre de regidors, i un nombre d'escons –diputats– per a la Diputació Provincial¹⁷⁸ corresponent, on el que compta és el nombre de regidors obtinguts a cada partit judicial.

Aquesta corruptela, o abús del sistema vigent, afavoreix a les formacions polítiques més grans, que són les que tenen més interès en presentar el màxim nombre de llistes electorals, donant lloc a despropòsits, sense cap ni peus, d'haver de presentar aquestes "**l·listes fantasma**", sí o sí, en el major nombre possible de municipis, i així veiem com s'ha arribat a formar llistes postisses –sobretot en municipis petits– composta per gent que ni viu en el municipi, gent que fins i tot pot estar vivint en llocs de l'Estat ben allunyats d'allà on es presenten i ni tan sols tenen cap relació amb el mateix¹⁷⁹. Insistim, l'objectiu

electoral general. Els llocs s'atribueixen a les llistes a les quals, segons el quadre, corresponen els quocients majors i es procedeix a l'atribució per ordre decreixent d'aquests.

f) Si en la relació de quocients, en coincideixen dos de llistes diferents, la vacant s'atribueix a la llista que tingui el percentatge compost més alt. Si hi ha dues llistes amb el mateix percentatge, el primer empat es resol adjudicant el lloc a la llista que ha obtingut més vots a la comarca, i els successius, alternativament.»

¹⁷⁸ I en relació a les diputacions provincials, acudirem a allò que disposa l'article 205 de la Llei Orgànica 5/1985, de 16 de juny, del règim electoral general, anteriorment citada, que diu:

«1. Constituïts tots els Ajuntaments de la respectiva província, la Junta Electoral de Zona procedeix immediatament a formar una relació de tots els partits polítics, coalicions, federacions i de cadascuna de les agrupacions d'electors que hagin obtingut algun Regidor dins de cada partit judicial, ordenant-los en ordre decreixent al dels vots obtinguts per cadascun d'ells.

2. Als efectes previstos en el paràgraf anterior, en els municipis de menys de 250 habitants als quals es refereix l'article 183 d'aquesta Llei, el nombre de vots a tenir en compte per cada candidatura s'obté dividint la suma dels vots obtinguts per cadascun dels seus components entre el nombre de candidats que formaven la corresponent llista fins a un màxim de quatre. Es corregeixen per defecte les fraccions resultants.

3. Realitzada aquesta operació la Junta procedeix a distribuir els llocs que corresponen als partits, coalicions, federacions i a cadascuna de les agrupacions d'electors en cada partit judicial mitjançant l'aplicació del procediment previst en l'article 163, segons el nombre de vots obtinguts per cada grup polític o cada agrupació d'electors.

4. Si en aplicació dels paràgrafs anteriors es produís coincidència de quocients entre diferents partits, coalicions, federacions i agrupacions, la vacant s'atribueix al que major nombre de vots ha obtingut, i en cas d'empat, al de major nombre de Regidors en el partit judicial. Subsidiàriament es resoldrà l'empat per sorteig.»

¹⁷⁹ Pràctica força utilitzada i practicada pels dos grans partits estatals i, en especial, pel Partit Popular que ha tingut especial significació a les eleccions municipals celebrades el 2015, de manera que, per fi, s'ha aixecat una gran polseguera, amb un escàndol

és presentar llistes electorals a tot arreu per aconseguir engrunes de representació.

Una altra de les disfuncions que aquest model electoral presenta, és el de les llistes tancades. Ja hem dit que és el partit —o la coalició electoral, o l'agrupació d'electors independents, en el cas municipal— qui decideix els integrants de la llista, l'ordre d'aquesta llista, el lloc que ha d'ocupar cada candidat, i tot plegat en una llista tancada que l'elector no pot alterar. Així doncs, *stricto sensu*, no és el ciutadà qui escull les persones que l'han de governar, sinó que es limita a ratificar —en funció de les seves preferències, personals i/o ideològiques—, els noms i la llista que han decidit prèviament els partits o coalicions polítiques.

Les eleccions municipals esdevenen, en major o menor mesura, i en funció de la seva dimensió poblacional, una contesa i una lluita —on afloren antigues rivalitats enquistades, per anacrònic que pugui semblar, com ara carlins i liberals, amos i obrers, rojos i nacionals, branques d'una mateixa família enfrontades, i altres supòsits per l'estil— entre diferents bàndols del municipi.

En aquestes poblacions es produeix un important estrès electoral¹⁸⁰ que, degut a la polarització política existent pot arribar a comportar, fins i tot, una fractura social¹⁸¹ més que considerable.

majúscul, per la utilització massiva d'aquest mètode per part del PSC i del PP a Catalunya, amb un gran ressò mediàtic que podríem resumir a través de l'editorial de Vicent Portal a VilaWeb, on en la seva editorial de data 29 d'abril de 2015, titula —i afirma amb vehemència—: «No són llistes fantasma. **Són llistes estafa**». <http://www.vilaweb.cat/editorial/4268078/llistes-fantasma-llistes-estafa.html>

¹⁸⁰ La polarització social per afinitats polítiques en una població de reduïdes dimensions, fa que d'alguna manera o altra, la gran majoria de ciutadans estiguin estretament vinculats amb uns o altres candidats, per tant, els resultats electorals que es produeixin, repercutiran directament en les seves vides. Això genera un estrès electoral, que en el supòsit del grup guanyador, es guareix ràpidament però en el cas del grup perdedor, pot arribar a esdevenir, fins i tot, una patologia de tractament. Aquest estrès —l'estrès agut que és la forma d'estrès més comú— sorgeix de les exigències i pressions del procés electoral recent i de les expectatives pessimistes en el futur proper per al seu grup social. **En aquestes poblacions es fa molt difícil generar espais de diàleg, de participació i convivència; és molt complicat fer-los-hi entendre que hi ha persones que són i pensen diferent els uns dels altres, i que no es tracta de canviar la seva —ni la dels altres— forma de ser ni de pensar sinó, simplement, acceptar-les i conviure-hi, des del respecte i la discrepància.**

¹⁸¹ L'experiència personal adquirida en el decurs de més de trenta anys de professió com a Secretari d'Ajuntament, ens permet constatar, de forma empírica, que en un significatiu nombre de municipis petits on ha exercit les seves funcions, durant les

Diem, quan descrivim el sistema polític allunyat de la realitat, que el ciutadà no pot ser convocat a les urnes una vegada cada quatre anys, per a disposar la seva confiança en un representant que, al seu torn, fins al cap d'uns altres quatre anys no li retrà comptes, explicacions i resultats. Que això passi en l'actualitat, en una època on els mecanismes tecnològics d'interacció immediata estan a l'abast d'absolutament tothom, no té cap explicació acceptable. En el present, la majoria de relacions interadministratives es fan a través de plataformes electròniques, perfectament verificades, fiables i segures, on, mitjançant la signatura digital, tant els responsables de les diferents administracions, com els ciutadans, poden efectuar tota classe de tràmits i gestions via telemàtica. Per què no el vot electrònic, doncs? O la consulta sobre tal o qual assumpte? La velocitat amb la que tot evoluciona, els canvis pràcticament diaris del context en el que la societat es mou, les transformacions que experimenta i les mutacions constants del marc socio-econòmic, no poden ésser sotmesos al veredict de les urnes només un cop cada quatre anys.

Així doncs, i com a conclusió, i recopilació, d'aquest apartat en el que descrivim els elements que fan que el procés electoral en la cosa pública local contribueixi de forma significativa a que l'administració local continuï ben ancorada en el passat, assenyallem de forma ben explícita la seva gènesi, és a dir: el mateix model electoral. Un model que en definitiva, propicia un conjunt de despropòsits i que, en massa ocasions, dóna lloc a que es produeixin lamentables espectacles que contribueixen a allunyar el ciutadà de la cosa pública, desprestigia els seus actors i afavoreix el tantsemenfotisme generalitzat d'una societat fatigada del teatre de l'absurd que manta vegades es representa en els ajuntaments del país.

2.- L'EMBULL NORMATIU.

La Llei ha de posar ordre a la raó, ho deia Sant Tomàs tot afirmant que les lleis són l'ordenació de la raó dirigida al bé comú i promulgada solemnement per qui té cura de la comunitat. I en aquest sentit, Francesc Eiximenis afegeix que **la condició de llei correcta és aquella que quan s'aplica esdevé regla de justícia i fonament de tots els que estimen la comunitat**. Però és

campanyes electorals es produeix una exacerbada polarització que en alguns casos — potser masses— ha desembocat —i desemboca— en una fractura social, perceptible a ulls nus, que roman generació rere generació, i que en aquestes poblacions petites genera una atmosfera social que en ocasions esdevé irrespirable i de difícil solució.

Montesquieu¹⁸² qui posa l'accent sobre la moderació legislativa —**l'esperit del legisladors ha de ser la moderació**—, tal com podem llegir a la cita que inserim al peu de pàgina.

Si hi ha una cosa, possiblement per damunt de totes les altres, que afecta negativament i de forma determinant la cosa pública, és la inseguretat jurídica, i, en aquest sentit, s'ha de dir que aquesta —la inseguretat jurídica— roman instal·lada al Regne d'Espanya i, de retruc, a Catalunya, com a conseqüència de l'impressionant embull normatiu existent fruit, d'una banda, de l'immens galimaties legislatiu que hi ha —híperregulació, normes contradictòries, jurisprudència antinòmica i divergent—; i de l'altra, la més que evident irracionalitat de la norma, conseqüència directa d'una filosofia doctrinal endogàmica que es retro-alimenta a sí mateixa, de tal manera que, podem afirmar amb contundència que, amb la normativa actual, el país —en progrés industrial comercial i econòmic, en patrimoni històric artístic i cultural, i en model econòmic-social— no podria ser com és si algunes de les lleis sense cap ni centener, vigents, haguessin existit en el segle I o el X o el XV o el XIX o, fins i tot, part del XX¹⁸³.

¹⁸² «Sostengo, y me parece no haber escrito esta obra más que para probarlo, que **el espíritu del legislador ha de ser de moderación**. El bien político, como el bien moral, se halla siempre entre dos extremos. He aquí un ejemplo: **son necesarias a la libertad las formalidades de la justicia. Pero podrían ser tantas que negaría el mismo propósito de las leyes que las hubieran dispuesto. Los casos no tendrían fin, la propiedad de los bienes quedaría imprecisa, se daría a una de las partes lo propio de la otra sin examen o se arruinaría a ambas a fuerza de tanto examinar**.

Los ciudadanos perderían libertad y seguridad, los acusadores no tendrían modo de convencer ni los acusados de justificarse.» (Montesquieu, 2002, pag.703).

¹⁸³ No haurien existit les termes romanes ni els banys àrabs del nostre país, car les instal·lacions vulnerarien el Codi tècnic de l'edificació, aprovat pel Reial decret 314/2006, i modificat pel Reial Decret 173/2010, de 19 de febrer en allò relatiu, per exemple, a les sortides d'emergència car no en disposaven; ensems, també vulnerarien la normativa corresponent a piscines públiques, és a dir, el Decret 95/2000, de 22 de febrer, pel qual s'estableixen les normes sanitàries aplicables a les piscines d'ús públic, i posterior modificació mitjançant el Decret 165/2001 de 12 de juny; també incomplirien la nova Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, que substitueix el model d'intervenció administrativa que fins llavors establia la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental.

No haurien pogut ésser objecte de llicència, a l'empara de les normatives vigents, ni els tradicionals i cabdals molins de farina impulsats per energia hidràulica, ben a la vora dels rius i riuetes del país, com tampoc les importants fargues existents al Pirineu, també basades en aquesta mateixa energia hidràulica, ni les importantíssimes colònies tèxtils sorgides a les ribes del Ter i del Llobregat, tan determinants per a la Revolució Industrial a Catalunya en el segle XIX, puix que totes aquestes instal·lacions

A l'Estat espanyol, cada decisió ha d'anar precedida de la norma que la justifica i, massa vegades, pels criteris que dimanen d'una jurisprudència que en força ocasions en matisa el contingut i n'enfarfega el procediment, com veurem en aquest apartat; és una absurditat innecessària, certament, però al cap i a la fi

citades, no podrien ésser permeses d'acord amb la Llei d'Urbanisme de Catalunya en allò que es refereix a la zona fluvial, és a dir, les zones inundables constituïdes per les lleres dels rius i rieres i per aquelles franges de terreny vinculades a la preservació al règim de corrents i de les planes d'inundació; amb aquesta normativa, tampoc hauria existit mai la famosa façana de cases del riu Onyar a Girona.

No existiria el Parc Güell, si més no tal com el coneixem avui, car el lloc on es va construir vulnera l'article 7 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel que s'aprova el Reglament d'urbanisme, en allò que fa referència a la preservació de terrenys amb pendents elevades, en concret en pendents superiors al 20 %; en compliment d'aquest mateix precepte urbanístic vigent, poblacions com Llívia, Bellver de Cerdanya, Pals, la Torroja de Priorat, Porrera, Miravet, Begur, Montcortès de Pallars, Sant Quirze de Besora o barris com el Putxet, el Carmel, Montjuic, els barris vells de Lleida i Girona i un llarguíssim etcètera, no s'haurien pogut construir mai. Tampoc no haurien pogut bastir-se molts dels conjunts de bordes del Pirineu com les de Noarre, Pla de la Calma, Bordes del batlliu, o algunes de les espectaculars masies d'Osona, Bages o Empordà, que han donat cohesió territorial i econòmica al país, car no ho permetria ni el Pla Natura 2000, ni la normativa que regula els parcs naturals, ni la que regula els Plans d'espais d'interès natural (PEIN), ni la que regulen els plans territorials en allò que fa referència als espais d'especial protecció.

De la mateixa manera, seria difícil que castells com els de Cardona, Montsoriu, la Pobla de Claramunt, Llívia, Montjuic, Montesquiú, i tota la llista inacabable de castells de Catalunya, així com santuaris i monestirs com el Far, Sant Pere de Rodes, Arboló, el Tibidabo, Esplà i tants i tants monuments existents a Catalunya haguessin superat els arbitraris criteris imperants —de caràcter intern i no públic— a la Comissió d'Urbanisme de Catalunya, d'impacte ambiental corresponents malgrat haver tramitat el corresponent Pla Especial urbanístic autònom a l'empara de l'article 68 de la Llei d'Urbanisme, prèvia declaració de l'interès públic preceptiu.

Afegirem encara un supòsit ben eloqüent: el Castell de Santa Florentina, un antic edifici medieval del segle XI situat a Canet de Mar, edificat sobre la planta d'una antiga fortificació romana. Entre 1900-1910, fou ampliat i reformat per l'arquitecte modernista Lluís Domènech i Montaner. L'arquitecte va donar un toc, un aire medieval, afegint-hi peces provinents del Santuari del Tallat, i construint-hi una cripta, la façana de la qual conté unes figures realitzades per l'escultor Carles Flotats. Amb les normatives —i citats criteris arbitraris, no normativitzats i no públics— vigents no hauria estat possible, en primer lloc, l'ampliació del castell per tractar-se d'un edifici catalogat, i perquè les ampliacions en sòl no urbanitzable estan molt restringides —segons en part per la norma i en part pels reiterats arbitraris criteris d'urbanisme, el màxim de creixement permès és del vint per cent— i han d'estar molt justificades; en segon lloc els Serveis del Patrimoni Cultural del Departament de Cultura, mai haurien autoritzat una ampliació d'un castell medieval mitjançant un plantejament modernista, per molt que el seu autor es digués Domènech i Montaner; en tercer lloc, el mateix Servei del Patrimoni Cultural del Departament de Cultura, no sols hauria prohibit el trasllat de peces del Santuari del Tallat, sinó que, sense cap mena de dubte, se n'hauria instat la persecució judicial.

és el que exerceix una forta pressió per a què el legislador promulgui una legislació tremendament frondosa. Observem, si no, la paradoxa que significa que la productivitat d'un ministeri es mesuri per les fulles que ocupen les seves decisions en el Butlletí Oficial de l'Estat. Es pretén assolir l'absoluta superseguretat jurídica de la legalitat —talment com la recerca del Sant Graal—, però el que en realitat s'aconsegueix és que la pròpia llei sigui el primer i principal impediment, el principal fre, per al compliment de la mateixa llei¹⁸⁴, de manera que podem afirmar que la legalitat i l'excés de seguretat jurídica han fulminat l'eficiència i l'eficàcia, i a la mateixa seguretat jurídica.

Tractarem aquest tema de l'embull normatiu a través de dues vessants diferents: d'una banda l'immens embolic jurídic, l'excés de lleis, fins i tot contradictòries entre elles, l'excés de càrregues administratives, la filosofia de regular tot i més, que lluny de garantir la seguretat jurídica el que fan és incrementar la inseguretat jurídica, el marasme jurisprudencial amb sentències diametralment oposades sobre qüestions de caràcter similar; i de l'altra, des del punt de vista de la irracionalitat de la norma, producte d'un esperit egocèntric tant del legislador com —la majoria de vegades en major mesura— del responsable d'aplicar la norma que, a causa d'una percepció molt allunyada i esbiaixada de la realitat, acaba resultant veritablement nociva, tant per al conjunt de la ciutadania com per a la mateixa cosa pública.

2.1.- Galimaties normatiu: híperregulació i contradicció

Com suara acabem d'avançar, —som del criteri que cal manifestar-ho amb vehemència— **l'excés de lleis és directament proporcional a una gran inseguretat jurídica, que és precisament el que pretén evitar el legislador amb la promulgació de les lleis.** El conjunt de ciutadans d'aquest país ha de suportar un excés de regulació normativa: càrregues

¹⁸⁴ Ho hem vist, per exemple, a les referències a peu de pàgina 159, 160 i 161, en què la gestió de les fases de la despesa a què obliga la Instrucció de Comptabilitat vigent, l'Ordre EHA/4041/2004, de 23 de novembre, fa del tot impossible el compliment dels terminis de pagament a que obliga la Llei 15/2010, de 5 de juliol, de modificació de la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, en el seu article tercer, de modificació de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, modifica l'apartat 4 de l'article 200 de la Llei de contractes del sector públic. Si apliquem de forma rigorosament estricta les quatre fases ADOP de la despesa, és senzillament impossible poder complir els terminis de pagament d'un màxim de trenta dies que estableix la llei de lluita contra la morositat.

administratives, llicències de tot tipus, permisos per a absolutament tot, carnets de tota classe, registres i més registres, certificacions de tot i per a tot¹⁸⁵, les autoritzacions de tota mena, qüestionaris de tot tipus i tota la resta d'un inacabable llistat de procediments administratius obligatoris.

El President de la Cambra de Comerç de Lleida i President de la Confederació d'Organitzacions Empresarials de Lleida (COELL), Joan H. Simó, diu el següent:

«Les dades que ofereix Rosell [es refereix a Joan Rosell, President de la CEOE] deixen palesa una burocratització excessiva; així, durant l'any 2010, els diaris i butlletins oficials de l'Estat i de les Comunitats Autònomes van publicar 276 lleis, 15 lleis forals, 9 lleis orgàniques, 349 reials decrets, 1 reial decret-legislatiu, 14 reials decrets-llei, 543 ordres ministerials i 774 reglaments. La majoria, a més, han sortit de les 876.466 pàgines digitals publicades el 2010 pels diaris i butlletins oficials de les comunitats autònomes, el 17,8 % més que l'exercici anterior.»¹⁸⁶ (TOT LLEIDA, article a www.totleida.cat, visitat el 12 de gener de 2013)

¹⁸⁵ Els secretaris dels ajuntaments —ho afirmo com experiència personal acreditada i empírica—, i els funcionaris encarregats dels seus negocis, han de dedicar una bona part del seu a temps a expedir, i signar, una munió de certificats de tota classe per a absolutament qualsevol cosa. Per a quasi bé qualsevol gestió que hom vulgui efectuar a l'administració, el primer que aquesta demana, és un certificat d'allò o d'allò altre. Només cal observar el contingut de qualsevol expedient per adonar-se que a tot expedient hi ha, pel cap baix, com a mínim, un certificat de quelcom.

¹⁸⁶ En aquest mateix article, Joan H. Simó, hi afegeix: «Les empreses de casa nostra han de suportar, en l'exercici de la seva activitat, tot un seguit de càrregues administratives derivades de l'excés de regulació normativa que les fa incórrer en costos, directes o indirectes, que minven l'eficiència de l'assignació de recursos i les situa en una posició desfavorable respecte a la d'altres països que tenen una legislació més senzilla i menys costosa.

Perquè a les lleis estatals hem de sumar les relatives a la Comunitat Autònoma, l'Administració local i, fins i tot, les de la Unió Europea. Però no tota la regulació que afecta a les empreses té forma de llei perquè també es considera regulació administrativa les llicències, els permisos, els carnets, els registres, les certificacions, les autoritzacions, les enquestes i tota la resta de procediments administratius obligatoris que han de fer les empreses per complir amb la legalitat.

Així, comparteixo de totes totes l'opinió del president de la CEOE, Joan Rosell, qui sosté que la gran quantitat de lleis i normes que aproven cada any les administracions no fan altra cosa que perjudicar l'activitat empresarial, quan el que s'hauria de fer és més atractiva la inversió en comptes de posar entrebancs a la iniciativa empresarial i a la competitivitat.»

Una senzilla, i eloqüent, mostra del que estem dient: **en el decurs de l'any 2012, la Llei de l'IRPF va ésser objecte de 55 modificacions.** És ben palès que una excessiva regulació, així com l'escassa estabilitat i durabilitat de les normes suposa un greu contratemps i no contribueix a un millor desenvolupament social i econòmic, tot el contrari. D'altra banda, l'excés normatiu porta a promulgar normes contradictòries, o bé que els propis organismes públics responsables de llur aplicació, utilitzin criteris diferents a l'hora d'administrar la norma davant una mateixa situació, com passa amb Hisenda, Seguretat Social, agricultura, sanitat i, en conjunt, la majoria de departaments governamentals.

Ara mateix, la totalitat de l'ordenament jurídic ha arribat a ser inabastable, no només per als ciutadans, sinó també per als juristes, car el sol fet d'intentar saber què està en vigor i què no, ja és un heroic exercici de recerca i documentació. Per aquest motiu, cada dia són més les veus autoritzades del món de les ciències jurídiques que denuncien que sobra bona part de la normativa vigent i que, en conseqüència, cal simplificar-la, racionalitzar-la i ordenar-la¹⁸⁷.

«Se estima que existen en la actualidad mas de cien mil disposiciones normativas, diez veces más que en Alemania, que cuenta tambien con capacidad normativa en la regiones (los 16 länders) y tiene una población que casi duplica la nuestra.» (Sebastián, 2016, p. 36).

Aquest desmesurat excés de legislació —segons l'informe *«inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España»* del novembre de 2012, elaborat per la CEOE, **hi ha més de cent mil lleis vigents en el conjunt de l'Estat espanyol**— provoca, de forma totalment previsible i lògica,

¹⁸⁷ Fernando Gomá Lanzón, notario des de l'any 1991 amb plaça en Cebreros, Avila, i que ha treballat en el Consell General del Notariado com el a Delegat d'Informàtica i membre de la Comissió de Control de Sistemes d'Informació, ens diu: "*En España sufrimos de un grave problema de hipertrofia legislativa: tenemos a 18 parlamentos (el nacional y los autonómicos) y a los 18 gobiernos emitiendo sin parar legislación que muchas veces es de una muy baja calidad técnica, y además contradictoria entre sí. En España se publican cada año ¡1.000.000! de páginas de boletines oficiales y hay más de 100.000 normas vigentes.*

En muchas ocasiones es imposible no ya aplicar, sino incluso llegar a conocer, todas las normas aplicables a una situación concreta, porque encima cambian continuamente. En el blog nos hemos ocupado con frecuencia de esta cuestión. Hemos denunciado que el exceso normativo es un obstáculo directo para la competitividad, porque tiene un coste económico directo." (<http://www.sintetia.com/fernando-goma-100-000-normas-exceso-obstaculiza-competitividad/> visitat el 22 d'abril de 2013)

i al mateix temps absolutament inevitable, innumbrables duplicitats legislatives¹⁸⁸, motiu pel qual, es produeix, com a conseqüència directa de

¹⁸⁸ Com per exemple la reiteració en la responsabilitat dels habilitats estatals que explícitament apareix en la normativa relativa al Reial Decret Llei 4/2012. La responsabilitat dels interventors està perfectament, i concloentment, regulada en la legislació relativa als funcionaris d'habilitació estatal i, en concret, en el Reial Decret 1174/1987, de 18 de setembre, pel que es regula el règim jurídic dels funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, que ja estableix en el seu article 1 que la responsabilitat de control i la fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostaria, formen part de les atribucions de l'habilitat estatal anomenat Interventor, entre les que s'hi inclouen la d'expedir tota classe de certificats en matèria economicofinancera, doncs bé, aquesta funció, essencial dins el rol d'aquest actor, reapareix, com si quelcom de nou es tractés en el Reial Decret Llei 4/2012, de 24 de febrer, *pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per establir un mecanisme de finançament per al pagament als proveïdors de les entitats locals*, en els articles 3 a 7 i plana per damunt de tota la legislació relativa a la que deriva de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. **Entenem que es tracta d'una duplicitat innecessària car les funcions, atribucions i responsabilitats de l'interventor, estan perfectament definides i tipificades en la normativa que regula aquesta figura, no cal tornar a insistir-hi.**

Un altre exemple d'aquesta dualitat i reiteració normativa el trobem en la regulació dels terminis per a pagar —amb recàrrec d'interessos si s'incompleix— que ja es comença a regular a partir de la Llei de contractes, Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, on a l'article 99, *Pagament del preu*, es diu que el contractista té dret —i l'administració l'obligació —a l'abonament de la prestació efectuada d'acord amb el preu convingut, dins dels dos mesos següents a la data de l'expedició de les certificacions d'obres o dels documents corresponents i, si es demora, ha d'abonar al contractista, a partir del compliment del termini de dos mesos, l'interès legal dels diners incrementat en 1,5 punts, de les quantitats degudes. Aquest precepte queda recollit a l'article 200.4 de la nova llei de contractes 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (LCSP). Tanmateix, a l'article 4 de la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la que s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en las operacions comercials —tant entre empreses com entre empreses i l'administració, segons estableix l'article 3.1 de la mateixa llei— es determina que el termini de pagament serà de trenta dies després de la data de la factura o bé, davant qualsevol dubte, trenta dies després de la data de recepció de les mercaderies o prestació dels serveis; aquest precepte queda modificat —per tal d'adaptar-lo a allò ja citat que disposa la Llei 30/2007 LCSP— mitjançant allò establert a la Llei 15/2010, de 5 de juliol, de modificació de la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, on a l'article primer, apartat tres, es modifica el citat article 4, de la Llei 3/2004, que passa a tenir el següent redactat: «1. El termini de pagament que ha de complir el deutor és el següent: a) Seixanta dies després de la data de recepció de les mercaderies o prestació dels serveis. Aquest termini de pagament no es pot ampliar per acord entre les parts;» no obstant això, i paradoxalment, la mateixa Llei 15/2010, en el seu article tercer apartat u, modifica l'article 200.4 —el que ha donat peu a que es modifiqués el suara citat article primer, apartat tres—, i estableix que l'obligació de pagament serà de "trenta dies" següents a l'expedició de certificacions d'obres o dels documents corresponents que acreditin la realització total o parcial del contracte.

l'abundant i incessant producció normativa, un gran nombre de contradiccions, paradoxes i repeticions en el conjunt del marc legislatiu¹⁸⁹, donant lloc, com a

¹⁸⁹ Posarem un exemple de confusions per diversitat d'interpretacions causades per l'ús de diferent terminologia. L'article 55 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, modificat per la Llei 3/2012 i per la Llei 7/2011, diu el següent: article 55.- Tipus de plans urbanístics. «1. La planificació urbanística del territori es porta a terme mitjançant el planejament urbanístic general, (...). 2. El planejament urbanístic general es desenvolupa per mitjà del planejament urbanístic derivat (...).» Per la seva banda l'article 52.1.c) del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel que s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, diu que correspon al Ple les atribucions de «L'aprovació inicial del planejament general del municipi i l'aprovació que posi fi a la tramitació municipal dels plans i altres instruments d'ordenació urbanístics.» i l'article 53.1.s) determina que correspon a l'Alcalde «Les aprovacions dels instruments de desenvolupament del planejament general del municipi no expressament atribuïdes al ple, i també l'aprovació dels instruments de gestió urbanística i dels projectes d'urbanització complementaris.»

Analitzant el redactat d'aquestes tres lleis, veiem que la única cosa que queda clara és que correspon al Ple l'aprovació inicial del planejament general del municipi [art. 52.1.c) D.L. 2/2003], a partir d'aquí qualsevol interpretació és possible, primer perquè mentre la Llei d'urbanisme parla de "planejament derivat", aquest concepte desapareix de la Llei municipal i apareixen els conceptes "plans i altres instruments d'ordenació urbanístics"; l'article 53.1.s) deixa molt clar que l'Alcalde té l'atribució d'aprovar els instruments de desenvolupament del planejament general —per tant aquí es pot interpretar que s'està parlant de tot el planejament derivat— del municipi no expressament atribuïdes al ple —el Ple només té atribucions específiques sobre l'aprovació inicial del planejament general—, puix que quan afegeix «i l'aprovació que posi fi a la tramitació municipal dels plans i altres instruments d'ordenació urbanístics», podem interpretar que els plans són els plans directors urbanístics (PDU), els plans d'ordenació urbanística municipal (POUM) i els altres instruments d'ordenació urbanística són les normes de planejament urbanístic (NPU) i els programes d'actuació urbanística municipal (PAUM) que estableix el citat article 55 de la Llei d'urbanisme. Afegeix l'article 53.1.s) de la Llei municipal: «i també l'aprovació dels instruments de gestió urbanística i dels projectes d'urbanització complementaris», la qual cosa ens fa parar esment en un altre detall d'aquest article 53.1.s), que és que en cap moment parla ni d'aprovació inicial ni d'aprovació provisional o definitiva, simplement ens diu: «Les aprovacions dels instruments de desenvolupament (...), i també l'aprovació dels instruments (...); és a dir, l'Alcalde «aprova», per tant, hom només pot interpretar que l'Alcalde és qui te la darrera paraula pel que fa a les aprovacions del planejament derivat, la gestió urbanística i els projectes d'urbanització complementaris.

No obstant això, també és possible una interpretació de forma diferent, car quan parlem del planejament derivat, estem parlant dels plans especials urbanístics, dels plans de millora urbana, dels plans parcials urbanístics i dels plans parcials urbanístics de delimitació, que perfectament podrien englobar el concepte "altres instruments d'ordenació urbanístics" per la qual cosa, quan l'article 52.1.c) de la Llei d'urbanisme ens diu que el Ple té atribucions en «l'aprovació que posa fi a la tramitació municipal dels plans i altres instruments d'ordenació urbanístics.» també ens permet interpretar que l'aprovació definitiva del planejament derivat correspondria al ple de la Corporació.

derivada natural d'aquestes duplicitats normatives i d'aquestes contradiccions i repeticions legislatives, a una excessiva jurisprudència antinòmica i divergent¹⁹⁰, que encara dificulten molt més el coneixement de la norma, la seva comprensió i interpretació, i la seva aplicació tècnica i pràctica.

El que exposem en aquest exemple, és només una ínfima mostra del garbuix normatiu a que els professionals de les ciències jurídiques es veuen sotmesos diàriament a l'hora d'haver de resoldre, gestionar i executar procediments administratius de la forma més acurada que els és possible.

¹⁹⁰ La jurisprudència contradictòria i divergent és una constant al llarg dels darrers anys a l'hora d'aplicar sentències de tota classe. En aquesta referència a peu de pàgina aportem dos exemples de sentències contradictòries sobre una mateixa qüestió, totes elles pertanyents al dret administratiu —malgrat que una simple passejada pels diferents cercadors d'internet, amb l'entrada «sentències contradictòries» ens remeten a una munió de resultats i referències en qualsevol de les diverses especialitats del dret—, que donen una visió de la magnitud del problema que volem posar en evidència.

La primera correspon a la contradicció que es produeix —en un mateix assumpte!— entre les sentències 867/2007, de 10 d'octubre, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC), contra un acord de l'Ajuntament de la Roca del Vallès, d'aprovació inicial de la modificació puntual del PGMOU en el sector SPR-4, i la sentència 153/2008, de 2 de febrer, contra l'aprovació definitiva de la modificació puntual del PGMOU en el sector SPR-4, mitjançant acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona de 14 de juliol de 2004. L'objecte del litigi és el següent: l'Ajuntament de la Roca del Vallès aprova inicialment —el 6 de novembre de 2003— la modificació puntual del PGMOU en el sector SPR-4; els regidors del grup de CiU presenten recurs de reposició, el 23 de gener de 2004, per considerar que el citat acord és nul de ple dret atès que en l'acte de formació de la voluntat del ple de la Corporació, en la seva aprovació va participar-hi un Regidor que hauria d'haver-se abtingut atès que el seu pare és persona interessada en tant que propietari d'uns terrenys situats en el citat sector SPR-4 amb un percentatge d'un 3,61%; aquest recurs de reposició és desestimat per l'Ajuntament, desestimació que és avalada pel TSJC mitjançant la sentència 867/2007 —en la que es resol el recurs Contenciós Administratiu, núm. 287/2004, que interposen els regidors del grup de CiU—, per entendre que l'aprovació inicial és un mer acte de tràmit.

No obstant això, el mateix Tribunal, compost pels mateixos magistrats, estimen el recurs contenciós administratiu contra la Resolució de 6 de juliol de 2005, del Conseller de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, en el que es desestima el recurs d'alçada interposat contra l'acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme (CTU) de Barcelona, de 14 de juliol de 2004, pel qual es va aprovar definitivament la modificació del Pla d'Ordenació del sector SPR-4 de la Roca del Vallès, i acorden la nul·litat de l'aprovació provisional i definitiva de la citada figura de planejament, tot argumentant que «que una cosa és el mer acte d'aprovació inicial, i una altre l'exercici de competències municipals en l'acte d'aprovació provisional i l'exercici de competències autonòmiques en l'acte d'aprovació definitiva. (...) l'acte d'aprovació inicial és un acte de tràmit del procediment la resolució del qual vindrà determinada per l'aprovació definitiva del pla. No constitueix un acte automàtic, sinó que implica una presa de posició, si més no del caràcter inicial, respecte d'una determinada realitat urbanística i la seva normativa, o el que és el mateix, suposa una primera valoració

d'aquesta realitat projectada en el pla o projecte que es tracti, que com a tal pot resultar positiva, donant pas així als següents tràmits del procediment.» El Tribunal considera, a més a més, que la CTU hauria d'haver actuat en el control de legalitat a l'hora d'acceptar l'aprovació provisional efectuada per l'Ajuntament atès que hi concorrien causes de nul·litat objectives en no haver-se abstingut i haver-hi votat a favor el regidor, el pare del qual, era interessat, cosa per la qual considera nul·la l'aprovació provisional i, de retruc, la definitiva efectuada per la CTU.

La doctrina, en aquest supòsit, és prou exuberant en el sentit que com a criteri general en les votacions sobre l'aprovació de reglaments, ordenances, pressupostos, plantilles de personal, instruments de planejament, així com actes administratius amb bona pluralitat d'interessats i destinataris, no és d'aplicació la normativa sobre abstenció i recusació dels membres dels ens locals, atès que l'interès general d'aquest tipus d'assumptes ha de prevaldre sobre l'interès particular que hi puguin tenir, així mateix, cal fer referència a la interessant sentència del Tribunal Suprem, de 19 d'octubre de 1993, que afirma que el deure d'abstenció no seria jurídicament exigible, en cas que no hi hagués convergència dels interessos públics i privats, i quan la propietat sigui de caràcter familiar i no respongui a fins lucratiu. Finalment, efectivament, l'aprovació inicial és una acte de tràmit, però és un acte de tràmit reglat, dins un procediment complex, en el que cada pas és essencial per a la continuació de la seva tramitació, és per aquest motiu que després de l'aprovació inicial cal efectuar una exposició pública en la que els interessats hi poden presentar al·legacions, reclamacions i suggeriments. Si el TSJC considera que la participació del regidor que s'hauria d'haver abstingut —com clarament ja s'apunta en els fonaments jurídics de la primera sentència (867/2007)— per ser el seu pare persona interessada, en tant que propietari d'uns terrenys, ho havia d'haver resolt des del primer recurs contenciós administratiu, car deixant que la tramitació continués fins a l'aprovació definitiva per a després resoldre'n la seva nul·litat, ha perjudicat sensiblement a l'Ajuntament de la Roca del Vallès malbaratant temps i recursos humans i econòmics tant del propi ajuntament com de l'administració de la Generalitat de Catalunya com de la mateixa administració de justícia, puix que ja no hi hauria hagut el segon contenciós administratiu.

El segon exemple que volem posar sobre la taula, correspon a un anàlisi de dues sentències relatives a la pràctica de la notificació administrativa i, en concret, sobre com s'ha de practicar la segona notificació a que fa referència l'article 59.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener. La primera sentència que analitzem és la STS de 28 d'octubre de 2004. Per resolució de 26 de novembre de 2001 dictada pel delegat territorial del Govern de la Generalitat a Barcelona, es va imposar a Víctor M. una multa de 450,76 euros per la infracció consistent en conduir un vehicle amb una taxa d'alcohol superior als 0,25 mg/l, que està tipificada com a infracció molt greu per l'art. 20.1 del Reglament general de circulació, en relació amb els arts. 12.1 i 65.5 a) de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial. Víctor M. va interposar recurs d'alçada contra aquesta sanció, que va ser desestimat mitjançant resolució del director del Servei Català de Trànsit de 5 de novembre de 2002.

Posteriorment, Víctor M. va plantejar recurs contenciós-administratiu que va ser estimat per la sentència de 14 de maig de 2003 dictada pel Jutjat del Contenciós-Administratiu núm. 13 dels de Barcelona per entendre que el segon intent de notificació en el domicili del sancionat —realitzat a les 12 del matí— no podia considerar-se efectuat en hora diferent al primer —dut a terme a les 11 del matí— com exigeix l'art. 59.2 LRJAP; en conseqüència, l'esmentat jutjat va considerar que aquestes notificacions eren nul·les

i no havien produït la interrupció del termini de tres mesos establert per a la prescripció d'aquestes infraccions de tràfic.

Atesa la quantia de la sanció —450,76 euros—, aquesta sentència no era susceptible de recurs d'apel·lació ni de cassació ordinari. Davant això, la Generalitat de Catalunya va interposar recurs de cassació en interès de llei estatal per entendre que la doctrina que estableix aquesta sentència era errònia i greument danyosa per a l'interès general, sol·licitant que es fixés, com a doctrina legal, que a l'efecte de donar compliment a l'art. 59.2 LRJAP, l'expressió en una hora diferent hauria d'interpretar-se en el sentit que és vàlida qualsevol notificació que mantingui una diferència d'almenys seixanta minuts en relació a l'hora en què es practica el primer intent de notificació. Aquest recurs de cassació en interès de llei estatal, s'estima mitjançant sentència de la Secció 5a. de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 28 d'octubre de 2004 dictada en el R.º 70/2003, essent ponent el Sr. Enríquez Sancho.

En el present supòsit, la Generalitat de Catalunya va intentar la notificació de la sanció en el domicili del recurrent en dues ocasions, a les 11 hores del dia 5 de desembre de 2001 i a les 12 hores del 10 de desembre de 2001, i davant la impossibilitat de poder notificar-les d'aquesta forma, va acudir a la notificació per edictes, segons el que es disposa a l'art. 59.4 LRJAP. La sentència recorreguda entén que aquesta diferència de seixanta minuts en les dues notificacions intentades incompleix l'exigència que la segona notificació es practiqui «en hora diferent» doncs, segons argumenta, «no resulta raonable ni mínimament rigorós reiterar una diligència de notificació a les 12 hores d'un dia laborable quan l'intent precedent ha resultat infructuós un altre dia laborable a les 11 del matí, doncs és obvi que gran part de la població es trobi absent del seu domicili tots els dies no festius precisament a aquestes hores». Com a conseqüència d'aquesta apreciació considera improcedent acudir a la notificació mitjançant Edicte i que, en conseqüència, aquesta publicació no produeix efecte d'interrupció de la prescripció de la infracció sancionada. La doctrina legal que fixa el TS en aquesta sentència és la següent: «Que, a efecte de donar compliment a l'art. 59.2 LRJAP, reformada per la Llei 4/1999, l'expressió en una hora diferent determina la validesa de qualsevol notificació que observi una diferència d'almenys seixanta minuts entre l'hora del primer intent de notificació i la dels segon.».

La segona sentència que analitzarem és la STS de 10 de novembre de 2004. Per Resolució del Regidor Delegat de l'Àrea de Protecció Ciutadana de l'Ajuntament de Pamplona, de data 11 de maig de 2001, es va imposar a Francisco A. una sanció de trànsit per aparcar en zona d'estacionament limitat sense el tiquet corresponent. Aquesta resolució es va intentar notificar personalment mitjançant correu certificat en dues ocasions —el 14 de maig de 2001 a les 10 hores i el 16 de maig de 2001 a les 9,30 hores—, resultant ambdós intents infructuosos per no poder fer-se càrrec ningú de la notificació. Per això, d'acord amb l'art. 59.4 LRJAP es va procedir a la seva notificació mitjançant Edicte en el Butlletí Oficial de Navarra i en el tauler d'anuncis de l'Ajuntament de Pamplona.

En no abonar-se aquesta sanció en període voluntari, es va iniciar el procediment de constrenyiment. Francisco A. va interposar recurs de reposició contra la providència de constrenyiment, que va ser desestimat mitjançant resolució del Regidor Delegat de l'Àrea de Protecció Ciutadana de l'Ajuntament de Pamplona. Davant d'aquesta resolució va interposar recurs d'alçada davant el Tribunal Administratiu de Navarra, el qual va a ser estimat anul·lant la sanció imposada a Francisco A. L'Ajuntament de Pamplona va interposar recurs contenciós-administratiu contra aquesta decisió del Tribunal Administratiu de Navarra, el qual va ser desestimat per sentència de 22 d'octubre de

2002 dictada pel Jutjat del Contenciós-Administratiu núm. 1 de Pamplona, en considerar que la sanció no s'havia notificat correctament, atès que els dos intents infructuosos de notificació personal, previs a la seva notificació mitjançant Edicte, no es van realitzar en hores diferents com exigeix l'art. 59.2, la qual cosa comportava la prescripció de l'acció de sancionar. Aquesta sentència no era susceptible de recurs d'apel·lació ni de cassació ordinari. Per això, l'Ajuntament de Pamplona va interposar recurs de cassació en interès de Llei estatal en considerar que la doctrina establerta en l'esmentada sentència era errònia i greument danyosa per a l'interès general, sol·licitant que es fixés com a doctrina legal que, a l'efecte de donar compliment a l'art. 59.2 LRJAP, l'expressió en una hora diferent hauria d'interpretar-se en el sentit que és vàlida qualsevol notificació que es realitzi en moment diferent al que es va practicar el primer intent de notificació. Aquest recurs de cassació en interès de la Llei estatal va a ser desestimat mitjançant sentència de la Secció 4a. de la Sala Tercera del TS de 10 de novembre de 2004, dictada en el R.º 4/2003, essent ponent el Sr. Martí García.

La doctrina d'aquesta sentència estableix que el segon intent de notificació ha de realitzar-se en un dia diferent i en una franja horària diferent —matí, tarda, primeres o últimes hores del matí o de la tarda— a aquella en la que es practica el primer intent de notificació. La *ratio decidendi* d'aquesta sentència queda reflectit en els Fonaments de Dret 2n. i 3r. que, en síntesi, diuen: «La notificació es va practicar un dia a les 10 hores i l'altre a les 9,30 hores, i la sentència recorreguda declara la nul·litat de tal notificació, per entendre que la segona notificació havia de repetir-se en diferent segment o moment del dia. Tanmateix, l'Ajuntament de Pamplona manté que la notificació, es va practicar en hora diferent. És evident que la controvèrsia es planteja entre una interpretació literal de la norma per part de l'Ajuntament de Pamplona i una interpretació o aplicació finalista de la norma per part de la sentència recorreguda. Aquesta Sala estima adequada la doctrina de la Sala d'Instància, doncs d'una banda, tractant-se, com es tracta, d'interpretar una norma que regula el règim de les notificacions, la seva aplicació ha de procurar de possibilitar que s'aconsegueixi el fi de la notificació, que aquesta arribi a l'interessat i, si un dia no està en el domicili en les primeres hores del matí, s'ha de possibilitar que la segona notificació sigui en franja horària diferent, per exemple, al final del matí, i d'una altra banda, perquè aquesta interpretació l'exigeix en part la norma, quan diu, dins dels tres dies i en hora diferent, doncs, si al Legislador li hagués estat igual l'horari concret, havia d'haver-se limitat a dir que la segona notificació es practicarà a l'endemà o l'altre, i no diu això, sinó que diu, dins dels tres dies següents en hora diferent, i hora diferent a l'efecte de la notificació no és les 9,30 quan l'anterior s'havia realitzat a les 10, encara que certament les nou i les deu siguin hores diferents segons el Diccionari, doncs aquestes hores diferents s'han d'entendre, a l'efecte de la notificació, les que es practiquin en diferents franges horàries, com poden ser, matí, tarda, primeres hores del matí o de la tarda.»

En definitiva, de les dues sentències analitzades —sobre ambdós recursos de cassació en interès de Llei—, queda clar que dins de l'ordenament jurídic vigent hi conviuen —pel cap baix i pel que acabem d'exposar— dues interpretacions diferents pel que fa a la pràctica de la notificació:

1. El segon intent de notificació s'ha de realitzar en una hora que mantingui, si més no, 60 minuts de diferència respecte del primer intent de notificació
2. El segon intent de notificació s'ha d'efectuar en una franja horària diferent —matí, tarda, primeres o últimes hores del matí o de la tarda— a la del primer intent de notificació.

«El marco normativo español es complejo, confuso y está en continuo cambio, genera incertidumbre e inseguridad, desincentiva la eficacia y el emprendimiento y eleva los costes del sistema. Gobiernos de uno y otro color político se han vanagloriado de la cantidad enorme de leyes y decretos leyes que han producido, sin ninguna referencia a su grado de cumplimiento ni a las consecuencias que han tenido las normas.». (Sebastián, 2016, p. 35).

Però si amb tot el que s'exposa no fos suficient, encara existeix un altre mecanisme sensiblement prou perniciosos per a la cosa pública: els codis interns —codis per a unificar criteris d'aplicació davant els diversos supòsits pràctics que es presenten per a valorar i avaluar— que existeixen en els diversos departaments institucionals. **Aquest codis representen una important indefensió jurídica i afecten directament e l'eficiència i l'eficàcia en el conjunt de la tramitació dels expedients corresponents.** Són aquells codis interns —per exemple a la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya, hi ha un llibre intern d'unificació de criteris— que no formen part de l'ordenament vigent, però que s'apliquen sistemàticament a l'hora d'interpretar aquest ordenament, de forma que manta vegades, a través d'aquests cànons, es perverteix el mateix esperit i significat del marc legal d'aplicació, amb interpretacions que no responen a uns criteris d'objectivitat i sentit comú, sinó a una concepció particular interna de tal o qual departament, cosa que incideix directament —la majoria de cassos en perjudici seu— en els interessos del ciutadà¹⁹¹.

¹⁹¹ Un dels exemples més notoris el trobem a la Direcció General d'Urbanisme del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, que es regeix per un codi intern, no aprovat, no publicat, no públic —*Sistematització del planejament urbanístic. Directrius de contingut per al catàleg de masies i cases rurals*—, de manera que a l'hora de redactar i aprovar un pla especial específic de catàleg de construccions en sòl no urbanitzable —el que s'anomena catàleg de masies—, en allò que fa referència a les possibles ampliacions o noves construccions de caràcter auxiliar, si bé la llei d'urbanisme, D.L.1/2010 i el reglament D. 305/2006, no estableixen cap raser específic —l'article 55.3 del reglament de la Llei d'urbanisme diu el següent: «La reconstrucció i la rehabilitació del patrimoni arquitectònic rural han de respectar el volum edificat preexistent i la composició volumètrica original prèviament determinats, i les possibles ampliacions o noves construccions de caràcter auxiliar que admeti el planejament urbanístic no poden afectar els valors arquitectònics i paisatgístics concurrents, i han d'estar justificades en la necessitat derivades del desenvolupament dels usos admesos.»—, si que a través d'aquest codi intern no públic i al marge de qualsevol procediment d'aprovació reglat, hi ha establert un criteri d'aplicació per part de l'administració urbanística, de manera que malgrat la inexistència de paràmetres concrets, a l'hora d'aprovar els diversos catàlegs de masies del país, la Direcció General d'Urbanisme aplica sistemàticament, com a element de mesura en les previsions

2.2.- Irracionalitat de la norma

Hem analitzat les duplicitats, contradiccions i paradoxes del marc jurídic, ara, a més, assenyalarem la seva irracionalitat, aquelles disposicions i/o criteris i directrius d'aplicació impossible i/o de conseqüències imprevisibles i diferents de les que s'esperava o es volia obtenir. Analitzarem una —molt petita— mostra d'aquesta forassenyada realitat del marc jurídic/normatiu vigent, i exposarem alguns casos que no poden fer front, ni suportar, un anàlisi mínimament racional¹⁹². El ventall d'exemples és força abundant, en tot cas, els que aquí

d'ampliació en les reconstruccions de masies i construccions en sòl no urbanitzable, la possibilitat d'ampliació màxima fins un cinquanta per cent més de la superfície existent.

És un criteri —no entrarem a analitzar si millor o pitjor— no escrit en cap norma, ni en la Llei ni en el Reglament, que la Direcció General d'Urbanisme, a través de les respectives Comissions Territorials d'Urbanisme, aplica rigorosament a l'hora de procedir a l'aprovació definitiva dels diferents plans especials de catàlegs de masies, per la qual cosa si un municipi, en atenció a la seva especificitat concreta i en ús legítim del principi d'autonomia municipal vol aplicar uns paràmetres diferents —superiors o inferiors—, es troba amb el sistemàtic rebuig —i denegació de l'aprovació i tramitació definitiva— de la corresponent CTU.

Aquest és, doncs, un dels supòsits paradigmàtics d'aplicació sistemàtica d'un codi intern —que cal qualificar com a arbitrari atès que existeix al marge de la pròpia regulació legislativa— al que ha de fer front el ciutadà i la mateixa administració, i que és font inesgotable de supòsits afectats per una clara indefensió jurídica.

¹⁹² Com en el cas dels grans repetidors de televisió existents a Catalunya —Rocacorba, la Mussara, Pic de l'Orri, Montserrat, Montcaro, etc.— en que l'Estat, a través de TVE, no va permetre a TV3 utilitzar la seva xarxa de repetidors, de manera que la Generalitat va haver de construir i bastir la seva pròpia xarxa de repetidors de televisió en els mateixos indrets on ja existia la de TVE:

«Quan Jaume Ferrús va rebre l'encàrrec de fer l'avantprojecte tècnic de la Televisió de Catalunya va entrar en contacte amb responsables de Televisió Espanyola, però **de seguida es va adonar de l'escàs interès de RTVE per l'assumpte** i l'actitud dilatòria que s'adoptava, especialment des de l'arribada de José María Calviño a la Direcció General de l'ens estatal. Aleshores es va decidir, partint del suport jurídic que donava l'Estatut, utilitzar la via dels fets consumats. Al capdavall, l'Estatut té categoria de llei orgànica i, per tant, passa per damunt de l'Estatut de RTVE.

[...] **Les primeres dificultats van arribar amb la qüestió de la xarxa.** Calviño volia que TV3 emetés a Catalunya a través dels emissors de RTVE, però de les converses es desprenia que el canal català no tindria cap sobirania. També es va oferir compartir els estudis de Sant Cugat, però segons els directius de la televisió catalana l'oferta no es corresponia amb el model generalista i competitiu pel qual s'havia optat. RTVE volia tutelar la Televisió de Catalunya i aquesta pretenia tot el contrari.

citarem són producte de l'experiència rigorosament personal de qui signa el present treball de recerca.

Una de les constants en les relacions interadministratives —paradigmàtic exemple de la irracionalitat de la norma i la seva aplicació— és la gran quantitat de paperassa que les administracions superiors exigeixen a les inferiors. Fins no fa gaires anys era habitual, en seu municipal, haver de trametre, i duplicar, idèntica documentació a l'administració de l'Estat i a l'administració de la Generalitat de Catalunya: pressupost, liquidació, compte general, ordenances, actes dels òrgans col·legiats i així un ampli ventall de documentació que s'havia d'elaborar per duplicat. Afortunadament, i després d'anys de negociacions bilaterals, es va aconseguir racionalitzar la situació, de manera que una sola de les administracions —generalment la de la Generalitat de Catalunya— fos l'encarregada de la recollida d'aquesta informació, trametent-la als òrgans corresponents de l'Estat. Tanmateix, encara resten rèmores d'aquest passat i encara es produeix una certa reiteració en la tramesa de determinada informació —la mateixa— a diferents administracions i, fins hi tot, dins de la mateixa administració a diferents departaments i/o negociats i/o organismes dependents, com és el cas del que en el Govern de l'Estat denominen «*captura de datos referentes a imposición local*»¹⁹³.

[...] ... **després de moltes converses que els representants del tercer canal van considerar dilatòries, van optar definitivament per la construcció d'una xarxa pròpia nova, paral·lela a la de TVE.**

[...] L'actitud hostil de TVE i de l'Administració central es va anar fent cada cop més evident. Dificultats en la instal·lació dels emissors i reemissors, vet de TV3 a la UER, entrebancs per impedir connexions internacionals i, el que va ser més dur, **no es permetia l'ús de la xarxa d'enllaços per rebre imatges sobre l'actualitat espanyola. Fins i tot al principi, es van posar impediments a la importació de material tecnològic.**» (Barbeta, 1993, p. 20-21)

«Una de les primeres decisions, quan es va comprovar l'actitud de RTVE respecte del tercer canal va ser la instal·lació d'una xarxa pròpia al territori de català, basada en un principi en cinc emissors: Tibidabo, Rocacorba, Alpicat, La Mussara i Montcaro. Des del Tibidabo es nodreix de senyal primari Montserrat i Collsuspina, i des del Montcaro el Pic de l'Orri» (Barbeta, 1993, p. 26)

¹⁹³ En seu municipal, cada any es produeix la mateixa cerimònia de la confusió a l'hora d'informar a "totes" les administracions de les ordenances vigents, així tenim que mentre les dades corresponents als tipus de gravamen, índex i coeficients relatives a la imposició local, es trameten a l'organisme tributari corresponent —diputacions i consells comarcals en aquells municipis que per llur dimensió no disposen d'organisme de recaptació tributària— en funció de cada demarcació territorial a la que pertany l'ens local, aquestes mateixes dades s'han de trametre a la delegació provincial d'Economia i Hisenda del

De la irracionalitat de la norma en dona fe, entre d'altres, el paràmetre temporal a l'hora de comptabilitzar els dies corresponents als terminis en els tràmits administratius. Efectivament, i de forma general, l'ordenament vigent a l'Estat espanyol, en concret, l'article 48 de de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, estableix el següent: «Sempre que la llei o la normativa comunitària europea no expressin una altra cosa [que l'expressen, atès que en la normativa comunitària els dies són sempre naturals], quan els terminis s'assenyalin per dies, s'entén que aquests són hàbils, i queden exclosos del còmput els diumenges i els dies declarats festius.» Tanmateix, no tot l'ordenament espanyol segueix aquesta directriu, i així trobem com a la Disposició addicional quinzena, *Còmput de terminis*, de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de Contractes del sector Públic, es determina que els terminis establerts –per aquesta Llei de contractes– s'entenen referits a dies naturals –tot i que hi afegeix l'excepció de «llevat que s'hi indiqui expressament que només s'han de computar els dies hàbils»– addicionant també l'afegitó: «... , si l'últim dia del termini és inhàbil, aquest s'entén prorrogat al primer dia hàbil següent.»

Així doncs, a l'hora de legislar sobre els terminis administratius, el legislador espanyol es debat entre el costum adquirit i el nou marc jurídic provinent d'Europa, de manera que a l'hora d'aplicar una normativa al respecte, opta per la decisió salomònica d'afermar que en matèria administrativa coexisteixen dos rasers diferents i contraposats de mesura ordinaris: dies hàbils en procediment administratiu comú i dies naturals en procediment administratiu de contractes del sector públic. Aquest doble raser de mesura temporal, acaba generant una dislèxia pel que fa a terminis en la cosa pública.

Una altra de les disfuncions –per la irracionalitat de la norma i la seva aplicació– a les que ha de fer front l'administració local, és a la contradicció entre la competència inspectora/sancionadora i l'obligació normativa en que la presumpció de veracitat només la tenen els funcionaris públics, no així aquells agents i personal que són personal laboral, i, en conseqüència no ostenten en cap cas la presumpció de veracitat. D'aquesta manera, normativa en ma i *stricto sensu*, la majoria de municipis –els petits, on pràcticament no i ha cap funcionari ni a la brigada, ni en els serveis tècnics i escassament en els serveis

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en suport telemàtic, obligant als ens locals a tornar repetir la mateixa feina.

administratius—, estan condemnats a no poder exercir l'essencial potestat inspectora/sancionadora¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Al Temari del cos superior d'administració, B) Part específica, B) Àmbit jurídic, 3. Dret administratiu, de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, sobre la potestat inspectora i potestat sancionadora diu: «L'activitat inspectora és la que porta a terme l'Administració per comprovar o constatar el compliment de la legalitat.

L'activitat inspectora presenta diferents modalitats i pot projectar-se sobre els òrgans administratius i els seus titulars, sobre una altra administració o bé sobre l'activitat privada. Aquesta darrera constitueix la potestat d'inspecció més important.

En aquest àmbit, la inspecció pot afectar objectes tan diferents com els vehicles de motor, els residus oliosos procedents de vaixells, els laboratoris o les empreses en general (inspecció de treball i Seguretat Social), i també pot recaure sobre els propis béns de l'Administració i pot afectar determinades classes de ciutadans, com els esportistes (control d'utilització de dopants), però la més rellevant és la potestat d'inspecció tributària.

Quant al seu contingut, la potestat d'inspecció abasta la comprovació del bon funcionament de l'activitat, la correcció de declaracions efectuades pels subjectes, la situació patrimonial, el compliment dels deures legals, la qualitat i la funcionalitat de les instal·lacions o la maquinària, o el compliment de la documentació obligatòria. Aquesta potestat s'activa d'ofici o per denúncia i es practica a través d'agents autoritzats. El principal efecte de la utilització d'aquest tipus de potestats per les administracions és que prepara una resolució que pot comportar una decisió de caràcter sancionador, com també responsabilitats addicionals de reparació de danys o pagament d'indemnitzacions.

Quant a la potestat sancionadora, és el poder de l'Administració que consisteix en la imposició d'un mal o un càstig com a conseqüència de conductes infractores que causen una lesió als interessos col·lectius o revesteixen una gravetat especial. A Espanya sempre s'ha considerat òbvia l'existència d'una potestat sancionadora de l'Administració compatible amb una altra potestat similar pròpia dels tribunals de justícia, fonamentada especialment en la conveniència de no recarregar en excés les activitats de l'Administració de justícia com a conseqüència d'il·lícits de gravetat menor i alhora dotar d'una major eficàcia l'aparell repressiu en relació amb aquest tipus d'il·lícits, en aconseguir una major immediació de l'autoritat sancionadora respecte dels fets sancionats. El fonament constitucional d'aquesta potestat el podem trobar, amb una formulació certament indirecta, en l'article 25.3 de la Constitució espanyola de 1978.

Els principis de la potestat sancionadora es troben continguts en els articles 127-133 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC): el principi de legalitat (art. 127 LRJPAC), que requereix la cobertura d'una norma legal per a l'exercici de la potestat sancionadora; el de competència (art. 127 LRJPAC), d'acord amb el qual l'exercici de la potestat sancionadora correspon als òrgans que la tenen atribuïda especialment); el d'irretroactivitat (art. 128 LRJPAC), segons el qual s'han d'aplicar sempre les disposicions sancionadores vigents en el moment de produir-se els fets constitutius d'infracció administrativa, sens perjudici de l'aplicació retroactiva de les disposicions favorables al presumpte infractor; el de tipicitat (art. 129 LRJPAC), segons el qual tan sols són infraccions les vulneracions de l'ordenament jurídic establertes per la llei, que, així mateix, ha de determinar les sancions que puguin imposar-se; el de responsabilitat (art. 130 LRJPAC), que només permet sancionar les persones físiques i jurídiques que resultin

Fruit d'aquesta implacable realitat, alguns ens locals han començat a derogar normativa d'impossible compliment, com ordenances de policia i bon govern i totes aquelles que impliquen responsabilitats davant els ciutadans però que no tenen cap possibilitat d'ésser executades per manca de personal que ostenti la presumpció de veracitat i el principi d'autoritat¹⁹⁵.

En aquest context d'irracionalitat de la norma, no podem deixar de fer referència a dos casos viscuts en primera persona i, per tant, amb dades de primera ma, que són, una vegada més, la mostra més patètica del que no pot ser mai la cosa pública si els principis d'eficiència i eficàcia estiguessin realment interioritzats en el seu sí.

El primer, el més allunyat en el temps, correspon a la construcció d'una piscina pública descoberta en el municipi de Llívia —l'any 1997—, que en el moment en què es va instar l'obtenció del vistiplau de l'organisme supervisor

responsables de fets constitutius d'infracció administrativa, i en aquest sentit és suficient la simple inobservança; el de proporcionalitat (art. 131 LRJPAC), que exigeix que la sanció guardi relació d'adequació amb la infracció comesa; el de prescripció (art. 132 LRJPAC), que obliga a respectar els terminis de prescripció de les infraccions i sancions que marca la llei, i el de prohibició de doble sanció o non bis in idem (art. 133 LRJPAC), que impedeix sancionar els fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament en els casos en què s'aprecii identitat de subjecte, fet i fonament.».

Santamaría Pastor, afirma: «La obligatoriedad de las normas jurídicas exige, lógicamente, que el ordenamiento establezca mecanismos de reacción frente a las conductas que las incumplan. Cuando estas infracciones entrañan meramente una lesión a los derechos de personas concretas, la reacción del ordenamiento se limita a declarar la invalidez de los actos ilegales, a establecer la obligación de reponer el estado de cosas alterado por la actuación contraria a Derecho y, cuando proceda, a resarcir los daños causados a la persona lesionada; [...] Sin embargo, cuando las conductas infractoras causan una lesión a intereses colectivos o revisten una especial gravedad, la reacción posee carácter represivo, consistiendo en la imposición de un mal o castigo al infractor: [...]». (Santamaría, 2009, p. 378-379).

¹⁹⁵ Gairebé tots els municipis tenen ordenances d'impossible compliment, amb prohibicions de tota classe: deposicions d'animals, animals solts, abocaments il·legals amb llistat de sancions, normes de bona conducta, de civisme, tipificacions de sancions per vulneració d'aquestes normes, i un extensíssim ventall i llistat d'accions i omissions, obligacions i prohibicions que són simplement impossibles de fer complir per la senzilla raó que no hi pot haver un agent a cada cantonada, a cada camí a cada arbre i, a sobre, els escassos agents disponibles, en la immensa majoria de cassos, en no ser funcionaris, no ostenten la presumpció de veracitat i el principi d'autoritat implícita dels funcionaris. A aquest marc que es descriu, cal afegir-hi, que la immensa majoria de municipis, ni tan sols disposen del més mínim servei d'ordre públic, ni de tècnics en plantilla, ni dels recursos humans, materials i econòmics necessaris.

corresponent, a l'empara de la normativa vigent, va haver de preveure-hi la construcció d'una rampa d'accés per a cadires de rodes a l'interior del vas d'aigua¹⁹⁶.

El segon exemple també és per passar als fets rellevants de la història dels despropòsits de l'administració pública, en tant que paradigma de la descoordinació administrativa, disparitat de criteris tècnics i contradicció en l'establiment d'actuacions polítiques. Es tracta de la contradicció política, tècnica i administrativa que es produeix en el sí del Departament de Política Territorial i Obres Públiques —en concret entre la Direcció General d'Urbanisme i la Direcció General d'Arquitectura i Paisatge— en relació a la urbanització il·legal Vall de Llémèna, fases II i III, situada en el municipi de Sant Martí de Llémèna.

Efectivament, la Direcció General d'Arquitectura i Paisatge, s'afanya a promulgar la Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics i posterior Ordre de la convocatòria de subvencions, PTO/364/2009, de 23 de juliol, per la qual es fa pública la convocatòria per a l'atorgament de les subvencions previstes en el Fons per a la regularització d'urbanitzacions que crea la citada Llei 3/2009, i s'aproven les bases reguladores que l'han de regir. Els responsables en els serveis territorials de Girona —així com el propi Conseller, l'Honorable Joaquim Nadal— esperonen i animen l'Ajuntament de Sant Martí de Llémèna per a que hi inclogui la urbanització il·legal Vall de Llémèna, fases II i III, en el citat programa.

No obstant això, la Direcció General d'Urbanisme, per la seva banda, tenia unes altres intencions, de forma que aprova, en data 14 de setembre de 2010, el Pla territorial parcial de les comarques de Girona en el que, entre altres coses, determina que la zona on està compresa la urbanització il·legal Vall de Llémèna,

¹⁹⁶ Efectivament, la piscina estava finançada pel programa 5B dels FEDER, tanmateix, per a la seva posada en funcionament calia que complís amb les determinacions tècniques i sanitàries exigides a Catalunya per l'administració de la Generalitat de Catalunya i, en concret, pel Departament de Sanitat de l'època, afectada per una veritable psicosi sobre la supressió de barreres arquitectòniques a causa d'alguna incidència deguda a la manca d'aquestes mesures en algun edifici públic. Per aquest motiu, entre els responsables de les diverses àrees de la Generalitat que es podien considerar afectades, s'entrà en una veritable etapa de fonamentalisme irracional en allò pertocant a la supressió de barreres arquitectòniques, amb la disposició de mesures inversemblants de la que la piscina de Llivia en fou damnificada, amb l'exigència de construir una rampa d'accés a dins del vas de la piscina pública **per tal que les persones discapacitades que utilitzen cadires de rodes, poguessin accedir, directament, amb la seva cadira de rodes, a dins del vas d'aigua de la piscina.**

fases II i III passen a ser zona d'Espècial Protecció en tant que ésser considerada un connector. El resultat: una contradictòria duplicitat de criteris, una impressionant manca de coordinació entre dues unitats del mateix Departament, i un innecessari malbaratament de recursos, amb final inesperat –o, no–, atès que les bones intencions dels responsables d'Arquitectura i Paisatge, queden frustrades per la visió proteccionista dels seus propis companys de Departament¹⁹⁷ i el projecte restà anul·lat. Actualment aquesta zona del municipi de Sant Martí de Llémena continua amb aquestes urbanitzacions il·legals, sense cap possibilitat de solució, i amb un immens

¹⁹⁷ El 10 de març del 2009, el Parlament de Catalunya aprova la Llei 3/2009, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics, Llei que es va promulgar amb l'objectiu de resoldre les mancances d'una part molt important de les urbanitzacions que es van promoure, de manera il·legal, –en sòl rústic– i comercialitzar –en els anys seixanta i setanta– sense el procés adequat de parcel·lació, planejament urbanístic, previsió de serveis, dotacions de sanejament i cabals energètics. La Urbanització Vall de Llémena II i III fase, responia –i encara respon– al que en termes urbanístics es considera, com a uns terrenys en els que una part molt destacada dels quals, ocupen zones no aptes per a la urbanització, per raons, sobretot, d'accessibilitat i pendent, d'acord amb un model d'ús del territori, caracteritzat per la baixa densitat i l'ús extensiu, que en l'actualitat és obsolet i té uns costos ambientals, econòmics i socials extraordinàriament elevats. Aquestes mancances s'han fet més evidents per la conjuntura del mercat immobiliari, la qual ha incrementat la tendència a convertir les urbanitzacions de segona a primera residència, de la que la Urbanització Vall de Llémena II i III fase no n'és una excepció. Així doncs, la Llei pretén fer front a aquesta problemàtica i facilitar els processos de regularització definitiva de les urbanitzacions, entesa, segons el cas, en termes de consolidació o de reducció parcial o total de la urbanització.

En aquest sentit, els responsables de la Direcció General d'Arquitectura i Paisatge a Girona, així com el mateix Conseller, varen expressar el seu manifest interès en què la Urbanització Vall de Llémena fases II i III, fos una de les seleccionades, entenent que es tractava d'una de les més significatives de les comarques de Girona. Així doncs, per Resolució de data 16 de desembre de 2009, es va atorgar a l'Ajuntament de Sant Martí de Llémena una subvenció de **tres cents mil euros** amb l'objectiu de redactar la documentació tècnica necessària per tal de poder procedir a la legalització definitiva d'aquesta urbanització.

No obstant això, un any i mig més tard, amb l'aprovació del Pla territorial parcial de les comarques de Girona, el 14 de setembre de 2010, queda avortada l'operació de legalització, en entrar pràcticament la totalitat de la superfície de les fases II i III de la Urbanització Vall de Llémena en la zona afectada per la zona d'espècial protecció, atès que aquella zona es considerada com un connector, esdevenint així un important problema, sobre tot, per al conjunt del Departament de Política Territorial i Obres Públiques puix que **s'havia atorgat una subvenció per a efectuar una operació urbanística que una altre disposició del mateix Departament ho prohibia explícitament.**

problema tant pel municipi com pels propietaris de les edificacions fora d'ordenació.

3.- L'ACCIÓ POLÍTICA EN LA COSA PÚBLICA LOCAL

La qüestió és: l'acció política que es practica avui dia es pot considerar veritablement com a política, quan aquesta mateixa acció política pot ser l'instrument perfecte per a acabar amb la política?¹⁹⁸ Tot i deixar la pregunta oberta, sí que assenyalarem, per eliminació, allò que no pot ser: no pot ser el teatre de la demagògia ni el circ del populisme; la política no pot ser el paraigües de la falsedat i la corrupció; la política no pot ser mai un espectacle.¹⁹⁹ Aquesta forma de fer política és, en la part que li pertoca, corresponsable del desprestigi que està acabant amb la pròpia política, tant de caràcter general com en el món local.

La Constitució espanyola empara que, en l'acció política, l'actor polític posseeixi facultats per a dir i expressar tot allò que consideri adient en exercici de la seva tasca política.²⁰⁰ No obstant això, quan es produeix l'abús d'aquesta facultat la

¹⁹⁸ «En nuestro tiempo, si se quiere hablar sobre política, debe empezarse por los prejuicios que todos nosotros, si no somos políticos de profesión, albergamos contra ella. Estos prejuicios, que nos son comunes a todos, representan por sí mismos algo político en el sentido más amplio de la palabra: no tienen su origen en la arrogancia de los intelectuales ni son debidos al cinismo de aquellos que han vivido demasiado y han comprendido demasiado poco. No podemos ignorarlos porque forman parte de nosotros mismos y no podemos acallarlos porque apelan a realidades innegables y reflejan fielmente la situación efectiva en la actualidad y sus aspectos políticos. Pero estos prejuicios no son juicios. Muestran que hemos ido a parar a una situación en que políticamente no sabemos —o todavía no sabemos— cómo movernos. El peligro es que lo político desaparezca absolutamente. **Pero los prejuicios se anticipan, van demasiado lejos, confunden con política aquello que acabaría con la política** y presentan lo que sería una catástrofe como si perteneciera a la naturaleza del asunto y fuera, por lo tanto, inevitable.» (Arendt, 2009, p. 49)

¹⁹⁹ Diu Édouard Balladur: «La meva reflexió tracta els mètodes de poder, no els seus objectius. Tampoc no es tracta de jutjar, sinó de descriure forçant-se a ser objectiu. **Fer de la realitat un espectacle no impedeix desitjar que sigui diferent.** És veritat que referir-se a conviccions morals fa somriure els cíncics.» (Balladur, 2007, p. contraportada)

²⁰⁰ L'article 71 de la Constitució espanyola estableix que els Diputats i els Senadors gaudiran d'inviolabilitat per les opinions manifestades en l'exercici de les seves funcions. Aquest privilegi dóna lloc a que els càrrecs electes puguin mentir, enganyar, calumniar, injuriar, tergiversar, ser demagogs, ser populistes, i tot el ventall de males arts que hom

societat se sent agredida, malgrat sigui en nom del legítim concepte de democràcia i llibertat d'expressió. Ho afirma Weber, acusant amb contundència que el caracteritza els dirigents polítics occidentals és la demagògia²⁰¹.

L'acció política local, amb la col·laboració del legislador, s'ha volgut assimilar, semblar i imitar al món parlamentari, una espècie de parlament en miniatura, tal com ja s'ha al·ludit i com, molt gràficament, exposa Nieto,²⁰² i aquesta realitat ha comportat, i comporta, que en el món municipal s'hagi instal·lat una praxi en l'acció política que una vegada més ens adreça a les paraules d'Hannah Arendt: es confon com a política allò que acabaria amb la política.

L'acció política en la cosa pública local, és una juxtaposició compendiada de l'acció política general i el microcosmos existent en cada municipi, combinat amb el conjunt de la política local. Com a resultat de l'observació empírica de la realitat a la política local, es posa de manifest que en el món local s'hi reproduïxen bona part dels vicis adquirits pel conjunt de l'acció política general però, al mateix temps, se n'hi afegeixen d'altres, derivada lògica dels anteriors, amb les seves microparticularitats específiques, producte de la proximitat entre l'actor polític, el conjunt de l'acció política i el ciutadà.

És així com estudiant l'acte formal per excel·lència de la cosa pública local: el Ple de la Corporació, hom s'adona ràpidament que ens trobem davant una obra de teatre on cada actor té el seu rol assignat, perfectament interpretat, on tot el que s'aprova ja hi arriba totalment cuinat i on l'acte veritable de formació de la voluntat ja ha estat prèviament efectuat. **De tal manera, que el Ple és simplement un acte formal d'aprovació –comptades vegades de denegació–, en que el debat es circumscriu a una actuació on cada part s'adreça als "seus" i on tot queda igual com estava abans de l'acte formal, amb la diferència –això si– que allò que prèviament ja estava decidit, cuinat i ben cuinat, ara esdevé norma per obra i gràcia de l'acte formal**²⁰³. És per això que sovint els plens en els ajuntaments duren una

vulgui, sense que se'ls pugui encausar judicialment. Aquesta realitat està fent molt de mal a la democràcia i a la política.

²⁰¹ «El demagogo ha sido el típico dirigente político de Occidente desde el surgimiento del Estado constitucional y, capitalmente, desde la instauración de la democracia.» (Weber, 2006, p. 37).

²⁰² Nota a peu de pàgina 169.

²⁰³ La legislació de règim local fixa com a òrgans de formació de voluntat, com a òrgans de govern, el batlle o alcalde i el ple –com expliquem més enrere en aquest mateix

eternitat —en especial en aquells municipis on el Ple es retransmet per ràdio i/o TV—, perquè es fan de cara a la galeria: són un mer espectacle, pur teatre, manta vegades: circ.

Per corroborar aquesta realitat que s'exposa, acudirem —a l'altra cara de la moneda— als plens de les diputacions i consells comarcals, la durada dels quals és estrictament la necessària per a prendre els acords corresponents amb debats on hom es limita a contrastar exclusivament l'assumpte que correspon, sense espectacle; no hi ha públic i escassament premsa: per tant, no te cap raó de ser posar-se a sobreactuar i a interpretar un paper que cap espectador apreciarà.

Si baixem al nivell microlocal, els petits municipis, notem com s'hi afegeix, ensems, un altre factor negatiu que afecta i és determinant en el desenvolupament de la política municipal: l'excessiva proximitat entre societat, actors administratius i actors polítics. És un terreny abonat als conflictes familiars endèmics i ancestrals provinents del passat —més proper o més llunyà—, antagonismes irreconciliables que es porten al terreny polític municipal, i que la seva influència i pressió d'uns actors sobre els altres, fan impossible una gestió de la cosa pública amb rigor, eficiència i eficàcia.

En aquests municipis, la adscripció política, sovint, no respon a paràmetres ideològics, sinó a nexes familiars i/o de grups socials, i el fet d'intervenir-hi —en política— és el resultat de la voluntat, moltes vegades fins i tot confessada, de «defensar», preservar i/o protegir uns interessos concrets i de cercar un camp de batalla apropiat —l'Ajuntament— per a donar sortida a aquestes lluites. En municipis amb un nombre massa reduït de veïns, es fa impossible prendre decisions al marge de les pressions de totes bandes. La proximitat és excessiva

capítol— de manera que qui està facultat per a prendre decisions formals són aquests òrgans. L'alcalde, per tant, és un òrgan unipersonal i totes les seves resolucions responen a la seva voluntat personal —més enllà de la col·laboració amb que pugui comptar, bé del seu equip de govern, bé dels tècnics de la corporació— de prendre-les, ara bé, pel que respecta al ple, les seves resolucions i acords, a priori, haurien de ser el fruit i el resultat del corresponent debat en el seu sí.

Tanmateix, res més lluny de la realitat car, pel model polític existent, el ple no és l'àgora on es debaten els assumptes i es voten en consciència —sense disciplines de vot i posicions preses prèviament sense cap possibilitat d'incidir en el resultat final ja decidit i cuinat a la cuina— en funció del resultat del debat, prèvia aportació de totes les dades i documentació relatius a un assumpte en concret, sinó que els plens només són l'expressió d'unes postures decidides d'antuvi per cada formació política en funció, sovint, dels seus interessos partidistes i gairebé mai en funció de l'interès general.

i el nivell de "coneixença/confiança" fa que esdevingui impracticable una acció de govern, responsable, racional, justa i equànime.

En el municipi petit, ensems, sol produir-se un fenomen que difícilment es produeix en els municipis d'una població superior i que pràcticament desapareix quan aquesta població té unes dimensions d'una certa importància; es tracta de l'existència d'uns personatges, que sense cap mena de dubte no passarien de l'anonimat més absolut en municipis grans —i que a més, en la majoria d'ocasions, difícilment obtindrien una valoració d'apte en un test d'intel·ligència—, però que tanmateix, i amb inusitada facilitat, poden fer gala de les seves "habilitats" per a obtenir minuts de glòria en les pàgines de determinada premsa o pseudoprensa,²⁰⁴ comarcal/subcomarcal/provincial que,

²⁰⁴ Malgrat l'existència de codis ètics i deontològics, com el del Col·legi de Periodistes de Catalunya, que propugnen evitar tota confusió o distorsió deliberada entre els fets i les opinions i les interpretacions, difondre només informacions fonamentades eludint, en tot cas, afirmacions o dades imprecises i sense base suficient que puguin lesionar o menysprear la dignitat de les persones i provocar dany o descrèdit injustificat a institucions i entitats públiques i privades, el cert és que, als mitjans els interessa la immediatesa del succés, del conflicte, de la persona, el gran titular i, gairebé sempre, sota el prisma interessat del seu punt de vista, de manera que podem afirmar que aquest mitjans de comunicació, no són en cap cas un actor passiu ni neutral.

Alguna premsa comarcal/subcomarcal/provincial del nostre país, col·labora de forma irresponsablement còmplice a fomentar aquest tipus de notícies i de personatges, que generen conflicte i, per tant, una certa morbositat que garanteix que algú, al qual generalment no li interessa en absolut si la biblioteca local té més o menys lectors si que, en canvi llegirà aquest tipus d'informacions perquè és un afamat lector de xafarderies. Probablement la pervivència d'aquesta premsa depèn majoritàriament d'informacions escombraria, de notícies sensacionalistes que desvirtuen la realitat per adaptar-la a la conveniència de determinat públic consumidor de material malsà.

Diu Weber, sobre el periodisme: «En la actualidad el publicista político y sobre todo el periodista son los típicos representantes del demagogo moderno. [...] El periodista pertenece a una casta de parias, valorada siempre por la sociedad de acuerdo con la conducta de sus representantes éticamente inferiores. [...] La mayoría de la gente, puesto que sólo recuerda las consecuencias terribles de la labor periodística irresponsable, no atina a reconocer que la responsabilidad del periodista no es inferior a la del erudito, y aún es mayor, como se ha visto durante la guerra [se refiere a la primera Guerra Mundial de 1914 a 1918]. No se cree que la discreción del buen periodista es mayor que la de la mayoría de la gente, y sin embargo así es. El público se ha habituado a considerar la prensa con desprecio y con una piadosa mediocridad, debido a que el periodismo moderno y las circunstancias que lo rodean están acosados por las más fuertes tentaciones.» (Weber, 2006, p. 37-38)

A Catalunya, tanmateix, existeix un codi deontològic, un codi ètic que es concreta en la Declaració de Principis de la professió periodística a Catalunya . Efectivament, el mateix codi deontològic, en els seus criteris 1, 2 i 3 diu explícitament:

d'altra banda —en la majoria de vegades— mostra una insòlita obstinació en perviure només d'aquest tipus de personatges i «notícies»

3.1.- L'actor polític en la política local

En l'ordenament jurídic de l'Estat espanyol i, en conseqüència, en el model polític del nostre país, la línia divisòria entre política i gestió —com ja s'ha dit, i com tornarem a veure— és molt fina i indefinida. Els actors polítics de l'esfera local, pel sol fet d'haver estat escollits es converteixen en gestors administratius, sigui quina sigui —i en tinguin o no en tinguin— la seva formació docent, i la seva preparació i experiència professional. Es produeix doncs —generalment—, una col·lisió entre els coneixements, formació, professionalitat, criteris i interessos de l'actor polític i la realitat a la que ha de fer front²⁰⁵.

Malgrat això, el model polític municipal de l'Estat espanyol —com ja s'ha explicat anteriorment—, posa en mans de l'alcalde el paper de líder polític, amb un gran poder i amb una enorme capacitat executiva. L'alcalde concentra al seu voltant el poder polític i tota l'organització i l'estructura política i administrativa. Aquest paper preeminent de líder polític, comporta sovint conflictes d'invasió de competències dels actors polítics sobre l'acció de la gestió administrativa,

«1 Observar sempre una clara distinció entre els fets i opinions o interpretacions, evitant tota confusió o distorsió deliberada d'ambdues coses, així com la difusió de conjetures i rumors com si es tractés de fets. 2 Difondre únicament informacions fonamentades, evitant en tot cas afirmacions o dades imprecises i sense base suficient que puguin lesionar o menysprear la dignitat de les persones i provocar dany o descrèdit injustificat a institucions i entitats públiques i privades, així com la utilització d'expressions o qualificatius injuriosos. 3 Rectificar amb diligència i amb tractament adequat a la circumstància, les informacions -i les opinions que se'n derivin- que s'hagin demostrat falses i que, per tal motiu, resultin perjudicials per als drets o interessos legítims de les persones i/o organismes afectats, sense eludir, si calgués, la disculpa, amb independència d'allò que les lleis disposin al respecte.» Així mateix, el criteri 4 diu que cal «Utilitzar mètodes dignes per a obtenir informació o imatges, sense recórrer a procediments il·lícits.» I el criteri 10, diu que cal «observar escrupolosament el principi de presumpció d'innocència en les informacions i opinions relatives a causes o procediments penals en curs.»

²⁰⁵ «**L'home de poc seny posat a ocupar un càrrec públic és abominable i terrible.** Aporta a tots els seus súbdits dolor i desolació, disgustos i calamitats, perquè no sap què es fa ni què diu. I, en conseqüència, persegueix a qui vol, per bo que siga, i exalta a qui vol, per mal que siga, amb la mala ajuda de l'autoritat, que és cosa santa.» (Eiximenis, 2009 [1499], p. 208, 209)

confonent l'acció de govern amb l'execució administrativa i generant situacions que moltes vegades dificulten i/o impedeixen una tasca eficient i eficaç.

Objectivament parlant, més enllà de l'univers polític, l'alcalde és, generalment i en la majoria de municipis, qui dirigeix "l'empresa" més gran, amb més volum de negoci, més recursos econòmics i més personal del municipi. Tanmateix, és l'únic actor que per arribar a ocupar aquest càrrec de tanta rellevància, no li cal cap formació específica: en té "prou" en presentar-se a unes eleccions i que els electors li dipositin la confiança —que certament ja és molt. A partir d'aquí, sigui quina sigui la seva formació, en tingui o no, passarà a dirigir l'organització més important del municipi i, el que és més determinant, a decidir quin i com ha de ser el seu futur.

La política, en tant que procés de presa de decisions, és un element consubstancial, essencial i fonamental a la pròpia i de la pròpia naturalesa humana; citarem una vegada més l'ínclita sentència d'Aristòtil: «la natura arrossega, doncs, instintivament a tots els homes a l'associació política». Com a conseqüència lògica d'aquest axioma, afirmem que el polític és l'actor imprescindible dins d'aquest context. Fins aquí, hi ha un consens a la societat en estar-hi d'acord, ara bé, acceptat que la política és connatural a la mateixa societat i que el polític és l'actor necessari per a la praxi política, també és cert que avui, una part significativament elevada d'aquesta societat considera que, precisament, és la pràctica, l'exercici i les actituds allò que no funciona²⁰⁶. Hi ha excepcions honroses —com ja en deixem constància al començament d'aquest treball de tesi, en la referència a peu de pàgina núm. 11—, discretes, meritòries i dignes —a les que cal fer un reconeixement molt sincer— però, malauradament, no són la majoria.

Hem vist que per poder arribar a ser un actor polític cal, prèviament, formar part, o ser-ne simpatitzant o afí, a una formació política, malgrat que l'ordenament vigent permet participar en el sufragi passiu en tant que persona independent dins una agrupació d'electors. Les disposicions legals, estableixen uns mecanismes certament feixucs per a aconseguir-ho de forma individual al marge d'una formació política i, en conseqüència, requereixen de l'existència

²⁰⁶ Segons el Baròmetre d'Opinió Política, del mes d'octubre de 2012, que publica el CEO, el grau de confiança en els polítics és del 4,53 de mitjana.

d'un aparell administratiu força important, realitat que acaba fent desistir als possibles interessats²⁰⁷ sobretot, com més gran és el municipi.

Amb l'actual model polític vigent, el polític és un funcionari de partit que ha arribat a ocupar un lloc de responsabilitat perquè prèviament l'aparell del partit polític al qual pertany, o amb qui hi té afinitats, l'ha designat per ocupar un lloc en la llista electoral corresponent. Com ja hem explicat anteriorment, és el partit —i dins el partit un grup reduït de persones— qui decideix els integrants de la llista, l'ordre de la llista, i el lloc que ocuparà cada candidat. Ultra això, cal afegir i citar una vegada més, que la selecció dels candidats no respon als principis de mèrit i capacitat, com tampoc a la seva idoneïtat ni les seves aptituds, sinó a la seva habilitat per saber estar en el lloc oportú en el moment precís i formar part de la "família política"²⁰⁸ adequada, així com posseir un tret essencial, una característica fonamental dins la seva personalitat: la virtut de la subordinació i l'acatament de la disciplina de partit.

Aquest escenari que es descriu, que es correspon, generalment, amb els municipis de més població i ja amb una certa entitat, es transforma relativament, i al mateix temps es complica encara més, a mesura que les poblacions són més petites, de manera que sorgeixen, ensems, nous problemes, diferents de l'anterior, però tant o més perniciosos per a la cosa pública: trobar persones —que no persones apropiades— per a poder constituir llistes electorals, amb l'objectiu que hem explicat anteriorment de poder formar i presentar el màxim nombre de candidatures. Afegirem que quan la dimensió

²⁰⁷ L'article 187.3 de la Llei Orgànica 5/1985, de 16 de juny, del règim electoral general, que estableix el següent: «Per presentar candidatura, les agrupacions d'electors necessiten un nombre de signatures dels inscrits en el cens electoral del municipi, que hauran de ser autenticades notarialment o pel Secretari de la Corporació municipal corresponent, determinat conforme al següent barem:

- a) En els municipis de menys de 5.000 habitants no menys d'1 per 100 dels inscrits sempre que el nombre de signants sigui més del doble que el de Regidors a triar.
- b) En els compresos entre 5.001 i 10.000 habitants almenys 100 signatures.
- c) En els compresos entre 10.001 i 50.000 habitants almenys 500 signatures.
- d) En els compresos entre 50.001 i 150.000 habitants almenys 1.500 signatures.
- i) En els compresos entre 150.001 i 300.000 habitants almenys 3.000 signatures.
- f) En els compresos entre 300.001 i 1.000.000 d'habitants almenys 5.000 signatures.
- g) En els altres casos almenys 8.000 signatures.»

²⁰⁸«**Nadie piense, por lo pronto, que la designación es consecuencia solo de la pericia o de los conocimientos del interesado. Ni tampoco vale la filiación política abstracta. De ordinario, lo decisivo es pertenecer a una «familia política» en el sentido estricto del término, tal como la han acuñado los sociólogos.**» (Nieto, 1996, p.56)

poblacional del municipi disminueix, va perdent significació i presència el polític funcionari, el polític professional, per deixar pas a una altre classe de polític: **el que no viu de la política però necessita la política per a viure.**

La conseqüència del que s'exposa, és que ens trobem davant una malaurada realitat: hi ha una munió d'actors polítics manifestament allunyats de la capacitat per a desenvolupar actuacions vàlides per a l'interès general, actors més preocupats pels seus compromisos polítics, més interessats en "pagar" els favors adquirits i les complicitats obtingudes, que no en governar que és, al cap a la fi, pel que els han votat els ciutadans²⁰⁹.

En nombroses ocasions som testimonis de situacions i plantejaments que voregen l'absurd i poc tenen a veure amb els principis de racionalitat, d'eficiència i eficàcia, manta vegades citats, sinó, ben al contrari, amb criteris d'oportunitat i arbitrarietat. Així podem trobar-nos —i ens trobem— que el màxim responsable municipal de qualsevol àrea de les de competència d'un ens

²⁰⁹ **«Ahora bien, esta condición de poder atrae inevitablemente la ambición de otras fuerzas sociales, que aspiran a ocupar la Administración Pública para disfrutar de sus privilegios y fundamentalmente de las rentas que obtiene.** Con la consecuencia de que si no acierta a defenderse, como es actualmente el caso español, termina convirtiéndose en un botín de grupos corporativos y en mayor medida aún de la clase política.

Para establecer lo que es y lo que hace la Administración Pública hay que tener siempre a la vista, por tanto, su triple condición de instrumento, de botín y de centro de poder, sin dejarse sorprender, además, por la aparente contradicción resultante. Porque la Administración es deseada cabalmente porque quien la ocupa disfrutará personalmente del poder y de las rentas que proporciona. Apurando las cosas bien podría decirse que el arte de la política —de la mala política, claro está— consiste en la ocupación efectiva de la Administración, tanto por los beneficios que inmediatamente proporciona como por ser la puerta que da acceso a otros ámbitos —el económico y el social en primer término— no menos apetecibles.» (Nieto, 2008, p. 248-249)

«[...] **lo importante son los cargos que van a ocuparse y no las políticas que pretendan realizarse.** A veces por un diputado o un concejal se «cobra» medio gobierno o una alcaldía. Y, además, no se trata sólo de número de cargos sino de su calidad, puesto que no vale lo mismo una concejalía de Hacienda que otra de Cultura y Deportes. En el área municipal la más codiciada es siempre la de Urbanismo, porque es la que produce más rentas personales. En cualquier caso, las negociaciones sobre el reparto siempre son complicadas y largas.

[...]

En el último eslabón de esta fase, el partido reparte los cargos y rentas conquistadas entre los miembros del aparato y, en su caso, de sus militantes más significativos. **Es la hora de premiar esfuerzos y sacrificios y de estimular a los seguidores con la esperanza de que algún día tocará a ellos»**(Nieto, 2008, p. 94-95)

local, sigui un electe que mai en la seva vida hagi tingut cap relació amb aquesta àrea assignada, ni la seva formació sigui l'adequada i suficient per a que li permeti prendre decisions amb garanties, ajustades i apropiades al càrrec que ocupa i responsabilitats que ostenta²¹⁰, desconexedor, en la majoria de les ocasions, que aquestes responsabilitats comporten efectes jurídics que poden ser de caire administratiu, civil i/o penal²¹¹.

²¹⁰ Aquesta realitat ve de lluny i no és exclusiva de l'Estat espanyol. Max Weber ens fa la següent referència a aquest problema de la forma següent: «**Bajo el antiguo régimen se podía ser ministro de Educación en Prusia sin haber asistido a un centro de enseñanza superior**, mientras que, en principio, para ser consejero era indispensable la aprobación de un examen formal. Cuando Althoff asumió el ministerio de Educación en Prusia no había duda que los especialistas profesionales, como el jefe de división y el consejero, estaban mucho mejor informados sobre los verdaderos problemas técnicos del ramo que el jefe respectivo. Lo mismo ocurrió en Inglaterra. En consecuencia, quienes tenían el poder real ante las contingencias cotidianas eran estos funcionarios, lo qual no es absurdo. El ministro era simplemente el representante de la constelación del poder político. Debía defender la política de estos poderes, evaluar en función de ésta las sugerencias técnicas de sus subordinados e impartir a éstos las directivas políticas emanadas del poder.» (Weber, 2006, p. 30,31).

²¹¹ Els articles 145 i 146 del Capítol II de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú adaptada a la Llei 4/1999, de 13 de gener són molt clars en aquest aspecte:

«Capítol II.- Responsabilitat de les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques. Article 145. Exigència de la responsabilitat patrimonial de les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques. 1. Per fer efectiva la responsabilitat patrimonial a què es refereix el capítol I d'aquest títol, els particulars han d'exigir directament a l'Administració pública corresponent les indemnitzacions pels danys i perjudicis causats per les autoritats i el personal al seu servei.

2. L'Administració corresponent, quan hagi indemnitzat els lesionats, ha d'exigir d'ofici a les autoritats i altre personal al seu servei la responsabilitat en què hagin incorregut per dol, o culpa o negligència greus, amb la instrucció prèvia del procediment que s'estableixi per reglament.

Per a l'exigència de la responsabilitat esmentada s'han de ponderar, entre altres, els criteris següents: el resultat danyós produït, l'existència o no d'intencionalitat, la responsabilitat professional del personal al servei de les administracions públiques i la relació amb la producció del resultat danyós.

3. Així mateix, l'Administració ha d'instruir el mateix procediment a les autoritats i altre personal al seu servei pels danys i perjudicis causats als seus béns o drets quan hagi hagut dol, o culpa o negligència greus.

4. La resolució declaratòria de responsabilitat posa fi a la via administrativa.

5. El que disposen els paràgrafs anteriors, s'entén sens perjudici de passar, si escau, la part de la culpa als tribunals competents.

Article 146. Responsabilitat penal

A la cosa pública, en general, i a la cosa pública local, en particular, la definició dels rols entre polítics i funcionaris, és força clar: els primers decideixen i els segons executen. Aquest axioma, traduït a llenguatge casolà, vol dir: els primers manen i els segons obeeixen, simplement. Aquesta diferència semàntica no és menor, car no és el mateix decidir que manar, ni executar que obeir. És així, doncs, que es produeixen els conflictes d'invasió d'espais competencials de l'actor polític sobre l'estament funcional, perquè no és el mateix prendre una decisió per a que l'executi el funcionari que ordenar al funcionari com, quan i de quina manera ha de fer la seva feina. Aquesta circumstància —força habitual en l'actor polític— genera rebuig en el conjunt del funcionariat, desincentiva la persona afectada i desactiva els equips de treball.

El model políticoadministratiu vigent a la cosa pública propicia l'existència d'una gran quantitat d'actors polítics. El llistó que estableix allà on acaba la gestió administrativa i on comença la gestió política el trobem molt avall, de manera que entre la gestió administrativa i els òrgans i els subjectes responsables de les decisions, hi trobem tot una franja, un segment —més o menys dimensionat en funció de la magnitud de cada administració— d'actors polítics —bé electes a jornada complerta, bé càrrecs de confiança²¹², bé càrrecs directius²¹³. En aquest

1. La responsabilitat penal del personal al servei de les administracions públiques, així com la responsabilitat civil derivada del delictes s'exigeix d'acord amb el que preveu la legislació corresponent.

2. L'exigència de responsabilitat penal del personal al servei de les administracions públiques no suspèn els procediments de reconeixement de responsabilitat patrimonial que s'instrueixin, llevat que la determinació dels fets en l'ordre jurisdiccional penal sigui necessària per fixar la responsabilitat patrimonial.»

²¹² Els càrrecs de confiança —eufemisme que amaga la col·locació de polítics en una plaça laboral sense haver passat cap prova selectiva que n'avalii l'aptitud i capacitat per desenvolupar la tasca assignada— són llocs de treball, generalment assignats a polítics que no han estat elegits per elecció directa afins a l'electe que els proposa i fidels a la disciplina de partit. El seu contracte és temporal subjecte als canvis polítics. La figura del càrrec de confiança està regulada a l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, Llei 7/2007, de 12 d'abril, i en concret en el seu article 12, que estableix que és personal eventual el que, en virtut d'un nomenament i amb caràcter no permanent, només realitza funcions expressament qualificades de confiança o assessorament especial, i és retribuït amb càrrec als crèdits pressupostaris consignats per a aquesta finalitat. El nomenament i cessament són lliures i, en tot cas, el cessament té lloc quan es produeix el cessament de l'autoritat que l'ha nomenat. A aquest tipus de personal se li aplica el règim general dels funcionaris de carrera en allò que sigui adequat a la naturalesa de la seva condició. En tot cas, i malgrat tot, la condició de personal eventual no pot constituir un mèrit per a l'accés a la funció pública o per a la promoció interna.

²¹³ El personal directiu està regulat a l'article 13 l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, Llei 7/2007, de 12 d'abril. Es considera personal directiu el que exerceix funcions directives

punt, no es pot obviar la diferència —en dos aspectes molt importants— entre càrrec de confiança i personal directiu: els primers no estan subjectes als principis de mèrit i capacitat, però deixen el seu lloc de treball quan l'autoritat que els ha designat cessa, mentre que els segons, que sí que estan subjectes als principis de mèrit i capacitat, quan l'autoritat que els ha contractat cessa, ells continuen a l'administració com un empleat públic més; el matís és molt important. Aquest fet comporta també que la frontera entre el que és exclusivament administratiu i el que és de caràcter polític, cada cop —en funció de cada administració, la seva dimensió i la seva capacitat en recursos humans i econòmics— esdevingui més difuminada, de manera que cada vegada més ens trobem amb una politització —el polític/funcionari i/o el funcionari/polític— en el sí de l'empleat públic i, cosa certament perniciosa, amb una cada cop més evident parcialitat en la seva actuació.

En conclusió, doncs, el model polític-administratiu existent a la cosa pública, propicia la proliferació d'actors polítics, cosa que dificulta la bona governança en contraposició d'altres models existents —com per exemple l'anglosaxó— on el nombre de polítics és molt inferior, la seva missió és la de decidir —política—, mentre que l'execució està en mans de professionals molt qualificats, que han accedit a la funció pública per mèrits i capacitats —meritocràcia—, observadors escrupolosos dels principis d'eficiència i eficàcia, i sempre al marge i aliens als canvis de govern que es produeixen. Acabem aquest apartat parafrasejant la sentència de Francesc Eiximenis amb que comencem aquest capítol: S'ha de posar límit a la proliferació d'actors polítics.

3.2.- La perversió del rol d'oposició

Dahl considera dues dimensions teòriques que caracteritzen la democratització: la competència política/facilitats d'oposició/debat públic/lluita política i la

professionals a les administracions públiques, definides com a tals en les normes específiques de cada Administració. Per a accedir a un lloc de treball d'aquestes característiques cal complir els principis de mèrit i capacitat, i tots aquells criteris d'idoneïtat.

El procés selectiu s'ha de portar a terme mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència. Aquest personal directiu està subjecte a avaluació d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats en relació amb els objectius que els hagin estat fixats. Quan aquest personal directiu tingui la condició de personal laboral estarà sotmès a la relació laboral de caràcter especial d'alta direcció.

participació política. Per tant, **quan parla de competència, ho fa en tant que sinònim de debat públic i d'oposició**. Segons Dahl, aquesta major representativitat de diverses tendències i opcions polítiques afavoreixen un major debat polític, una oposició més diversificada (en plantejaments) i, per tant, una major competència²¹⁴

L'oposició política, és part essencial de la cultura política de la nostra època i d'aquesta societat, i el seu rol és —o hauria de ser— influir de manera normal a la formació de voluntat del govern, i a l'adopció dels acords necessaris per a l'interès general.²¹⁵ Tanmateix, si ens fixem en qualsevol de les definicions que sobre l'oposició podem trobar, veiem que es defineix l'oposició com el conjunt d'organitzacions, grups, fraccions o partits polítics i persones individuals, que dissenteixen i que critiquen o impugnen els actes de la força política dominant, generalment constituïda en govern, que s'oposen a la seva postura política i a les organitzacions de qualsevol tipus i persones que la recolzen. **Observem en aquestes definicions que no hi ha cap element constructiu en el seu contingut**, mentre que si que hi trobem un conjunt de paraules de signe negatiu: dissentir, criticar, impugnar, oposar-se.

²¹⁴ «Es obvio que cualquier sistema [político] peligra cuando se polariza entorno a diversos grupos declaradamente antagónicos. **Los regímenes competitivos que tienen que hacer frente a una polarización muy aguda están abocados al colapso**, al golpe de estado o a la guerra civil.» (Dahl, 2009 [1989], p. 101).

«... **un país con poca o ninguna experiencia en las instituciones de debate público y de rivalidad política, y falta de una tradición de tolerancia hacia la oposición tiene muy pocas probabilidades de convertirse en una poliarquía estable en el lapso de poco años.**»(Dahl, 2009 [1989], p. 187).

²¹⁵ Lijphart objecta el següent: «La interpretación mayoritaria de la definición básica de democracia es la de "gobierno de la mayoría del pueblo", lo que implica que las mayorías deberían gobernar y que las minorías deberían estar en la oposición. El modelo consensual de democracia cuestiona este punto de vista. Tal como sir Arthur Lewis (1965, 64-65), Premio Nobel y economista, ha señalado enérgicamente, la ley de la mayoría y el modelo político de gobierno frente a oposición que esta implica pueden interpretarse como antidemocráticos por tratarse de principios excluyentes. Lewis establece que el significado primordial de democracia es que «todos los que están afectados por una decisión deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos». Su significado secundario es que "prevalezca la voluntad de la mayoría". Si esto significa que los partidos vencedores pueden tomar todas las decisiones gubernamentales y que los perdedores pueden formular críticas pero no gobernar, según Lewis, los dos significados son incompatibles: **"Impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia"**.» (Lijphart, 2010, p.43)

A totes les facultats de dret s'ensenya a debatre qualsevol tema dividint la classe en dos bàndols, on cada bàndol ha de defensar una postura contrària sobre el tema seleccionat, uns a favor i els altres en contra. És impressionant la rapidesa amb què cada grup s'identifica amb el seu rol, la vehemència en defensar-lo i l'empatia amb la seva postura. Quan les escoles o conjunt d'escoles visiten el Parlament, l'acte estel·lar sempre és la representació d'un plenari en la que els escolars més privilegiats exerceixen de polítics circumstancials i escenifiquen un plenari parlamentari. També aquí trobem una representació amb un tema que uns defensen i els altres blasmen con si de la majoria i de l'oposició es tractés. És com si tota la lògica política quedés sotmesa a una llei: uns defensen i els altres ataquen. I una tercera via...? **No és possible la recerca d'un consens que millori la proposta, satisfaci el conjunt de representants del poble –i per tant, al conjunt de la societat–, i representi quelcom positiu per a l'interès general?**

En la immensa majoria de vegades el concepte d'oposició va associat, a la demagògia. Efectivament, estem avesats a un escenari on l'oposició, dia si, dia també, utilitza arguments que desvirtuen les relacions lògiques entre els elements; manipula el significat de les paraules; presenta informació incompleta, traient de context les paraules o els fets; presenta una realitat falsejada, sense recórrer directament a la mentida; desvia la discussió cap a algun tema que domini o hi obtingui algun avantatge enfront l'oponent o contrincant; mai respon directament a les preguntes o als desafiaments; fa ús tendenciosos d'estadístiques; És a dir, una llarga llista de "tècniques" de desgast que si un denominador comú tenen és que mai beneficien l'interès general i la cosa pública.

Val a dir, ensems, que aquesta actuació de l'oposició té un cost econòmic –a més a més del social– important i tangible. La dedicació que els serveis administratius municipals han de dedicar a respondre, resoldre, informar, defensar-se jurídicament i administrativament dels seus atacs directes i indirectes –via altres administracions com Sindicatura de Greuges, Sindicatura de Comptes, Agència Catalana de Protecció de Dades, ACA, Urbanisme, i un llarg etcètera–, contrarestar informacions i actuacions, neutralitzar campanyes, etc. signifiquen un important volum de dedicació del conjunt del personal administratiu, tècnic i polític i, en conseqüència, un elevat cost econòmic per a l'ens local, en la majoria d'ocasions totalment innecessaris i que, en tot cas, hauria de representar, automàticament, responsabilitat patrimonial de l'administració pels subjectes responsables que es produeixi aquest malbaratament dels diners públics.

Assistim una vegada i una altra a plenaris-espectacle —ho hem dit, i hi insistim— amb debats estèrils, amb arguments sense cap ni peus, amb una dosi de demagògia que ratlla l'esperpent, i tot plegat amb un únic objectiu desgastar i obstaculitzar l'acció de govern. És com si pel fet d'anar a parar a l'oposició hom obtingués carta blanca i llicència il·limitada per exercitar tota classe de demagògia i populisme²¹⁶, males arts, subterfugis i maniobres que en altres fòrums, i altres actors, serien objecte d'un il·lícit penal.

Les tècniques més utilitzades per aquestes oposicions són: presentació de mocions a debatre en el Ple, inacabables bateries de preguntes inversemblants, recursos administratius de tota classe contra els acords i resolucions del govern, denúncies grandiloqüents davant els mitjans de comunicació —en la majoria de vegades només tenen ressò en aquella pseudoprensa comarcal/subcomarcal/provincial citada anteriorment—, promoure i instigar associacions de veïns per a subvertir la cosa pública i exhibir una manifesta hostilitat contra tota acció de govern, manipulant, mitjançant missatges populistes, aquells elements socials que solen viure a les fronteres exteriors del sistema per a utilitzar-los com a elements de subversió i insurgència contra el govern de torn i, en definitiva, un gran nombre —la llista és llarga— de mecanismes inimaginables. D'aquesta manera, els plens municipals esdevenen espectacles lamentables on la demagògia i el populisme formen, implícitament, part del guió habitual consuetudinari i endèmic d'algunes oposicions.

En conseqüència, s'arriba a crear un conflicte artificial que acaba incorporant-se a l'agenda política i administrativa d'aquell ens local, malgrat que per a la immensa majoria de ciutadans del municipi afectat, no n'hi ha cap de conflicte; el conflicte només existeix al cap malaltís d'aquests individus, i els vinculats a les seves llistes/coalicions electorals que "automàticament" es consideren "obligats" a fer-los-hi costat i, això sí, convenientment publicitat i informat per

²¹⁶ «En realidad, lo que define el populismo es más bien su carácter antipolítico, es decir la controvertida promesa de satisfacer inmediatamente y sin revolución las necesidades populares»(Hermet, 2008, p. 9).

«¿Qué espera la gran mayoría de los ciudadanos? Sueñan, por supuesto; pero este sueño no es suyo. Es un espíritu menos cívico, sueñan con la supresión de la otra distancia; la que separa sus deseos personales o colectivos inmediatos de su realización siempre muy diferida en nombre de las complicaciones de la acción política. Ahora bien, los `populistas les dicen que este deseo onírico podría verse satisfecho sin cambios profundos ni revolución dolorosa siempre y cuando confíen en ellos, y agregan que sólo algunos aguafiestas mal intencionados, quienes sacan provecho de la triste situación, obstaculizan su realización.» (Hermet, 2008, p. 19).

aquella inefable pseudoprensa comarcal/subcomarcal/provincial reiteradament citada.

Paradoxalment, aquesta anomalia —que, insistim, si no tingués cap altaveu passaria inadvertida—, acaba esdevenint l'assumpte més important mercès a la premsa esmentada que té la virtut de convertir en notícia les fal·làcies, injúries, calumnies i exabruptes d'aquests individus, i que, malauradament i incompreensible, quasi sempre aconseguixen instal·lar la sensació que en el municipi hi ha realment un conflicte; paradoxalment també, el municipi acaba essent més conegut pel conflicte que no per les seves excel·lències; i el que és pitjor: **en el si de la corporació, tant la gestió administrativa com l'activitat política se'n ressent de forma molt sensible, apareixent el desànim i estrès institucional, la inactivitat cautelar, i una política a la defensiva.** Estem davant del que sense cap mena de dubte podem afirmar —i cal denunciar amb vehemència, de manera taxativa i contundent, sense cap, ni el més petit pal·liatiu—, és una perversió, tergiversació, manipulació i usurpació deliberada i irresponsable de la voluntat popular.

En una bona part d'aquests municipis, l'atmosfera creada i existent en el si dels ens locals arriba a ser insostenible i la prova és l'enorme dificultat que totes les formacions polítiques tenen, o han tingut, a l'hora de "convèncer" persones per a formar part de les distintes llistes electorals. És imprescindible, doncs, que el rol de l'oposició experimenti una mutació vers un posicionament racional en benefici de la cosa pública i l'interès general. Les mesures legislatives que algun dia o altre, més llunyà o més proper, s'adoptin, hauran de contemplar la necessitat d'incentivar la col·laboració en benefici del bon govern.

És urgent modificar la situació, el plantejament, el marc i el context actual, tant el marc normatiu com els criteris doctrinals han d'experimentar canvis substancials i profunds en el sentit de protegir la dignitat dels càrrecs públics dels atacs dels seus propis col·legues. La corrent doctrinal que en aquest sentit sorgeixi, ha de condemnar i sancionar, sense pal·liatius, la demagògia i el populisme, la injúria i la calúnia, la mentida i falses promeses. Cal poder expulsar de la política local tot allò que li és sobrer, que la contamina, que la perverteix i que la condemna al descrèdit general. Al mateix temps, és imprescindible que el marc legal afavoreixi poder exigir responsabilitats patrimonials per a tot aquells responsables d'una despesa en diner públic innecessària com a conseqüència de la seva acció demagògica i populista. Com ja s'ha dit més enrere, **l'actuació insensata buscant el bloqueig i paràlisi institucional té un cost elevadíssim a la cosa pública que en cap cas es pot atribuir a l'interès general.**

3.3.- L'individu

Seguint el fil del que venim exposant, —i com ja hem posat de manifest— la gran majoria d'ajuntaments són l'entitat econòmica més important del seu municipi, el que més recursos econòmics administra i que més recursos humans gestiona. Tanmateix, mentre que per a qualsevol càrrec directiu de qualsevol empresa, sigui quina sigui la seva activitat econòmica, és necessari un nivell de formació adequat i una preparació en concordança i sincronia amb la responsabilitat que haurà d'assumir, en el món de la política això no és així. En la cosa pública local d'avui dia hi ha càrrecs públics que no tenen pràcticament estudis, que el seu nivell de preparació per a ocupar el càrrec es força limitat, o pràcticament nul, i les seves actuacions polítiques estan per sota dels estàndards mínims acceptables per una societat cada dia més exigent²¹⁷.

No obstant aquesta realitat, tampoc podem obviar que aquesta situació és conseqüència de la necessitat de modificar el marc preconstitucional, en el que el poder totalitari estava en mans d'uns pocs, i sempre els mateixos, i on el poble no tenia ni veu ni vot. Per aquest motiu, en promulgar-se la Constitució hom va tenir molta cura en dissenyar un model polític democràtic amb els mecanismes necessaris per a poder facilitar l'accés de tots els ciutadans a la vida política. En aquest sentit, és molt clar l'article 9.2 de la Constitució Espanyola quan diu:

«2. Correspon als poders públics de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la

²¹⁷ Tanmateix, també és cert que hi ha un determinat nombre de càrrecs electes que, sense tenir pràcticament cap classe d'estudi, han demostrat abastament la seva capacitat per a ocupar-se de la cosa pública. Persones preparades a través de la seva experiència vital i que han evidenciat una especial capacitat i prou talent per a fer front als deures i obligacions que l'administració exigeix als seus servidors.

Encara hi ha un tercer grup que és aquell que, tot i tenir un nivell de formació adequat, no han estat a l'alçada de les expectatives dipositades en ells, ni de les exigències i circumstàncies intrínseques, palesant una incapacitat manifesta per a desenvolupar una gestió eficaç i competent dels afers públics.

Per tant, **ens trobem davant una important cruïlla que ens obliga a fer una reflexió molt seriosa al respecte, doncs, ni tot els que tenen estudis són aptes per a l'exercici de la cosa pública ni tots els que són aptes tenen el nivell de formació que els correspondria.**

plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.»

De la mateixa manera, l'article 23 CE estableix que:

«1. Els ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal.» I a l'apartat 2 hi afegeix: «Tenen també el dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin.»

I en conjunt sota l'aixopluc dels partits polítics, article 6 CE:

«Els partits polítics expressen el pluralisme polític, concorren a la formació i a la manifestació de la voluntat popular i són instrument fonamental per a la participació política. Podran ser creats i exerciran la seva activitat lliurement dins el respecte a la Constitució i a la Llei. L'estructura interna i el funcionament hauran de ser democràtics.»

En el moment en què es promulgà la Constitució, el contingut d'aquests tres articles varen ser una fita extraordinària, atès que es sortia de l'obscurantisme d'una llarga dictadura on la política només podia estar en mans de l'elit dominant del règim. Ensenms, no només es sortia d'un règim mancat de llibertats, sinó que al mateix temps hom hi sortia amb unes condicions culturals i formatives –entre moltes d'altres– molt minses i desfavorables. En aquella època, l'accés a la cultura i a la formació només havia estat possible per a unes determinades elits i classes socials, sobre tot en els primers períodes més difícils de la postguerra, que en cap cas representaven la majoria de ciutadans de l'Estat. Per tant l'única forma d'assegurar el dret de tothom a ésser elegit, era garantint-lo constitucionalment.

Han passat trenta-quatre anys, i les condicions de vida han canviat sensiblement. La mateixa Constitució –mitjançant l'article 27– garantia l'accés universal a l'educació. Actualment –des d'un punt de vista administratiu, burocràtic, no així pel que fa a costos atès l'increment de taxes universitàries establert a partir del curs 2012-2013– l'accés a la formació universitària està a l'abast de tothom, fins i tot per a aquells que quan era el moment no ho varen poder fer, a través de mecanismes com l'accés a la universitat per als majors de vint-i-cinc anys, i a partir del Reial Decret 1892/2008, de 14 de novembre, pel qual es regulen les condicions d'accés als ensenyaments universitaris oficials de grau i els procediments d'admissió a les universitats públiques espanyoles,

és possible l'accés als majors de 40 anys i 45 anys, sense cap estudi anterior, acreditant simplement una experiència professional o laboral determinada els majors de 40 anys o superant una prova d'accés amb l'objectiu d'apreciar la seva maduresa i idoneïtat pel que fa als majors de 45 anys sense que calgui acreditar experiència professional.²¹⁸ I tanmateix, i en ple segle XXI, hom pot continuar tenint el dret al sufragi passiu, sense haver d'acreditar cap nivell de formació, ni el més elemental, ni haver d'acreditar cap capacitat o competència professional, per a ocupar càrrecs d'exercici d'autoritat, sigui quin sigui el lloc de responsabilitat política que pretén ocupar.

És així que trobem individus que ocupen càrrecs de regidors/res –tant a l'oposició, com també al govern–, que en cap moment han observat les més elementals regles de cortesia, consideració i respecte envers els seus correligionaris; són individus que actuen proliferant crits i desqualificacions, intervenint sense que se'ls hi doni la paraula, interrompent i increpant a la resta del Consistori, insultant i faltant el respecte a tots els membres de la Corporació, mostrant una inversemblant desconsideració i mala educació, una actitud absolutament incívica, a voltes agressiva, i una violència verbal desmesurada i totalment inapropiada²¹⁹. Persones incapacitades per al diàleg, el consens i l'exercici del principi de tolerància.

²¹⁸ El Reial Decret 1892/2008, de 14 de novembre, pel qual es regulen les condicions per a l'accés als ensenyaments universitaris oficials de grau i els procediments d'admissió en les universitats públiques espanyoles, estableix en el seu article 36 que els majors de quaranta anys podran accedir a la universitat mitjançant acreditació d'experiència laboral o professional en relació amb uns ensenyaments concrets oferts per les universitats, que han d'incloure a la memòria del pla d'estudis verificat, d'acord amb el que disposa el Reial decret 1393/2007, de 29 d'octubre, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials, els criteris d'acreditació i àmbit de l'experiència laboral i professional en relació amb cada un dels ensenyaments, de manera que permetin ordenar els sol·licitants. Entre els criteris s'ha d'incloure, en tot cas, la realització d'una entrevista personal amb el candidat.

I en relació als majors de quaranta-cinc anys, l'article 37, estableix que les persones de més de quaranta-cinc anys d'edat que no tinguin cap titulació acadèmica que habiliti per accedir a la universitat per altres vies ni puguin acreditar experiència laboral o professional poden accedir als ensenyaments universitaris oficials de grau mitjançant la superació d'una prova d'accés adaptada, si compleixen o han complert l'edat esmentada abans del dia 1 d'octubre de l'any natural en què se celebri la prova. La prova té com a objectiu apreciar la maduresa i idoneïtat dels candidats per seguir amb èxit estudis universitaris, així com la seva capacitat de raonament i d'expressió escrita.

²¹⁹ «La lluita pel poder no descarta cap recurs, fins i tot el menys desitjable. Tot s'admet, res no queda a recer de l'esguard malèvol: la vida pública (cosa legítima), la vida privada,

No obstant això, la legítima defensa de les diverses postures polítiques no pot, ni ha, de desencadenar mai en un altercat amb desqualificacions ni insults contra aquells que no defensen els mateixos postulats polítics. En una societat democràtica hi han de poder conviure totes les diverses opcions plurals, agradin o no agradin i, en cap cas, la intransigència es pot convertir en un instrument per a contraposar a aquesta pluralitat, utilitzant la desqualificació personal, la injúria i la calúmia com a eines per a fer mal deliberadament i cercant la desestabilització de la institució, a més a més, si es tracta de regidors de l'oposició. Actituds que posen en evidència, entre moltes altres coses, que el pas per l'ajuntament, ni tan sols serveix, o ha servit, per a què adquireixin una mínima socialització, ni uns mínims coneixements de què és i com funciona una administració local, palesant una més que evident ignorància sobre els diferents òrgans que la componen, quines són les seves funcions, competències i funcionament reglat, i quines corresponen, i com les exerceix, al fedatari públic.

Són individus que pertanyen a aquell grup de persones que sempre tenen raó, que tot ho saben, que sempre invoquen la legalitat —la seva— que sempre estan preparats i en condicions de donar lliçons de tot a tots i tothom. Són aquells que tot el que ells fan "és legal" i tot el que fan els altres "és il·legal"; els que no són com ells són tots uns ignorants; només ells estan en possessió de la veritat i la raó; només ells estan legitimats per a fer i dir el que els hi vingui de gust, quan els hi sembla bé i de la manera com els hi dóna la gana. Són aquells personatges que estant afectats, i practiquen, el "defapomimisme"²²⁰ i, en conseqüència són electes "defapomimistes".

els fets passats, les activitats professionals o els actes dels familiars. Si cal, es recorre a les invencions sense cap escrúpol i es paren trampes en les quals ensopega la bona fe; s'orquestran la maldiença i la calúmia, i es difonen per tots els canals de la propaganda." (Balladur, 2007, p. 62).

²²⁰ El "defapomimisme" és un concepte creat *ad hoc* per a definir aquell regidor que pertany a aquell grup de persones que ja hem explicat que sempre tenen raó, d'aquells que tot ho saben, que constantment invoquen la legalitat, però que en desconeixen el seu contingut. Individus que es consideren en condicions d'alliçonar a tothom de tot i per a tot. Són d'aquell tipus de gent que consideren ignorants a tothom; només ells saben la veritat; només tenen legitimitat per al que calgui. Són prepotents i superiors a tothom, i no tenen la més mínima consideració per als que no pensen com ell.

El concepte "defapomimisme" és un acrònim que neix a partir dels mots: DEmagògia, FAls, POpuliste, Manipulador, Insultant, Maleducat: DEFAPOMIM. Està basat en casos reals de regidors que encaixen perfectament en el tipus de persona descrita. Aquest personatges, que han estat alcaldes o regidors, sense tenir cap formació acadèmica ni professional que els avalés, encaixen perfectament en la descripció exposada i, per les seves característiques, per la forma com van arribar al lloc que van

Efectivament, aquest individu, si és de l'equip de govern es passarà la legislatura, "lluïnt" la seva prepotència i "autoritat", de forma impertinent i provocadora, però mai fent cap aportació aprofitable per a l'interès general; i si és de la oposició, presentant escrits de queixa de tota classe, posarà tots els recursos inimaginables farà tota classe declaracions explosives a aquesta pseudoprensa que li serveix d'altaveu, i farà tot el possible — en la majoria de vegades ho aconsegueix— per a col·lapsar l'ens local, de la forma exposada a l'anterior sots capítol.

El model polític vigent abruga en el seu sí, una altra important i desafortunada depravació: facilita que s'elevi a la categoria de necessaris a alguns individus, a voltes poc aptes i fins i tot a vegades poc fiables, i acaba anul·lant, neutralitzant i liquidant a alguns dels bons actors polítics que si serien aptes i preparats per a la cosa pública. **Es produeix massa sovint el que s'anomena una «selecció adversa»: el sistema reté els incompetents i expulsa els competents;** és a dir, romanen els ineptes i abandonen els més capacitats.

Arribats fins aquí, en conclusió i seguint el fil del que s'exposa, es suscita una qüestió: quin ha de ser el grau i nivell de preparació i formació professional i intel·lectual de la classe política en general? Deixarem la resposta per a altres investigadors i per a altres línies d'investigació, però en tot cas i pel bé de la cosa pública aquesta conjuntura ha de canviar abans que col·lapsi per si sol i, per tant, serà necessari modificar el model, i els mecanismes, d'accés dels individus als llocs de responsabilitat pública.

4.- LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN LA POLÍTICA LOCAL.

El nou escenari sorgit després de la Segona Guerra Mundial en el primer món, facilita que a les societats occidentals s'estableixi un elevat nivell, sense precedents, de seguretat col·lectiva i benestar social, com a conseqüència de

ocupar, per la seva actuació passada i present i per la seva actitud passada i present, també, s'han guanyat —amb escreix— el poder passar a la posteritat donant nom al pitjor dels conceptes del que no ha de ser mai un càrrec electe. Són individus incapacitats per reconèixer que en el món hi ha altres realitats, a més de la seva. Són el paradigma d'allò que Nieto defineix, quan fa referència a la mediocritat d'alguns polítics, que per comoditat —i jo hi afegeixo: per ignorància— prioritzen la lletra de la norma a l'eficàcia de la gestió i a l'eficiència de la funcionalitat.

la desaparició de conflictes armats, al que cal afegir i sumar un creixement econòmic com no s'havia conegut mai al llarg de la història.

En aquest context, es produeix un canvi de valors resultat d'aquesta seguretat; desapareix la preocupació per totes aquelles escassetats inherents a qualsevol marc de conflicte bèl·lic i la necessitat per assegurar el benestar material. És així com apareix una nova escala de prioritats de caire postmaterial, atès que una vegada assegurat el benestar material s'esvaeix la preocupació per la manca de productes i condicions bàsiques i hom passa a prioritzar objectius immaterials com llibertat, igualtat de gènere, protecció del medi ambient ..., i participació ciutadana. En aquest context, és el que Inglehart,²²¹ ens parla d'un canvi intergeneracional en els valors de les societats industrials avançades.

L'Estat espanyol, malgrat les dificultats polítiques òbvies per la dictadura, també va experimentar aquest canvi intergeneracional en els valors i, una vegada assegurats els mínims en benestar material, es va començar a prioritzar una nova escala de valors on la llibertat, la igualtat, els drets fonamentals i la participació ciutadana varen ocupar un lloc de privilegi en les demandes socials. És així com l'ordenament polític espanyol va passar d'un règim autoritari a un altre —sobre el paper— de tall democràtic, fonamentat en la igualtat de tots els ciutadans i en el seu dret a participar en l'organització de la vida social, on —a priori— els principis democràtics formen part de la realitat quotidiana.

²²¹ «Los sistemas de valores representan un papel importante en todas las sociedades. Proporcionan la base cultural para la lealtad que se da a los sistemas económico y político. Y los sistemas de valores interactúan con factores políticos y económicos externos para configurar el cambio social. No podemos entender el cambio social sin tenerlos en cuenta.» (Inglehart, 2001, p. 68).

Inglehart, analitza els canvis culturals que s'estan donant, com el relleu de les generacions més velles per d'altres de més joves, de forma progressiva i silenciosa, fet que comporta conseqüències polítiques i econòmiques. Inglehart, mitjançant l'elaboració d'una escala de detecció dels nous valors polítics se n'adona que els materialistes prioritzen l'ordre públic i la inflació, mentre que els postmaterialistes prioritzen participació política i llibertat d'expressió. Per a poder elaborar la seva tesi, Inglehart es basa en dues hipòtesis essencials: l'escassetat i la socialització.

Les conseqüències que aquest fet té per a la política varia en funció de les diverses realitats de cada un dels estats que conformen el ventall de les societats occidentals, però hom pot observar que aquells països que han experimentat un progrés superior i, per tant, han resolt folgadamente les seves necessitats materials, el canvi de valors ha estat més determinant: centre Europa Occidental i nord d'Europa (Suècia, Noruega, Dinamarca i Finlàndia).

Tanmateix, han passat tres dècades i, en el context actual, és de remarcar l'escassa o nul·la participació de la ciutadania organitzada —en associacions cíviques i culturals, moviment ciutadà, i d'altres, que havien viscut moments de gran protagonisme en l'època final de la dictadura— en el conjunt de l'Estat. No així pel que fa a Catalunya, on el moviment associatiu, lluny d'esmoreir-se, s'ha incrementat i reforçat de forma substancial²²², ara bé, malgrat aquesta participació en el teixit associatiu del país, el conjunt majoritari de la societat catalana tampoc havia mostrat un especial interès en la participació política — fins que la sentència 31/2010, ja citada, del Tribunal Constitucional, va fer esclatar el procés sobiranista, on la participació ciutadana es dispara tot desbordant qualsevol previsió—, en bona part pel criteri cada cop més interioritzat entre la ciutadania —com ja hem anat exposant en diverses fases del contingut d'aquest treball— que aquest model democràtic té dèficits i mancances constatables, de forma empírica, que fa poc atractiva la participació.

La certesa que el model mostra símptomes d'ésser una fal·làcia, que els valors democràtics són traïts i confiscats per un petit grup de privilegiats que prenen decisions financeres en un mercat mundial condicionant la llibertat —complicitats incloses— d'exercir el poder polític dels governants de cada estat o nació; que és una democràcia on la falta de representativitat real dels elegits pel poble —com ja hem anat acreditant—, la tendència de nombrosos governants a menysprear les lleis i les institucions, així com una corrupció endèmica i cada cop més exponencialment galopant de gairebé la majoria de la classe política de les grans formacions polítiques, fa que el conjunt de la societat se'n vulgui mantenir al marge i rebutgi qualsevol participació.

En tot cas, el legislador ha tingut una certa cura en promoure i afavorir, de cara a la galeria, la participació ciutadana, si bé amb limitacions, línies vermelles que no poden amagar la contradicció entre allò políticament correcte que és mostrar-se favorable a la participació del ciutadà i la realitat poruga de l'actor polític envers una «real» participació ciutadana.²²³ En concret la Constitució de 1978, estableix

²²² Com veurem més endavant, en l'apartat 1.2 del Capítol 4, a Catalunya, hi ha una entitat associativa cada cent cinquanta-dos habitants.

²²³ Un Estat que tots els ressorts i mecanismes del poder estant en mans del poder executiu, no pot permetre que hi hagi una sola via que no controla, i la participació del ciutadà seria un problema per al govern si no la pogués controlar, per això, a efectes pràctics les Iniciatives Legislatives Populares no han servit per a res, més enllà de deixar en evidència la nul·la predisposició dels diferents executius que hi ha hagut a l'Estat pel que fa a una veritable participació ciutadana.

fórmules de participació ciutadana, tant directa com indirecta. En aquest sentit —hem citat anteriorment els articles 9.2 CE i 23 CE sobre participació ciutadana—, hom pot observar que hi ha recollit tant el dret a la participació directa dels ciutadans com a la participació mitjançant representants, és a dir, que la Constitució està oberta —una vegada més, sobre el paper— a la democràcia directa, a més de la forma representativa.

No obstant això, veiem com les formes de participació directa estan rigorosament limitades, atès que la iniciativa legislativa popular no pot referir-se a matèries que requereixin d'una llei orgànica, és a dir les que afecten als drets fonamentals, o a les tributàries, les de caràcter internacional —art. 87.3 CE—; ha de presentar-se avalada per més de 500.000 signatures i no podrà ser defensada a les Corts pels seus impulsors; Qualsevol referèndum haurà de ser autoritzat —assumpte d'absoluta i rigorosa actualitat, com veiem pel dret a decidir que exigeix Catalunya— sempre per l'Administració Central, no podrà ser convocat per iniciativa popular i el seu resultat no serà vinculant —art. 149.1.32 CE i Llei Orgànica 3/1984. En altres institucions, com el Consell Econòmic i Social, el govern podrà comptar amb «l'assessorament i col·laboració dels sindicats i altres organitzacions» —art. 131.2 CE—, però, sense compartir-ne el poder de decisió. **Des de l'aprovació de la Constitució, el 1978, només nou Iniciatives Legislatives Populares han passat el filtre de la Mesa del Congrés i tan sols una ha estat aprovada pel Ple del Congrés, relativa a la modificació de la Llei de Propietat Horitzontal i perquè estava avalada i propiciada pel mateix govern de l'Estat.**

Així mateix, i en aquesta mateixa línia jurídica, hi ha vigent diversa legislació en matèria de participació ciutadana: Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les bases de Règim Local, en el seu capítol V, articles 69 a 72²²⁴; Decret

²²⁴ En concret, l'article 70 bis. (Article afegit per la Llei 57/2003, de 16 de desembre) estableix, pel que fa a participació ciutadana, el següent:

«1. Els ajuntaments hauran d'establir i regular en normes de caràcter orgànic procediments i òrgans adequats per a l'efectiva participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local, tant en l'àmbit del municipi en el seu conjunt com en el dels districtes, en el cas que existeixin en el municipi aquestes divisions territorials.

2. Els veïns que gaudeixin del dret de sufragi actiu en les eleccions municipals podran exercir la iniciativa popular, presentant proposades d'acords o actuacions o projectes de reglaments en matèries de la competència municipal. Aquestes iniciatives hauran d'anar subscrietes almenys pel següent percentatge de veïns del municipi:

- a) Fins a 5.000 habitants, el 20 per 100.
- b) De 5.001 a 20.000 habitants, el 15 per 100.
- c) A partir de 20.001 habitants, el 10 per 100.

Aitals iniciatives hauran de ser sotmeses a debat i votació en el Ple, sens perjudici que siguin resoltes per l'òrgan competent per raó de la matèria. En tot cas, es

Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, tracta aquesta matèria en els articles 43 a 45 i en el Títol XIV, *de la informació i la participació ciutadanes*, articles 154 a 161; la mateixa estructura governamental —dels anys 2006–2010— del país és un reflex d'aquesta voluntat política pel que fa a la participació ciutadana, atès que hi tenia una conselleria, el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, dedicada de forma explícita a aquesta matèria; Declaració Universal dels drets de l'Home; Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics; Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, articles 39 a 44; Estatut d'Autonomia de Catalunya, articles 29 i 43, i 71.4 pel que fa al principi de transparència; Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació sobre diferents modalitats de referèndum; Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general; Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre; Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, articles 227 a 236; Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme; Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme articles 15 i 16 a 24; Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum; Llibre verd sobre una Iniciativa Ciutadana Europea; La Iniciativa Ciutadana Europea; els diversos reglaments de participació ciutadana dels diversos municipis que l'han aprovat i establert. També trobem jurisprudència rellevant com la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 119/1995²²⁵, de 17 de juliol;

requerirà el previ informe de legalitat del secretari de l'ajuntament, així com l'informe de l'interventor quan la iniciativa afecti a drets i obligacions de contingut econòmic de l'ajuntament. En els municipis al fet que es refereix l'article 121 d'aquesta Llei, l'informe de legalitat serà emès pel secretari general del Ple i quan la iniciativa afecti a drets i obligacions de contingut econòmic, l'informe serà emès per l'Interventor general municipal.

El que es disposa en aquest apartat s'entén sense perjudici de la legislació autonòmica en aquesta matèria.

Aitals iniciatives poden portar incorporada una proposta de consulta popular local, que serà tramitada en tal cas pel procediment i amb els requisits previstos en l'article 71.

3. Així mateix, les entitats locals i, especialment, els municipis, hauran d'impulsar la utilització interactiva de les tecnologies de la informació i la comunicació per facilitar la participació i la comunicació amb els veïns, per a la presentació de documents i per a la realització de tràmits administratius, d'enquestes i, si escau, de consultes ciutadanes.

Les Diputacions provincials, Cabildos i Consells insulars col·laboraran amb els municipis que, per la seva insuficient capacitat econòmica i de gestió, no puguin desenvolupar en grau suficient el deure establert en aquest apartat.»

²²⁵ Aquesta sentència de la Sala Segona del Tribunal Constitucional, sentència: núm. 119/1995, de 17 de juliol, tracta sobre el dret fonamental a participar en els assumptes

i finalment, la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.²²⁶

Malgrat aquesta profusa legislació, tots "els bons propòsits", i els projectes per a l'establiment de polítiques de participació ciutadana, no hi ha constància que cap iniciativa o actuació hagi servit per millorar i perfeccionar serveis públics municipals, avançar i aprofundir en el model democràtic, o simplement implantar un model de col·laboració en doble sentit de manera que els poders públics no facin la gestió dels serveis al seu albir, sinó d'acord amb les necessitats dels ciutadans, i en especial sota el seu control. Així doncs, podem

públics: Contingut: dret que encarna la participació política dels ciutadans en el sistema democràtic, en connexió amb els principis de sobirania del poble i de pluralisme polític, consagrats en l'art. 1 de la CE: exclusió d'altres títols participatius que deriven, bé d'altres drets fonamentals del seu reconeixement legislatiu; Exclusió: participació en l'actuació administrativa; no és tant una manifestació de l'exercici de la sobirania popular quan una de les vies que en un Estat social han de disposar els ciutadans perquè la seva veu pugui ser sentida en l'adopció de les decisions que els afecten; participació de caràcter funcional o procedimental, que garanteix tant la correcció del procediment com els drets i interessos legítims dels ciutadans; manifestació de la forma de democràcia participativa.

Aquesta sentència és especialment interessant en el sentit que delimita aquests drets de participació ciutadana quan manifesta, de forma clara i contundent: «Perquè la participació regulada en una Llei pugui considerar-se com una concreta manifestació de l'article 23 CE és necessari que es tracti d'una participació política, és a dir, d'una manifestació de la sobirania popular, que normalment s'exerceix a través de representants i que, excepcionalment, pot ser directament exercida pel poble, la qual cosa permet concloure que tals drets se circumscriuen a l'àmbit de la legitimació democràtica directa de l'Estat i de les diferents entitats territorials que ho integren, quedant fos altres títols participatius que deriven, bé d'altres drets fonamentals, bé de normes constitucionals d'una altra naturalesa, o bé, finalment, del seu reconeixement legislatiu.»

²²⁶ La Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, desenvolupa l'article 122 sobre consultes populars de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. La llei permet als poders polítics de Catalunya realitzar consultes a la ciutadania amb l'objectiu de conèixer la seva opinió sobre una determinada actuació o política pública. Fou aprovada pel Parlament de Catalunya el 19 de setembre de 2014 i publicada al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el 27 de setembre de 2014. Immediatament, el 29 de setembre, el Govern d'Espanya hi presentà un recurs d'inconstitucionalitat en contra de determinats articles de la llei. La tarda del mateix dia es van reunir de manera extraordinària els magistrats del Tribunal Constitucional admetent el recurs a tràmit i deixant en suspensió els preceptes recorreguts de la llei a l'espera d'una sentència definitiva, que es produí el 25 de març de 2015, amb la STC 31/2015.

afirmar que la participació ciutadana continua essent una assignatura pendent en el paradigma actual.²²⁷

4.1.- L'actor ciutadà en la política local

Malgrat el context general i les limitacions citades, sobre el paper, amb tota la legislació destinada a promoure la participació ciutadana, podríem convenir que el ciutadà ho té relativament bé per poder participar de la política i en la política. Tanmateix, el ciutadà, en general —i diem en general perquè a Catalunya ara mateix, es produeix un cas excepcional com a conseqüència, també, d'una enorme excepcionalitat com és un procés d'emancipació nacional— i majoritàriament, no en vol saber res: és el que anomenem desafecció política. El ciutadà està cridat cada quatre anys a votar —de fet és pràcticament cada any que cal votar si considerem els quatre sufragis diferents: Corts espanyoles, Parlament de Catalunya, Eleccions municipals i Parlament Europeu— i aquí s'acaba tot el procés de participació de la immensa majoria de ciutadans.

És evident que hi ha una gran distància entre l'esfera política i el món real —el dia a dia, la microrealitat— de la ciutadania, la qual cosa s'afegeix al conjunt de motius que han generat i provocat aquesta transcendental pèrdua de confiança en aquest sistema democràtic, tal com venim exposant²²⁸. Per aquest mateix

²²⁷ No obstant això, i probablement com un signe dels nous temps, el novembre de 2015, l'Ajuntament de Barcelona posa en marxa un procés participatiu per a l'elaboració del programa d'actuació municipal i dels programes d'actuació dels districtes 2016-201. En el context i justificació de la mesura de govern, s'hi fa constar explícitament el següent: «El Programa d'Actuació Municipal (PAM) és l'instrument de planificació de l'activitat municipal de cada mandat, tal com indica l'article 119 del Reglament Orgànic Municipal (ROM). Té naturalesa de pla directiu "i com a tal haurà de ser observat quant a les seves finalitats i objectius per tots els òrgans municipals. S'ajustaran al PAM, quan existeixi, el Pressupost General, el Pla d'Inversions i el Programa Financer. Aquests documents hauran de motivar la coherència de les seves determinacions respecte del PAM" (120 ROM).

Pel que fa als Districtes, l'article 122 del ROM, senyala que els seus Programes d'Actuació (PAD) "tenen com a objecte la formulació de les necessitats inversores dels districtes per part del seu respectiu Consell, la proposta d'actuacions a realitzar en el quadrienni de cada mandat per a cobrir aquestes necessitats, la identificació de projectes d'inversió directa del Districte i la seva prioritització dins el marc de les normes o criteris generals del PAM, el PIM i el Programa Financer" D'altra»

²²⁸ «... en aquest món, hi ha coses insuportables. Per veure-les, cal mirar bé, buscar. Jo els dic als joves: busqueu una mica, ho trobareu. **La pitjor de les actituds és la indiferència, dir «passo de tot, ja m'espavilo tot sol».** Si us comporteu així, perdeu

motiu —i afortunadament avalat pel Tribunal Constitucional—, es constata, que a l'hora de la veritat i davant la impossibilitat manifesta d'una participació real i activa, ara per ara, al ciutadà en general només li queda resignar-se a l'exercici de l'escrutini crític²²⁹, manifestat a través de qualsevol forma dins els límits de la llibertat d'expressió i, també, mitjançant el lliure exercici del dret de vot.

No obstant això, no tota la desafecció és producte de la decepció, sinó que també **hi ha un alt percentatge de desafecció que no és conjuntural, sinó explícitament estructural, ciutadans que tot invocant tota classe de tòpics populistes²³⁰ s'han instal·lat còmodament en el paper d'ultratjats, ofesos amb els actors polítics, per a poder justificar-se** —i mirar cap a un altre cantó, com si allò no anés amb ells— en la seva decisió de desentendre's, indefinidament, de la cosa pública²³¹.

un dels components essencials que forma l'esser humà. Un dels components indispensables: la facultat d'indignació i el compromís que en deriva.» (Hessel, 2011, p. 31-32).

²²⁹ A la STC 101/2003, de 2 de juny, el TC anul·la la sanció imposada a un catedràtic per criticar el rector de la universitat en un article d'opinió. El TC entén que «les expressions contingudes a l'esmentat article no poden qualificar-se d'insultants o desqualificants, tot i el to molt crític, atès que no superen en cap moment els límits establerts per la jurisprudència constitucional, i per això considera procedent atorgar l'empara sol·licitada, entenent que el demandant «va exercir legítimament el seu dret a la llibertat d'expressió en un assumpte d'interès públic».

A la mateixa sentència, a l'antecedent 7, hi trobem l'afirmació següent: «Resalta que el Rector es titular de un cargo público electivo y **sometido, por lo tanto, al escrutinio crítico de sus votantes**. Por ello, su honor se encuentra restringido en cuánto límite de la libertad de expresión.»

²³⁰ Guy Hermet, ens diu: «... el populisme es presenta com un procediment antipolític, perquè rebutja per ignorància o per deshonestat el fonament mateix de l'art de la política... (...)... Considerant tant a llurs agents com al seu públic, el populisme es defineix en primera instància per la temporalitat anti-política de la seva resposta presumptament instantània front a problemes o aspiracions que cap acció governamental té en realitat la facultat de resoldre o de satisfer de manera sobtada.» (Hermet, 2008, p.19-20).

Afegeix Hermet: «**En dues paraules, el populisme dels moderns jo no pertany només als pobres; és l'expressió d'una població semiacomodada que s'oposa no ja als «grossos», als «rics» o als «poderosos», sinó als desfavorits amb quins no senten de cap manera solidaris.**» (Hermet, 2008, p.26)

²³¹ En relació a desafecció estructural objecte del present treball, no ens referim tant a aquell abstencionista estructural a que fa referència el Dr. Gabriel Colomé, professor de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona i Director del Centre d'estudis d'Opinió quan afirma que hi ha un 20 % d'abstencionistes estructurals que mai

Per a assolir una societat realment democràtica, els ciutadans no poden restar-ne al marge, ni poden auto excloure's de la política ni del govern. Per tant, és un deure com a ciutadà i, en conseqüència, hauria de ser una obligació, individual, participar en la política, on cadascú hi ha de tenir un rol assignat, amb l'exigència d'exercir-lo i així complir amb el principi fonamental de que la democràcia és igual al poder del poble. No es pot admetre que amb el pretext que els qui governen o fan en nom nostre, com a resultat d'aquest pacte social implícit en que la societat es dota d'un govern per a que gestioni els seus interessos —definit per Rousseau, com a "contracte social"—, siguin els propis ciutadans qui es despreocupin de la responsabilitat de govern, traspasant tota aquesta responsabilitat als polítics, els quals han estat escollits per aquesta funció, només demanant-los-hi comptes cada quatre anys, criticant sistemàticament tota la seva acció però defugint, al mateix temps, qualsevol possibilitat i compromís de participar mai en res. No es pot justificar, en cap cas, una actitud social en el sentit que:

- "La política és per a els polítics".
- "Jo no hi entenc de política, així és que ja s'ho faran a mi que no em busquin".
- "No vaig a votar perquè tots són igual i entre ells s'ho maneguen tot".

Una societat realment democràtica, no pot acceptar, ni suportar, que hi hagi ciutadans, que basant-se en la llibertat d'acció que els dóna el contracte social, decideixin dimitir i desistir de les seves responsabilitats envers la comunitat, tot renunciant a participar-hi. **A la Grècia Clàssica hi havia un mot concret i específic per a assenyalar a qui no participava o s'autoexcloïa de la política: se'l denominava *idiota***²³².

participen, essent els trets comuns d'aquests abstencionistes els següents: no pertanyen a cap tipus d'associació ciutadana; se senten desvinculats i desenganyats de la política; situats ideològicament a l'esquerra (propera al socialisme) i lluny d'opcions més extremes, per distants en els seus plantejaments, com el PP o ERC; són fills de pares nascuts a fora de Catalunya, fet pel qual no se senten gens implicats en les eleccions autonòmiques; Amb un baix nivell d'estudis; la política no ha tingut cap paper en el seu entorn familiar. La desafecció estructural a que ens referim és aquella que prové de la decepció en la conjuntura política en general, i que per tant, podríem conceptualitzar com una desafecció estructural conjuntural.

²³² La participació de tots els ciutadans grecs en les diverses assemblees, magistratures, tribunals i afers públics, era un exercici de responsabilitat connatural amb la pròpia condició humana i, per tant, un dret que exercien amb absoluta naturalitat i espontaneïtat. La societat grega no concebia que el ciutadà pogués dimitir de la seva

5.- EL MAPA TERRITORIAL I LA FRAGMENTACIÓ LOCAL²³³

En un món dinàmic i global, en ple segle XXI, resulta altament incompreensible una fragmentació territorial de les característiques com la que existeix a Catalunya i a l'Estat espanyol. La profunda crisi que s'està patint ha posat sobre la taula la necessitat de revisar i racionalitzar la despesa, els processos, la gestió i el mapa de la cosa pública municipal. És urgent i necessari una revisió de l'actual model municipal i del nombre de municipis existent. Un dels assumptes que, tard o d'hora, haurà d'entrar a formar part de l'agenda política del govern, sigui quin sigui el seu signe polític, és l'ineludible reducció del nombre d'administracions locals. Aquesta reducció es pot realitzar seguint el model grec: cap municipi per sota dels deu mil habitants; o bé mitjançant un raonable i necessari replantejament en l'ús i utilització dels recursos econòmics i humans a l'administració local. Al respecte, l'anomenat «Informe Roca», emfatitza:

«Un model d'organització territorial ha de tenir unes bases clares i amb voluntat de permanència en el temps; però la seva implantació en el territori pot ser gradual i, sobretot, ha de saber-se adaptar als canvis propis de la realitat econòmicosocial del país.» (Comissió d'Experts, 2000, p. 10)

És imprescindible, doncs, posar sobre la taula la necessitat de racionalitzar la despesa, els processos, la gestió i el mapa de la cosa pública d'àmbit municipal. Cada dia són més les veus, tant dels diversos sectors socials i econòmics, com de tot el ventall ideològic, que reclamen, si més no, un replantejament del mapa municipal —debat que també està obert, quasi de forma permanent, a gran part d'Europa—, amb una revisió del marc competencial i un sistema de finançament adequat, sostenible i racional.

Però no només el mapa municipal és irracional, també ho és l'excessiu nombre d'institucions i duplicitat de funcions que hi ha sobre el territori. Així, **només en el cas concret de Catalunya, més enllà dels nou-cents quaranta-set**

funció natural, i per això mateix, tenia un mot concret: *idiota*. Amb aquest terme es designava a aquells que voluntàriament restaven al marge d'aquesta participació.

²³³ Aquesta part del treball de recerca està basat en l'estudi publicat, per l'autor d'aquesta tesi, en la revista Quaderns de Dret Local, núm. 26, p. 97-113, de la Fundació Democràcia i Govern local de la Diputació de Barcelona, publicat el juny del 2011.

municipis, hi ha quaranta-un consells comarcals, quatre diputacions, set delegacions territorials del govern de la Generalitat, quatre subdelegacions del govern de l'Estat, així com totes aquelles delegacions territorials de les diferents conselleries de la Generalitat i també les que corresponen a l'Estat. En conjunt, un complicat i reiteratiu entramat d'ens polític-administratiu que compliquen enormement el principi d'eficiència i eficàcia administrativa, significant un considerable laberint i galimaties per al ciutadà, element que contribueix, de forma substancial també, a la seva desconfiança en la cosa pública i a la desafecció galopant.

La fotografia del mapa municipal a Catalunya és la següent: 478 municipis, és a dir el 50,52 %, més de la meitat, està per sota dels 1.000 habitants —dels quals 154, el 16,26 % del total dels municipis de Catalunya tenen una població d'entre 100 i 250 habitants i 23, el 2,43 %, estan per sota dels 100—. Només 63 municipis, és a dir, el 6,62 % del municipis catalans estan per damunt dels 20.000 habitants. En el quadre següent —núm. 7— es reflecteix aquest mapa municipal.

DISTRIBUCIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA PER FRANGES DE POBLACIÓ			
Franja poblacional		Nombre municipis	percentatge
Fins a 1.000	menys 100	23	2,43 %
	Entre 100 i 250	154	16,26 %
	Entre 250 i 1000	301	31,78 %
Entre 1.000 i 5.000		259	27,35 %
Entre 5.000 i 10.000		89	9,40 %
Entre 10.000 i 20.000		58	6,12 %
Entre 20.000 i 50.000		40	4,22 %
Més de 50.000		23	2,40 %

Quadre 7

Avui a Catalunya hi ha 947 ajuntaments i 7,5 milions d'habitants. La ràtio que li correspon és de 126,3 municipis per cada milió d'habitants. Per tal d'il·lustrar gràficament el que es vol posar de manifest i fer més comprensible l'objecte d'aquest sots-capítol, elaborarem un quadre amb divuit estats de la Unió Europea —tot incardinant-hi Catalunya, i descomptant de les dades corresponents a Espanya, la xifra de la població i el nombre de municipis de Catalunya— amb les dades del nombre de municipis en relació a la població de cada país.

Així doncs, si fem una fotografia d'aquesta realitat europea en matèria de mapa municipal, obtenim una taula —quadre núm. 7— en la que podem observar que, malgrat tot, Catalunya té una ràtio de municipis per milió d'habitants inferior a la mitjana europea, mentre que Espanya, per la seva banda, té una ràtio

superior. No obstant això, també podem observar a la taula, que hi ha tres estats: Hongria, França i República Txeca, que clarament distorsionen el resultat de la mitjana. D'altra banda, a través dels resultats de la taula, es dedueix de forma ben evident, que tots aquells estats que han executat algun pla de reducció d'ens locals, la seva ràtio està sensiblement per sota dels 100 municipis per milió d'habitants.

RÀTIO PERCENTUAL DE MUNICIPIS PER MILIÓ D'HABITANTS A EUROPA			
	Ajuntaments	Habitants	Nombre. d'ajuntaments per cada milió d'habitants
Regne Unit	477	61 milions	7,8
Dinamarca	98	5,4 milions	18,1
Irlanda	88	4,5 milions	19,5
Portugal	308	11,3 milions	27,3
Països Baixos	467	16,6 milions	28,1
Xipre	33	1,1 milions	30
Suècia	290	9,3 milions	31,2
Grècia	370	10,7 milions	34,6
Bèlgica	589	10,6 milions	55,6
Finlàndia	342	5,3 milions	64,5
Catalunya	947	7,5 milions	126,3
Itàlia	8.101	60 milions	135
Mitjana europea			152,1
Malta	68	0,4 milions	170
Espanya (amb Catalunya)	8.112	46,2 milions	175,6
Espanya (sense Catalunya)	7.166	38,7 milions	185,1
Letònia	503	2,3 milions	218,7
Luxemburg	116	0,5 milions	232
Hongria	3.100	10 milions	310
França	36.782	64,5 milions	570,3
República Txeca	6.240	10,4 milions	600

Quadre 8

Val a dir, que aquest tema de la reducció de municipis —amb nombroses polèmiques incloses—, no és una qüestió que sigui nova a Catalunya, ben al contrari, si ens fixem en el text següent:

«...l'actual model d'organització territorial de Catalunya presenta problemes importants, que tenen conseqüències negatives per a la ciutadania. Una profusió d'instàncies administratives que provoca

una escassa racionalitat del model; un minifundisme municipal que no troba en les instàncies comarcals una eina prou adequada de correcció; una delimitació provincial qüestionada que genera una confusió d'àmbits d'actuació de l'Estat i de la Generalitat, que no és idònia i que dóna una enorme complexitat a l'organització territorial del país.» (Comissió d'experts, 2000, p. 9)

Aquest text és com comença l'apartat 3 del Preàmbul de l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, elaborat per la Comissió d'experts creada per acord del Govern de la Generalitat de 3 d'abril de 2000, a instància dels diferents grups del Parlament de Catalunya, més conegut popularment com l'Informe Roca²³⁴. No obstant això, aquest informe es va desar al calaix i el desgavell continua igual. No defensarem en aquest treball la integritat de l'informe i, en concret, no defensarem la supressió de municipis, però sí el fons i l'esperit que conté, en el sentit de "fusionar" administracions, car una cosa **ens atrevim a afirmar amb rotunditat: aquesta situació actual és absolutament insostenible.**

Tanmateix, aquest no és un problema exclusivament d'aquest país, car a l'entorn immediat de referència, la Unió Europea, també hi trobem estats que encara tenen una enorme fragmentació municipal amb una quantitat significativa de micro-municipis –França, com hem vist en el quadre 8, té 36.782 municipis–, altres estats que ja fa anys varen procedir a l'agrupació de municipis, i d'altres, com Grècia –la qual va efectuar una dràstica modificació del seu model territorial i municipal, l'any 2011–, que tot just ho acaba de fer.

A l'hora de definir que és un municipi petit, haurem d'acudir a l'article 67 del Decret Legislatiu 2/2003, text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, quan fa una distinció entre els municipis amb població inferior a cinc mil habitants –en establir els serveis mínims obligatoris en tots els municipis–

²³⁴ A instàncies del Govern de la Generalitat de Catalunya, els diferents grups parlamentaris del Parlament de Catalunya van acordar crear una Comissió d'Experts per tal d'estudiar i elaborar un informe que permetés revisar el model d'organització territorial de Catalunya, amb l'objectiu que posteriorment hom emprengués les iniciatives legislatives adients.

El 3 d'abril de 2000, el Govern de la Generalitat de Catalunya va acordar la creació de la citada Comissió d'Experts, integrada per les persones següents: President, Miquel Roca i Junyent; Vocals: Jordi Bonet i Agustí, advocat; Jesús Burgueño i Rivero, geògraf; Robert Casadevall i Camps, geògraf; Tomàs Font i Llovet, catedràtic de dret administratiu; Josep M. Franquet i Bernis, enginyer agrònom; Enric Lluch i Martín, geògraf; Xavier Rubio i Cano, geògraf i demògraf.

, i els de superior a cinc mil. També el Reial Decret 1732/1994, de 29 de juliol, sobre provisió de llocs de treball reservats a Funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional²³⁵, en el seu article 2.c) estableix que les secretaries de classe tercera, actualment secretaria-intervenció, estan destinades als ajuntaments de població inferior a 5.000 habitants. Veiem doncs, com la pròpia legislació considera municipis petits —o per dir-ho d'una altre forma, els municipis que ocupen l'escala més baixa en dimensió poblacional— els que no arriben a 5.000 habitants.

Al mateix temps, dins aquesta franja, la normativa catalana encara hi fa dues distincions més: aquells que funcionen en règim de Consell Obert²³⁶— els municipis de fins a 100 habitants que manifestin regir-se per aquesta opció²³⁷, i els de 250 que gaudeixen d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos ordinaris del seu pressupost, o que tenen característiques especials que ho fan aconsellable—, és a dir s'elegeix un

²³⁵ La Disposició Addicional Segona de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic, canvia la denominació dels «habilitats nacionals» per la d'«habilitats estatals».

²³⁶ El Consell Obert està regulat a l'article 73 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. En aquests municipis, el govern i l'administració corresponen a un alcalde o alcaldessa elegit d'acord amb el que disposa la legislació electoral i un consell general format per tots els electors. L'alcalde o alcaldessa ha de designar una comissió integrada per un mínim de dos i un màxim de quatre vocals, que l'han d'assistir en l'exercici de les seves funcions i l'han de substituir, per ordre de designació, en cas d'absència o malaltia. Correspon a l'alcalde o alcaldessa representar i administrar el municipi i executar els acords adoptats pel consell general. En defecte d'ús, costum o tradició local, el consell general s'ha de reunir com a mínim cada tres mesos i quan ho decideix l'alcalde o alcaldessa o ho sol·licita la quarta part, com a mínim, dels veïns, per tractar de tots els assumptes d'interès del municipi. És aplicable supletòriament, en tot cas, el règim general de funcionament establert per al ple per la legislació de règim local.

²³⁷ La darrera modificació de la Llei Orgànica del Règim Electoral General, disposa —a la nova redacció de l'article 179— que els municipis amb població de fins a 100 habitants, el nombre de regidors de l'Ajuntament serà de 3.

Tanmateix, entenem que a Catalunya no opera aquesta disposició o bé, en tot cas, els municipis catalans d'aquest segment poblacional, tenen l'opció d'escollir mitjançant quin procediment electoral volen escollir l'ajuntament del seu municipi.

En els municipis de fins a 100 habitants, segons la nova redacció del citat article 179 de la LOREG, cada partit, federació i/o agrupació electoral o coalició electoral, pot presentar una llista amb un màxim de tres noms, i per la seva banda, cada elector pot donar el seu vot a un màxim de dos entre els candidats proclamats en el districte, essent proclamats electes aquells tres candidats que hagin obtingut major nombre de vots.

alcalde per sufragi universal, i tota la resta dels habitants del municipi integren l'assemblea veïnal; i els de 101 fins a 250²³⁸ habitants, que també tenen una consideració diferent, car el sistema electoral que se'ls hi aplica és el de llistes obertes, on el ciutadà pot votar: àdhuc a quatre candidats en els municipis fins a 250 habitants, dels electors passius que consideri més aptes, d'entre els que s'han presentat al procés electoral.

Formulat el marc normatiu dimensional del que és un municipi petit, cal ara situar el context operacional, i afirmar amb fermesa, que entenem que un municipi és petit –independentment del seu nombre d'habitants– quan el seu ajuntament no pot complir amb l'exigència de disposar de la capacitat necessària per a gestionar i representar els interessos del conjunt d'habitants del seu municipi, tal com estableix la pròpia llei quan es refereix, també, a la prestació de serveis mínims obligatoris. De manera que, tant el principi d'autonomia local, com el principi de subsidiarietat que proclama la carta Europea de l'autonomia local, no poden exercir-se amb normalitat i en tota la seva extensió en aquesta categoria de municipis i, per tant, qualsevol possibilitat d'evolució en aquests principis, queda conculcada per un marc preexistent i sense gaires probabilitats de modificacions en un futur immediat. Prenem en préstec, les paraules de José Luís Blasco Díaz a la introducció del llibre *L'empament constitucional del principi d'autonomia local*²³⁹ on ens diu:

«... l'autonomia local no pot quedar ancorada en concepcions que es van assentar fa lustres, sinó que necessita també evolucionar al mateix ritme que els altres centres de poder territorial. Així, des de diverses instàncies fa anys que s'exigeix un paper amb més presència de

²³⁸ Els municipis amb una població de 101 fins a 250 habitants, es regulen mitjançant els articles 179 i 184 de la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, recentment modificada per la Llei Orgànica 2/2011, de 28 de gener. En aquests municipis, cada partit, federació i/o agrupació electoral o coalició electoral, pot presentar una llista amb un màxim de cinc noms en els municipis entre 101 i 250 habitants. Per la seva banda, cada elector pot donar el seu vot a un màxim de quatre als municipis entre 101 i 250 residents d'entre els que la Junta Electoral ha proclamat com a vàlids. Es proclamaran electes aquells cinc candidats en aquells municipis de 101 a 250 habitants, que hagin obtingut un major nombre de vots. En cas d'empat es resol mitjançant sorteig. En cas que en el decurs de la legislatura es produís un decés, incapacitat o renúncia d'un regidor, la vacant s'atribuirà al candidat següent que hagi obtingut més vots.

²³⁹ BLASCO DIAZ, José Luís; FABRA VALLS, Modesto; OLLER RUBERT, Marta. *L'empament constitucional del principi d'autonomia local*. «Col·lecció Estudis Locals». Associació Catalana de Municipis; Càtedra Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals. Barcelona: 2010.

les entitats locals en la presa de decisions polítiques, amb l'actualització del règim local vigent.» (Blasco, 2010, p. 19)

Tanmateix, però, es fa difícil pensar en un paper més destacat i amb més presència de les entitats locals de municipis petits en la presa de decisions polítiques, atès que el seu mal endèmic és: poca entitat, poca presència i poca veu en els fòrums en què es prenen decisions.

L'ajuntament d'un municipi petit, no pot oferir, mai, el mateix nivell de seguretat jurídica i administrativa que els seus homòlegs de dimensions superiors. La majoria d'ajuntaments de municipis petits no poden mantenir la figura del secretari per si sols i l'han de compartir amb altres; ni disposar d'un equip humà amb capacitat de resolució i execució; no poden sostenir un equip tècnic —Arquitecte, Arquitecte tècnic, Enginyer, etc.— adequat a les necessitats i exigències del dia a dia. Pràcticament cap ajuntament d'un municipi petit pot garantir i donar la resposta adient a les exigències que les lleis bàsiques i essencials d'aplicació a l'administració local requereixen. Un ajuntament d'un municipi petit, no pot atendre adequadament les obligacions i disposicions legals i jurídiques, com tampoc es pot dotar de les inversions indispensables, ni disposar dels serveis adequats —moltes vegades ni els mínims que exigeix, el ja citat article 67 en el seu apartat a)²⁴⁰ del Decret Legislatiu 2/2003, TRLMRLC— a les necessitats dels seus ciutadans. Té sentit mantenir aquest model insostenible?

És, doncs, justament en aquest aspecte, **en la recerca de la bona administració** que estableix l'Estatut d'Autonomia²⁴¹ i que desenvolupa explícitament, tot citant quins són els drets que inclouen el concepte de bona administració, la Llei 26/2010²⁴², de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment

²⁴⁰ L'article 67.a) del Decret Legislatiu 2/2003 estableix quins són els serveis mínims, i diu que «Els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis següents:

a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueres, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques i control d'aliments i begudes.»

²⁴¹ L'article 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006 del 19 de juliol de Reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, porta com a títol **Drets d'accés als serveis públics i a una bona administració**.

²⁴² L'article 22, *dret a una bona administració*, de la Llei 26/2010, desenvolupa el concepte de "bona administració" i n'estableix i inclou els següents requisits: «el dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida; el dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar

de les administracions públiques de Catalunya, així com en el compliment del mandat de promoure una administració pública àgil, eficaç i eficient, que estableix com a finalitat expressa l'article 2 de la ja citada Llei 26/2010, RJPAPC, i finalment, del compliment dels principis constitucionals de legalitat i eficàcia, que cal centrar aquesta part del treball. L'article 14 de la Constitució espanyola estableix que «Els espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social», doncs bé, és evident que hi ha una circumstància social —la insostenible i irracional dimensió dels petits municipis— que fa que a la pràctica es produeixi una discriminació pel que fa a la igualtat en gaudir del dret a accedir, disposar, i utilitzar el mateix nivell de serveis que els ciutadans que viuen en municipis mitjans i grans.

La modernització de la cosa pública en els ajuntaments dels petits municipis, passa, indefugiblement, per garantir la seguretat jurídica i l'eficàcia, eficiència i agilitat de la seva administració. Ara però, la realitat és força diferent. Cap ajuntament amb un Secretari compartit amb altres ajuntaments —situació ben habitual i freqüent en la majoria d'ens locals dels petits municipis del nostre país—, i per tant treballant a temps parcial un, dos o tres dies a la setmana i un/a administratiu/va, —en alguns casos, ni això— pot garantir i donar la resposta adequada a les exigències de la bona administració garantint l'aplicació de les lleis bàsiques i essencials del nostre ordenament jurídic inherent a l'administració local, com són: la legislació de procediment administratiu, la Llei d'hisendes locals, a la Llei de contractes del sector públic, les lleis de règim Local, la legislació urbanística, el reglament d'obres activitats i serveis o el reglament del patrimoni, —a les que cal afegir, el 2012, el 2013, 2014 i 2015, tot el conjunt de legislació al voltant de l'estabilitat pressupostària, i sostenibilitat financera, morositat i pagaments a deutors i transparència— per citar les més importants.

Dit d'una altra forma: **els ajuntaments dels petits municipis estan condemnats a treballar en unes condicions molt deficientes, amb molt poca capacitat de maniobra pel que fa a una tramitació acurada dels**

al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable; el dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment, amb una referència succinta als fets i als fonaments jurídics, amb la identificació de les normes aplicables i amb la indicació del règim de recursos que escaigui; el dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini legalment establert; el dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar; el dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades.»

diversos expedients que conformen l'activitat ordinària de la gestió administrativa i gairebé sempre amb uns recursos, humans i econòmics sensiblement insuficients en contraposició al que hauria de ser un model òptim de gestió i funcionament de la cosa pública.

Amb moltes probabilitats, difícilment trobaríem cap Ajuntament de municipi petit en condicions de suportar una auditoria, administrativa i comptable, sense haver de fer front a un cúmul d'incorreccions, irregularitats, defectes de forma i vicis de procediment i, fins i tot, il·legalitats degudes a la impossibilitat material de complir acuradament amb el procediment establert, no per voluntat de prevaricar, ni per desídia, ni per mala fe, simplement per la dificultat empírica d'executar i aplicar estrictament la complexa i abundant tramitació burocràtica, d'acord amb la legislació vigent, en cada cas.

Tanmateix, aquesta dificultat manifesta de donar compliment als principis constitucionals esmentats, de legalitat i eficàcia, no eximeix als seus actors de cap de les responsabilitats inherents que comporten. Tant el personal com les autoritats al servei de l'Administració Pública, responen, amb el seu patrimoni personal, a les responsabilitats concretes, d'acord amb allò que estableixen els ja citats articles 145 i 146²⁴³ de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del procediment administratiu comú, Adaptada a la Llei 4/1999, de 13 de gener.²⁴⁴

Per aquest motiu, es produeixen casos en els que autoritats municipals i funcionaris, han estat portats davant els jutjats corresponents per assumptes on, sense haver-hi hagut cap tipus d'intencionalitat, s'ha incorregut en episodis de vulneració normativa, infraccions i/o fins i tot delictes. Cada cop és més complicat respectar fil per randa l'ordenament jurídic vigent, i a aquesta realitat cal afegir-hi, ensems, que el ciutadà cada dia està més habituat a exigir i a portar als tribunals la defensa dels seus legítims interessos.

²⁴³ Nota a peu de pàgina núm. 211.

²⁴⁴ En el decurs de la redacció d'aquesta tesi, s'ha esdevingut l'aprovació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i de la Llei 40/2015, també d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Ambdues lleis venen a substituir la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú. Tanmateix, ambdues lleis no entren en vigor fins el 2 d'octubre del 2016, fora ja del període de redacció de la present tesi, per la qual cosa, pel que fa al nostre treball, en tot moment només s'ha contemplat, des del punt de vista normatiu, la citada Llei 30/1992.

PART II

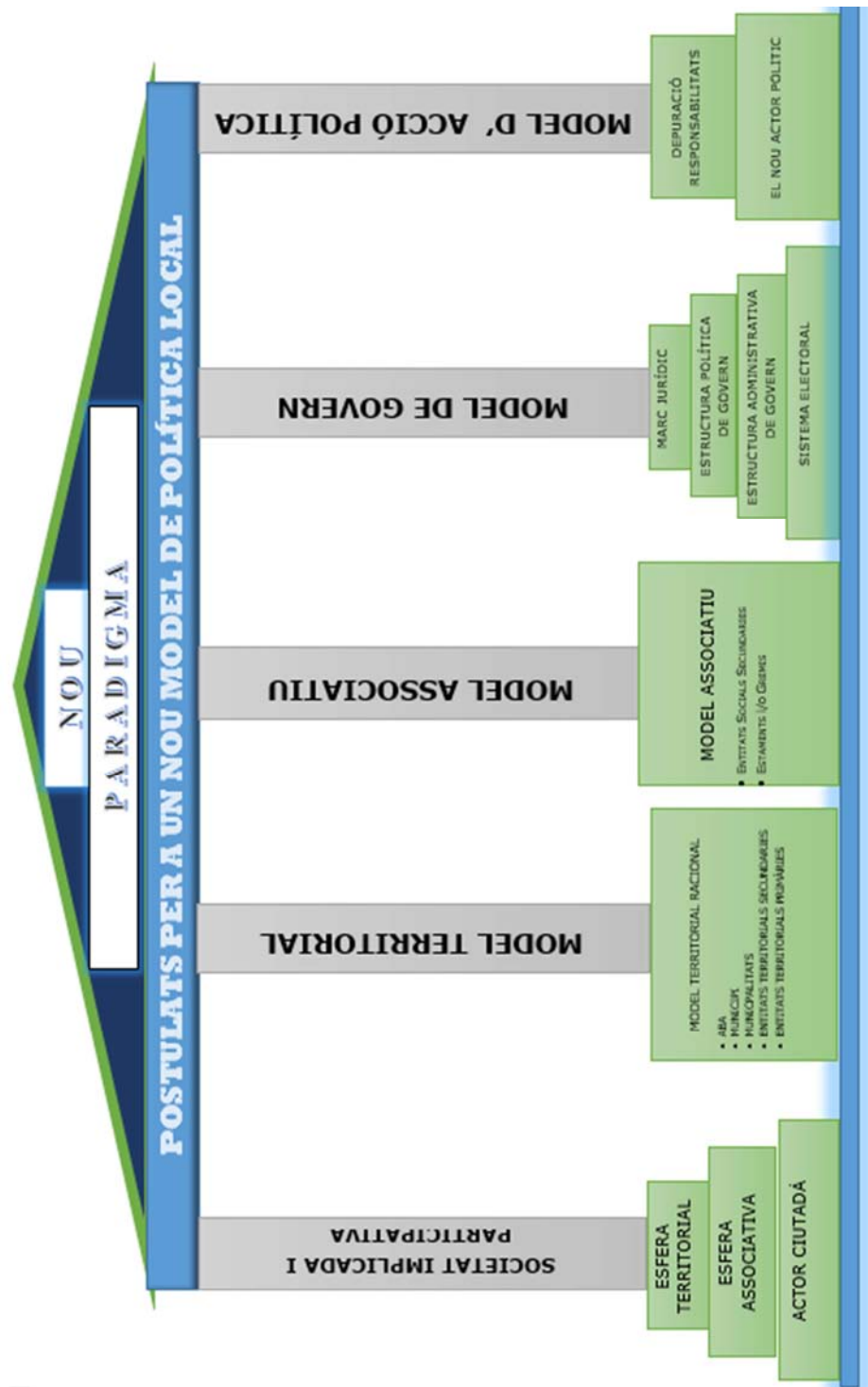
EL NOU PARADIGMA QUE ES POSTULA

SUMARI: CAPÍTOL 3.- FONAMENTS DE LA PROPOSTA. {Pàg. 219} CAPÍTOL 4.- LA PROPOSTA. {Pàg. 251} CAPÍTOL 5.- POSSIBILITAT REAL I PRAGMÀTICA D'IMPLEMENTACIÓ DE LES ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES EN EL CONTEXT ACTUAL. {Pàg. 351}

«Perquè diuen que tota la configuració de la ciutat la va planificar des del primer moment el mateix Utop i que va deixar que fossin els altres els qui més endavant hi afegissin altres ordenacions i embelliments (...). Ho tenen escrit així en els annals, que es conserven des de mil set-cents seixanta anys enrere, quan l'illa [Utopia] fou conquerida, on s'hi escriu amb diligència i veneració tota la història; (...).

Cada trenta famílies elegeixen un administrador cada any, que en la seva antiga llengua anomenen syfogrants i més modernament fylarca. Cada deu syfogrants, amb les seves famílies, són presidits per qui en altre temps s'anomenà tranibor i que ara és conegut com a protofylarca.

I finalment, tots els syfogrants, que són dos-cents, juren que eligiran secretament com a príncep aquell que considerin millor d'entre els quatre que el poble els haurà proposat, puix que a cada quarta part de la ciutat s'elegeix una persona que és presentada al Senat.». (More, 2009, p. 102 – 104).



Quadre 9

Fins aquí s'ha acreditat, i constatat, que aquest sistema polític vigent prové de l'antic règim, conté excessius elements d'irracionalitat, i es fonamenta en un model democràtic massa semblants a la "democràcia orgànica"²⁴⁵ i a la "tirania doctrinal" que l'ha precedit. Una cosa pública local amb un patró de gestió i d'administració pública, en els ens locals de Catalunya manifestament millorable, essencialment, perquè es tracta d'un model que és marcadament presidencialista, excessivament burocràtic, amb una exagerada regularització i una rigidesa normativa que, en conjunt i inevitablement, s'ha de considerar antagònica dels principis d'eficiència i eficàcia, i de la bona governança, i una preocupant —per a l'interès general— manca d'agilitat i adaptabilitat.

Molt probablement, si en alguna cosa gairebé tothom podria estar immediatament d'acord, és que el model vigent és un model de política local que està excessivament allunyat del ciutadà, que sovint és més un problema que una eixida, i que no disposa dels mecanismes i eines adequades per tal de resoldre les exigències i demandes de la societat del nou segle, com tampoc ha resolt satisfactòriament les del segle precedent.

Un nou paradigma, hauria de ser la suma de la rauxa, de la utopia, del seny i d'uns sòlids fonaments. El nou paradigma que es pretén postular, té tots aquests components, i ens atreviríem a dir que, a parts iguals, car sobre unes bases filosòfico-polítiques tant assenyades i fermes com ha estat possible, hem dissenyat una gran utopia, abrandada, arrauxada, engrescadora i —si més no així ho considerem—, factible.

A la República, Plató, posa en boca de Sòcrates la frase següent: «la concepció de **l'estat perfecte és una organització social simple i reduïda al mínim**» i afegeix, més endavant «**el funcionament de la ciutat es basa en el principi d'especialització**» Aquest dos principis: una organització social simple i reduïda al mínim; i el d'especialització, també informaran la formulació

²⁴⁵ Al començament de la Part I, a través d'una cita a Hermet, expliquem com en un document del Parlament Europeu s'utilitza l'expressió «democràcia orgànica» per a descriure el model de governança que les democràcies liberals del continent, en major o menor grau, estan aplicant a la pràctica.

del nou paradigma, en el que nosaltres, a més a més, hi afegirem una estricta observança dels valors republicans.²⁴⁶

La democràcia —en tant que una pluralitat de virtuts— és un valor universal, i en aquest sentit, Amartya Sen estableix tres tipus de valors universals de la democràcia: en primer lloc, **la participació i la llibertat polítiques** per a la vida humana; en segon lloc, la importància instrumental dels incentius polítics per a garantir la responsabilitat dels governs; i, en tercer lloc, el paper constructiu de la democràcia en la formació de valors i en l'assumpció de necessitats, drets i deures.

«Los defectos de la democràcia demandan más democràcia, y en ningún caso menos.» (Sen, 2009, p. 50).

El que es postula —i el que es persegueix—, **és un model completament diferent per a la política local a Catalunya —un nou govern de la ciutat²⁴⁷ i una nova manera de fer govern a la ciutat—**, amb la pretensió de ser plenament democràtic, participatiu, interactiu, transparent, eficaç, eficient, àgil, pràctic, pragmàtic, diametralment oposat a l'híper regulacionisme i normativisme. Un model que sigui el resultat de la suma, juxtaposició, inclusió i contribució dels diversos principis, conceptes, experiències i elements

²⁴⁶ Maurizio Viroli, en el seu llibre *Republicanisme sobre l'ideal republicà* ens explica que **«Per república s'enten la comunitat política de ciutadans sobirans fonamentada en el dret i en el bé comú.** Dos exemples, un de clàssic i l'altre de modern, aclareixen el significat del concepte que constitueix el cor del pensament polític republicà: Ciceró escriu que *res publica* vol dir "cosa del poble (*res publica = res populi*)", i afegeix que no és poble "qualsevol aglomerat d'homes reunits de qualsevol manera, sinó una reunió de gent associada per l'acord d'observar la justícia i amb una comunitat d'interessos; també Rousseau identifica el caràcter distintiu de la república en el govern de la llei i en el bé públic: **"Anomeno república", escriu, "tot Estat regit per les lleis, sigui quina sigui la seva forma d'administració, ja que només llavors l'interès públic governa i la cosa pública és alguna cosa".**» (Viroli, 2007, p. 29).

²⁴⁷ «En aquest nou context, governar una ciutat consisteix a incidir a les xarxes en les quals es configura i, d'aquesta manera, poder incidir en els processos econòmics i socials que impulsen el seu desenvolupament i en les conseqüències dels mateixos en l'articulació del territori. Governar una ciutat és intervenir en tots els àmbits territorials en els quals es desenvolupen les estratègies urbanes (eix local/global). **El govern d'una ciutat és un govern-xarxa amb diferents nivells d'acció territorial que ha de comptar amb la presència i la concertació dels diferents actors amb capacitat per poder impulsar les estratègies econòmiques i socials de la ciutat.** El govern de la ciutat és un govern multinivell poc formalitzat i flexible les relacions del qual de poder entre els actors són variables i vulnerables.» (Prats, 2005, p.183).

continguts en el pensament, el saber i les aportacions dels clàssics grecs, enllaçat amb la tradició medieval de la cosa pública catalana, a través de **l'esperit del dret públic català —del qual en destacarem, per allò de la transcendència que té sobre la present tesi, la nítida separació entre gestió administrativa i acció política; l'existència de només dos nivells de govern: l'Estat i el municipi; i una presidència del Consell merament representativa, mai executiva,** com veurem en el següent Capítol 3—, enriquits amb l'erudició, tesis i postulats dels grans teòrics i pensadors dels segles XVI, XVII, XVIII, XIX, i XX, perfeccionat amb tot allò que és positiu interessant i aprofitable de l'experiència comparada estudiada,²⁴⁸ i tota aquesta profusió de coneixement complementada amb la modesta incorporació, del pensament, idea i visió personal de qui signa el present treball, fruit de l'experiència acumulada en el decurs dels més de trenta anys de servei a l'administració local.

En tot cas, el paradigma que es sotmet a consideració té la virtut que **la seva implementació és en bona part possible dins el marc polític i normatiu actualment vigent,** com podrem comprovar en el Capítol 5 d'aquesta Part II, **i és perfectament assolible en el nou context polític que s'està desenvolupant,** acabi o no en una Catalunya independent.

És evident que el marc jurídic existent permet altres realitats, i en aquest sentit, val a dir que ja en el seu moment, i mitjançant el llibre, *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya*²⁴⁹, ja es va plantejar una proposta de model

²⁴⁸ En el Capítol 7 estudiem tres models específics i concrets, després d'un treball de camp *in situ*: Finlàndia, per la seva tipologia d'Estat model; essencialment Irlanda, en quant a una molt interessant organització administrativa; i Portugal pel que fa a model territorial municipal concret i extrapolable a allò que ens interessa en aquest treball.

²⁴⁹ "A començaments de l'any 2007, el Conseller de Governació i Administracions Públiques del Govern de la Generalitat de Catalunya l'Hble. Senyor Joan Puigcercós i Boixassa i el senyor Jaume Oliveras i Maristany, secretari general del mateix Departament, convocaren a Jaume Renyer i Alimbau, secretari general de l'Ajuntament de Reus, Juan Ignacio Soto Valle, secretari general de la Diputació de Girona i Josep Ramon Fuentes i Gasó, professor titular de dret administratiu i director de la Càtedra Antoni Pedrol i Rius d'estudis jurídics locals, de la Universitat Rovira i Virgili (URV) a una llarga sessió d'anàlisi i intercanvi d'opinions sobre la complexa situació jurídica i administrativa que afecta al món local català. D'aquesta reunió se'n derivà l'encàrrec de la realització dels treballs preparatoris per a la redacció d'una Llei de governs locals de Catalunya, a la lum de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006 (...). L'encàrrec es formalitzà mitjançant conveni subscrit el 5 de novembre del mateix any amb la Universitat Rovira i Virgili (...) a través de l'esmentada Càtedra, i amb aquest instrument

diferent del vigent, una proposta que directament aborda un projecte de llei per als governs locals de Catalunya, amb un plantejament innovador i valent, a l'empara de l'Estatut de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'estatut d'autonomia.

Segons el professor Josep Ma. Vilalta, un antic alcalde de la ciutat nord-americana de Denver, W. E. Web, va afirmar que el segle XIX va ser el dels imperis, el segle XX el dels estats-nació i que el XXI esdevindria el segle de les ciutats. El mateix Vilalta afirma que és dels que pensa que **les ciutats, i els seus governs, guanyaran cada dia més pes i representativitat en el futur immediat**²⁵⁰.

i les seves addendes es concretaren els treballs a realitzar fins el final de legislatura." (Renyer, 2011, p. 33).

²⁵⁰ VILALTA, Josep Ma. **Elogi dels governs locals**. <http://www.josepmariavilalta.com/>; Universitats, recerca, educació i gestió pública. Visitat el 13 de desembre de 2015.

CAPÍTOL 3

FONAMENTS DEL DRET PÚBLIC CATALÀ PER A LA PROPOSTA

SUMARI: 1.- EVOLUCIÓ POLÍTICO/ADMINISTRATIVA A CATALUNYA DES DE ROMA FINS EL DECRET DE NOVA PLANTA. {Pàg. 219} 1.1.- La cosa pública a Catalunya, de Roma al trencament amb l'Imperi Franc.. {Pàg. 222} 1.2.- La cosa pública a Catalunya des del segle X fins el Decret de Nova Planta. {Pàg. 226} 1.3.- Estructura administrativa local entre el segle X i el Decret de Nova Planta. {Pàg. 233} 2.- L'ESPERIT DEL DRET PÚBLIC CATALÀ ANTERIOR AL DECRET DE NOVA PLANTA. {Pàg. 237} 3.- EL DRET PÚBLIC CATALÀ EN EL SEGLE XX. 3.1.- La Mancomunitat de Catalunya. {Pàg. xxx} 3.2.- La Generalitat de l'any 1931 {Pàg. xxx} 3.3.- La Generalitat del règim del 1977. {Pàg. xxx} 3.4.-Els doctes adalils del dret públic català originari del segle XX. {Pàg. xxx}

La proposta d'un model diferent es fonamenta, d'antuvi, en el més preuat tresor jurídic del passat: el Dret Públic Català anterior al Decret de Nova Planta, el seu «esperit» i en pinzellades del dret públic català del segle XX. Tanmateix però sense perdre de vista, objectivament, el nostre entorn occidental i les demandes socials, per donar satisfacció, en un futur immediat a les exigències dels principis de bon govern, eficiència, eficàcia i rigor.

Tanmateix, l'Esperit d'aquell dret públic català ara l'hem de resseguir a través d'altres drets del centre i nord d'Europa i, especialment, del dret anglosaxó:

«... només és possible la pervivència de la llibertat mitjançant l'imperi del dret (el cèlebre *rule of law* del constitucionalisme anglosaxó, concepte general a l'Edat Mitjana i que els catalans mantingueren aferrissadament fins a la primeria del segle XVIII),...» (Ferro, 1987, p. 333).

«Essencialment, aquest esperit queda sintetitzat en les següents paraules del professor Le Fur, de la Universitat de París. El Dret es transforma —diu— en "un ensemble de règles objectives, antérieures à la volonté de l'homme et s'imposant à elle, constatées, et non créées par la raison" (Revue de Droit International, n.3). Això és, justament, la concepció catalana del poder moderador, superior a tota humana potestat.

(...) Ofereix una mostra d'aquesta pràctica l'article 47 de la **Constitució de Finlàndia**, que és part del seu títol IV, relatiu al govern i a l'administració del país, (...)» (Maspons, 1932, p. 84).

«**A Anglaterra, un dels tràmits de la llei de procediments civils és igual al legalitzat a Catalunya per la constitució de les Corts de Barcelona de 1564** (Const.. vol. I. llib. 3, tít. 3, llei 11) que obliga el jutge a cridar directament les parts pledejants i raonar amb elles la veritat dels fets i la justícia de la solució. I el precepte del Codi Civil suís que més a contribuït a recaptar-li el predicament que gaudeix, amb justícia, d'ésser el més avançat d'Europa, és el contingut al seu art. 2on, que coincideix amb la doctrina catalana sobre la proscripció de l'abús: «**L'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi**».» (Maspons, 1932, p. 85-86).

I això és el que farem, partint del Dret Públic català i, essencialment, del seu "esperit", afegint-hi allò que la *rule of law* i altres models comparats ens puguin aportar, per postular un model que en essència respongui als principis citats de bon govern, eficiència i eficàcia.

Els principis bàsics del dret públic català, que s'han d'analitzar amb una adequada perspectiva històrica, són:

- **Llibertat:** Per dret natural tota persona i tota cosa són lliures. Els límits d'aquesta llibertat no els fixa ni l'autoritat ni la llei, sinó els drets inherents a la naturalesa humana, el que avui diríem els drets de la ciutadania.
- **Equitat:** Entesa com a norma superior. Segons aquest principi, contradiu la llei qui, atenent-se a les seves paraules, l'aplica menyspreant el seu esperit. Per aquest motiu el dret català prohibeix l'abús de la norma: qui s'empara en la fórmula legal per imposar un rigorisme contrari al seu esperit.
- **La proscripció de l'abús:** Íntimament lligat al principi d'equitat, en el sentit de l'obligació d'ajustar-se al sentit de la llei per damunt de la seva lletra. Es tracta de garantir en el marc legislatiu, que aquell que acudeix al tribunals hi tingui assegurat la defensa contra l'abús.

- **La justícia:** La justícia ha de prevaldre per damunt de la llei. Les lleis són necessàries, però accidentals, de manera que si en aplicació de la llei es pot cometre una injustícia, hom està facultat de no emprar la llei, sinó a aplicar justícia.
- **La llei:** La llei no és el dret sinó una manera d'expressar-lo. És un pacte entre autoritat i governants. Si el poble no l'accepta, no l'obliga. En aquest sentit, el dret català avantposa l'interès de la justícia a l'observança de la llei.
- **Poder legislatiu:** Entès com a conjunt de facultats atorgades pel poble. L'origen del poder és la sobirania popular.
- **El poder executiu:** La seva missió és garantir la llibertat, la justícia i la seguretat. Actua amb exemplaritat i està subjecte a l'opinió dels governants. El poder està supeditat al dret natural, als drets de la ciutadania.

Aquest principi han de poder ser incorporats en el disseny d'aquesta nova administració, d'acord amb models que ja s'apliquen, adequats i adaptats a la realitat de la proposta, i en base als principis que avui en dia exigeixen els ciutadans: Democràcia, ètica, eficiència, eficàcia, transparència, justícia social.

Davant el model de dret administratiu d'inspiració francesa, sembla més apropiat a Catalunya un model basat en el *rule of law*, o sigui, la regla del dret: les normes no són la font, sinó la conseqüència dels drets individuals en la forma que s'han definit i fet observar pels tribunals. Aquest model es basa en el dret natural i amb el principi d'equitat, que com analitzarem inspirava el dret públic català.

A partir d'aquest model, i **tenint en compte que un estat social ha de garantir uns drets bàsics, i per tant, mantenir algunes prerrogatives, el model s'ha de basar en la pèrdua de la resta de prerrogatives**, la simplicitat, i basat com a mitjà de garantia dels drets dels ciutadans. I a més, dissenyat d'acord amb els models de governança/bon govern que actualment s'estan definint per un sector de doctrina i acceptant per les institucions europees, model que ha de tenir com a característiques especials: la participació, la legalitat, la transparència, la responsabilitat, el consens, l'equitat, l'eficàcia i eficiència i la sensibilitat (a les demandes de la societat).

La simplicitat ha de ser un element essencial del nou model. L'administració no pot ser un entramat complex d'institucions i procediments que dificultin la relació del ciutadà amb aquesta, i que suposin una mena de barrera de

protecció a certes prerrogatives administratives. Per això ha de ser un model basat en la confiança amb l'administrat, que comunica i assegura el risc. L'administració només ha de supervisar i, si és el cas, reaccionar.

1.- EVOLUCIÓ POLÍTICOADMINISTRATIVA A CATALUNYA DES DE ROMA FINS EL DECRET DE NOVA PLANTA.

El model políticoadministratiu que s'estableix a Catalunya fins el 1714, és el resultat de la suma, la fusió i l'evolució de les diverses dominacions que s'han succeït en aquest país, des de Roma a finals del segle III aC fins els francs a finals del segle VIII, passant pels visigots i els sarraïns, a la que cal afegir la posterior etapa de l'estat sobirà a partir del segon terç del segle X fins a principis del segle XVIII.

Aquest període d'aproximadament vint-i-un segles, és en el que es forja el caràcter institucional, territorial, social i humà; és on s'emmotlla l'esperit del dret públic català i en el que es defineix el model de cosa pública. Diu un antiquíssim usatge que cada nació escull la seva pròpia llei, i això és el que ha fet Catalunya al llarg de la seva història, fins el Decret de Nova Planta, conformar un ordenament jurídic propi.

1.1.- La cosa pública a Catalunya, de Roma al trencament amb l'Imperi Franc.

Durant gairebé sis-cents anys i escaig, Catalunya va viure dins l'Imperi Romà. Roma llega la seva cultura, la seva llengua, la seva administració, el seu règim municipal, el seu dret²⁵¹ —d'essencial transcendència—, les seves religions —la primitiva i, posteriorment, la cristiana—, la seva organització, la seva ciutadania, la seva política i la seva justícia. El llatí penetra en el territori i transforma la

²⁵¹ Dret romà que al seu torn beu de les fonts dels textos legals cuneïformes, tal com es dona a conèixer al llibre *La Ley más Antigua*: «En efecto, **la formulación de la ley en el antiguo Israel procede de una tradición legal a la que pertenecen los códigos cuneiformes, cuyos primeros testimonios fueron las leyes sumerias, y que probablemente tuvo su influencia en la primitiva ley romana.**» (Molina, 2000, p. 17).

parla dels indígenes, i tota la cultura que hi ha i es fa, és en llatí i ho continuarà essent una vegada caigut l'imperi.

La romanització comporta la introducció d'un dret nou, produint una profunda transformació en el sistema jurídic. **Els romans varen tenir cura de respectar el dret consuetudinari i les normes jurídiques locals**, fet que va suposar que l'assimilació esdevingués amb relativa facilitat i sense violència. El dret romà passà a ser la legislació comuna a totes les províncies. Apareix per primera vegada una entitat de caràcter jurídic que d'una forma o altra pot assimilar-se amb Catalunya: el convent jurídic tarraconense. Amb el reconeixement de les comarques i fixant les tribus *populi* —fonamentades sobre una realitat ètnica i geogràfica existents al país ja abans de l'arribada dels romans i, per tant, mantenint una certa entitat politicoadministrativa²⁵²— Roma està preparant el sorgiment dels comtats medievals.

L'influx i la petja que Roma deixa en el país no desapareix amb la caiguda de l'Imperi, ans el contrari, perdura en el temps de tal manera que les invasions dels pobles germànics no sols no trenca el curs de la romanització, sinó que en certs aspectes fins i tot varen continuar-la. Efectivament, una vegada instal·lats els visigots a la Península Ibèrica, van adaptar-se, en major o menor mesura, a l'organització romana, tant territorial com administrativa. També en la compilació legislativa. De manera que no es pot entendre l'organització visigòtica sense tenir en compte la coherent evolució de les ciutats romanes.

La transició entre el període Visigòtic i el món medieval ve marcat per la dominació sarraïna i posterior reconquesta. És un espai temporal d'entre gairebé cent anys i quasi quatre-cents cinquanta anys²⁵³ —en funció si parlem de la Catalunya Vella o de la Catalunya Nova— on hi tingué un paper

²⁵² Essent evident una manifesta coincidència entre els límits geogràfics comarcals i els dels territoris de determinats pobles ibèrics —el comtat de Cerdanya es corresponia amb el país dels ceretans, el d'Osona amb el dels ausetans— de manera que aquests territoris, molt probablement, disposaven d'alguna entitat politicoadministrativa que els romans saberen aprofitar.

²⁵³ La caiguda de Barcelona en mans dels musulmans esdevé entre 717/718, essent reconquerida pels frans el 801, i malgrat les diverses incursions del sarraïns — la darrera gran incursió sarraïna sobre el territori de la Catalunya Vella es produeix entre el 978 i el 985 per les tropes d'Al-Manşūr, amb el saqueig de Barcelona — la Capital ja no deixaria de pertànyer a l'Imperi carolingi i la frontera ja no es mouria fins l'any 1148 que es conquereix Tortosa i l'any 1149 que el Governador Almoràvit lliura Lleida a Ramon Berenguer IV.

determinant la permanent inestabilitat i violència en el territori: els territoris de l'actual Catalunya, esdevenen el camp de les operacions bèl·liques entre l'Imperi Carolingi i el Califat de Còrdova. La invasió i conquesta musulmana de la Península Ibèrica es produeix entre el 711 i el 720. Barcelona es conquerida entre el 717 i el 718.

La reconquesta de Girona per Carlemany, que es produeix el 785 i l'alliberament de Barcelona pel seu fill Lluís el Piadós l'any 801, i l'establiment de la *Marca Hispànica*,²⁵⁴ en tant que zona de frontera al sud del Pirineu amb l'objectiu de proporcionar una franja de seguretat, una zona de frontera, entre l'Imperi Carolingi i el Califat de Còrdova, marca un punt d'inflexió. Els comtats catalans queden units a la Septimània, Barcelona i Narbona foren governats pels mateixos comtes i s'enceta una primera època comtal en la que Catalunya —la Catalunya Vella— passa a formar part de l'Imperi Carolingi fet essencial pel que respecta al futur del país i de la seva estructura administrativa, social i eclesiàstica, i també cultural. És així com sorgeixen els comtats de Barcelona, Girona, Osona, Besalú, Empúries, Rosselló, Cerdanya, Urgell, Pallars Sobirà, Pallars Jussà i Ribagorça, i altres administracions territorials menors com Vallespir, Conflent, Fenolleda, Capcir, i Berga, que són la primera divisió administrativa del país amb un responsable polític, el Comte, en tant que funcionari representant de la monarquia franca.

El llegat que aquest període ens deixa és un conjunt d'elements que basteixen les bases i fonaments del que serà un model originari i propi d'administració de la cosa pública a Catalunya fins el segle XVIII. Aquests elements són els que s'enumeren tot seguit:

1. Una estructura en unitats políticoadministratives: els comtats. Aquestes unitats políticoadministratives estan en mans d'unes autoritats, els

²⁵⁴ A tall d'incís, una part de la historiografia considera un error —o un invent— històric la denominació *Marca Hispànica*, així ho afirma Cristian Palomo: «De bien poco parece haber servido el hecho de que Abadal constatará que era un cultismo ocasional y totalmente ajeno al territorio al que se refiere [15], que Ferran Soldevila lo eliminase en la revisión de su historia de Cataluña [16], que Zimmermann expusiese cuál fue la auténtica terminología histórica, que Pierre Vilar afirmase rotundamente que la Marca Hispánica nunca ha existido [17] o que otros autores como Sabaté hayan explicado todo esto en más de una ocasión. La locución permanece omnipresente, porque la historiografía, poco preocupada en muchas ocasiones por la recuperación del vocabulario histórico, todavía fomenta la divulgación de esta pretérita Marca Hispánica, cuando, en realidad, fuera del mundo cronístico e historiográfico, nunca existió tal cosa.» (Palomo, 2014, pàgina visitada el 16 de març de 2016, <http://www.elprincipat.cat/la-marca-hispanica-nunca-existio/>)

comtes, que exerceixen funcions representatives (rebre el jurament de fidelitat dels súbdits, publicar i assegurar-se del compliment dels manaments reials, concedir aprisions²⁵⁵ i negociar amb les autoritats forasteres); funcions administratives (administrar els bens fiscals del comtat, gestionar i percebre els drets fiscals i vigilar l'encunyació de moneda); funcions militars (reclutar i comandar els contingents militars de les seves guarnicions i castells); funcions de policia (mantenir l'ordre públic) i funcions judicials (presidir els tribunals de justícia).

2. Una jerarquia política en la què el comte estava en el cim —en tant que representant directe de la monarquia carolíngia fins a Borrell II, qui no renova el pacte de vassallatge, i en representació comtal a partir d'aquest— i en la que després venien els vescomtes, i els veguers. També, dins aquesta jerarquia, calia tenir-hi present els bisbes i abats, car posseïen delegació expressa del comte per a aquelles qüestions d'autoritat que així ho requerien.
3. L'aprisió, en tant que institució jurídica, esdevé un mecanisme de colonització del país, utilitzat pel poder públic. El procediment d'aprisió es substantivava quan un grup humà, generalment pagesos, iniciava un procés d'ocupació d'un territori, emparats en que la natura jurídica del dret adquirit era d'una "quasi propietat" mentre hi subsistia un domini del sobirà —pel fet d'ésser verge aquest pertanyia *de facto* al comte o al rei com a terra fiscal, tanmateix, la tinença continuada i la correcta explotació de les terres acabaven per conferir una lliure propietat d'aquestes, és a dir, un dret alodial. Iniciat el procés d'aprisió, el comte nomenava o hi enviava un veguer que és el que en delimitava la circumscripció, *castrum*, on s'assentaven els nous pobladors i, amb l'objectiu de la seva defensa, però també d'assentar-se en el territori, en un punt estratègic hi erigia un castell²⁵⁶ o una torre de defensa.

²⁵⁵ L'aprisió és l'ocupació d'una terra erma, i que no té cap propietari, per tal de cultivar-la. A la Catalunya dels segles IX i X, foren aprisionades grans superfícies de terres sense propietari per colons que hi arribaven amb l'esperança d'esdevenir-ne propietaris, demostrant posteriorment els fets per tal d'obtenir la confirmació reial o comtal a fi de tenir major fermesa legal i posseir la terra en «franc alou», del que n'havien de pagar el delme corresponent.

²⁵⁶ El comte atorgava al veguer, de les terres no aprisionades, un lot — anomenat feu — ampli i suficient per a mantenir-se ell i els seus successors. Els feus podien ser deixats en herència, donats i venuts, però no es podien dividir ni podien sortir del marc de les classes dirigents, atès que el feu és la base material d'un funció pública que comporta exercici d'autoritat, responsabilitats administratives i militars, així com la recaptació de rendes públiques, la seva gestió, adquisició i alienació.

4. Un estat de dret²⁵⁷ amb una administració pública, una justícia pública i única, la del comte i els seus agents, i un fisc, integrat pel conjunt de béns i rendes també de caràcter públic, destinat a sostenir els agents d'autoritat. Diu Josep M. Salrach en el Volum II de la Història de Catalunya dirigida per Pierre Vilar, d'Edicions 62:
«Però l'autoritat pública a Catalunya tenia, a més, fortes arrels en la psicologia col·lectiva i en la tradició legalista romano-visigoda. **Cas excepcional a l'occident, la societat catalana anterior a l'Any Mil mantenia vives les nocions de llei, dret i justícia sobre la base d'un còdex jurídic escrit:** la llei dels gots. La idea de legalitat, explica Bonnassie, anava unida a la d'ordre públic, perquè pel català dels segles IX i X els agents regulars de l'autoritat exercien el seu poder sobre els homes en tant que aquests estaven subjectes a l'imperi de la llei que l'autoritat detenia. **La noció de llei actuava com a sostenidora d'un concepte fonamental de la superestructura ideològica de l'època,** el concepte de potestas, terme abstracte amb que es designava l'autoritat pública encarregada de mantenir la pau i l'ordre públic.» (Vilar, 1990, p. 216).
5. Una administració de justícia amb cinc instàncies judicials: el tribunal del comte, el del vescomte, el del veguer, el del bisbe i el de l'abat. Aquestes cinc instàncies eren una sola autoritat judicial: la del comte i els seus agents, atès que és prou evident que tant vescomtes com veguers eren agents públics que actuaven per delegació del comte. Així mateix succeeix en els tribunals eclesiàstics, que jutjaven per expressa delegació de l'autoritat del comte. Els judicis eren tots públics i aquells més solemnes eren presidits pel comte en persona envoltat de la corresponent cort de notables. El professionals de la justícia eren: els jutges, provinents de les famílies més importants del país i formats a les escoles de l'Església (monestirs o catedrals), eren funcionaris públics nomenats pel comte; els advocats (*assertor vel mandatarius*); i la policia judicial, és a dir, el saig.²⁵⁸ A més a més, a cada tribunal solia haver-hi els bons homes, *boni homines*, un tercer grup de components escollits entre els caps de casa més notables de l'indret, la missió dels

²⁵⁷ Segons Pierre Bonnassie (1932-2005), historiador i professor de la Universitat de Tolosa Le Mirail, dedicat a l'estudi de la Catalunya Medieval, **a Catalunya abans de l'any mil, tot indica que existia un estat de dret excepcional a l'Europa de l'època.**

²⁵⁸ El saig era antigament un oficial de la cort, un funcionari de la justícia civil que tenia al seu càrrec l'execució de les resolucions judicials, i era el responsable de fer les citacions, d'encaçar els delinqüents i d'executar les condemnes judicials.

quals era la de donar fe del correcte procedir del tribunal —una mena de jurat popular però sense les funcions que avui dia hom li atribueix. La justícia pública era respectada per a tothom i els jutges gaudien de gran consideració.

6. L'organització de l'església també és un element de gran transcendència dins aquest llegat. L'establiment monàstic apareix una vegada la frontera s'estabilitza. A petició de l'abat o del comte, el monarca atorgava el precepte que, com a mínim, ho era de confirmació o de concessió de bens. Aquest precepte, en la majoria de supòsits —gairebé sempre— incloïa també la concessió d'immunitat, fet que comportava, *de facto*, esdevenir una senyoria amb domini territorial del monestir sobre un territori determinat, atès que el seu titular, l'abat, obtenia drets jurisdiccionals sobre els pobladors de l'àmbit territorial sobre el que exercia el domini. Els preceptes contenien, entre altres, una descripció, més o menys detallada, dels límits del domini monàstic, cosa que ens dóna informació sobre una nova modalitat de colonització: la construcció de *cellae* dependents dels monestirs²⁵⁹.

Segons Victor Ferro:

«La reconquesta carolíngia implanta a la Catalunya Vella les institucions públiques del regne franc sobre el fons hispano-gòtic. Podem caracteritzar aquest període dient que, tot i debilitades, es mantenen les funcions pròpies de l'estat: hi ha una legislació —la gòtica, en la mesura que no és derogada o modificada pels capitulars dels reis francs—; un sistema de tribunals —els comtals i vicarials— per a aplicar-la en les disputes nascudes de les relacions privades; un fisc, distingit, encara, del patrimoni particular del príncep; una jerarquia d'oficials públics presidida pels diferents comtes, que regeix una administració (per senzilla que sigui), un sistema d'ordre públic i una organització militar.» (Ferro, 1999 [1987], P. 5 - 6).

²⁵⁹ Les *cellae* eren esglésies parroquials allunyades del monestir on es bastia conjuntament amb l'establiment d'una nova agrupació humana. Aquestes esglésies parroquials tenien una finalitat colonitzadora més enllà de la seva funció religiosa, contribuint decisivament en la fixació en el territori de la població, supervisant aquesta colonització en el seu àmbit territorial d'influència i recaptant-ne les prestacions corresponents.

1.2.- La cosa pública a Catalunya des del segle X fins el Decret de Nova Planta

Catalunya esdevé territori independent *de facto* l'any 988. Són temps de plena implantació i consolidació del feudalisme a Europa, fenomen que a Catalunya penetra de forma retardada —entre el 1020-1030, uns cent cinquanta anys després del 877, data en que una corrent de la historiografia situen el naixement del feudalisme—, però ho fa amb força aprofitant la debilitat de l'autoritat comtal dels anys següents al del trencament amb —les restes de— l'imperi Carolingi. Efectivament, malgrat que és Guifré el Pilós qui estableix la successió hereditària dels Comtats catalans amb un llinatge propi, el Casal de Barcelona, és Borrell II, qui en negar-se a renovar el jurament de fidelitat i vassallatge a Hug Capet, l'any 988, que esdevé el primer Comte independent i amb ell tots els territoris sobre els que exerceix la seva sobirania.

S'enceta un període de lluites en les que la noblesa arrabassa les terres a la pagesia, sotmetent-la a la seva servitud enfrontant-se, al mateix temps, al poder comtal, fet que provoca un important grau d'inestabilitat i de convulsió. Aquests esdeveniments posen de manifest una considerable crisi de poder, en la que es palesa la manca d'una autoritat forta amb capacitat per aturar la revolució feudal que s'estava produint. En mig aquest immens trasbals, de violència al que calia posar fi, **els estaments eclesiàstics, promogueren les assemblees de Pau i Treva**²⁶⁰, amb l'objectiu de limitar la violència dels

²⁶⁰Assemblees de Pau i Treva de Déu. Una de les característiques de l'etapa pre-comtal, en els segles VIII, IX i X, de la mateixa manera que en d'altres llocs d'Europa, és que predominava un sistema social, el tret distintiu del qual era la llibertat dels pagesos, propietaris de la terra que conreaven. Al mateix temps, el ja citat codi *Liber Iudiciorum*, garanteix la submissió de les autoritats —comtes, vescomtes i veguers— a la llei que hi conté. Tanmateix, entre els anys 1020 i 1060 esclata la revolució feudal: un període de lluites i violència en què els nobles s'enfronten als comtes per tal de prendre la terra als pagesos i sotmetre'ls a servitud. Amb l'objectiu d'aconseguir uns determinats períodes de descans en aquestes ininterrompudes guerres privades, en el segle XI, i fins el XIII, es constituïren les Assemblees de Pau i Treva de Déu, institució eclesiàstica amb cooperació del poder civil.

El 1027, sota la presidència del Bisbe Oliba de Vic, i amb l'assistència del clero, els poderosos i el poble fidel del bisbat d'Elna, tingué lloc la primera Assemblea de Pau i Treva, a Toluges, Comtat del Rosselló. S'hi establí la pau i treva des de l'hora "nona dels dissabtes a la prima del dilluns", en el decurs de la qual ningú podia robar ni agredir a monjos i clergues desarmats; tampoc es podia robar ni agredir ningú, malgrat fossin laics, que anessin o en tornessin de l'església. Tampoc es podia assaltar, ni violar, els temples ni la seva Sagrera —trenta passes al voltant de cada església—, espai delimitat

senyors feudals. La "pau de Déu" era el dret de refugi que concedia l'església a les persones i les propietats dins un territori —la sagrera— protegit. La "treva" era la suspensió de les lluites i conflictes durant un període prefixat també per l'església. **Aquestes assemblees, que són assumides pel poder sobirà, els comtes de Barcelona**, tenen per objectiu fer desaparèixer o, com a mínim, assegurar uns períodes d'interrupció dels continuats actes de rapinya de guerra entre senyors feudals, i d'aquests contra la pagesia, tot establint un sistema de garanties i d'immunitat per al clergat i la població civil. **Les assemblees de Pau i Treva són l'embrió de les futures Corts catalanes**; la primera tingué lloc el 1027 a Toluges i fou presidida per l'Abat Oliba.

El 1068, Ramon Berenguer I promulga els Usatges²⁶¹, considerat el primer codi feudal d'Europa, base del dret català i de la ciència jurídica a Catalunya, en el que es recull una barreja de dret consuetudinari, fragments de textos jurídics i jurisprudència, entre els que cal esmentar part del citat *liber Iudiciorum*. La compilació dels Usatges tenen gran importància, no solament com a fonament de la legislació catalana, sinó com a **document d'interès excepcional per a la història del Dret europeu de l'Alta Edat Mitjana**.

solemnement pel bisbe en consagrar un edifici de culte. Qualsevol acte de vulneració d'aquesta normativa estava castigat amb pena d'excomunió.

Molts acords sobre pau i treva, passaren als repertoris dels juristes i de la cúria de Barcelona i, mitjançant aquests, a la redacció dels Usatges; altres, sobretot els que eren constitucions o actes de cort, foren inserits com a tals a la compilació de les Constitucions i altres drets de Catalunya.

A les assemblees de Pau i Treva, també s'hi arribaren a prendre acords de caràcter fiscal; ensems, algunes de les disposicions que es varen prendre, varen facilitar l'aparició de viles i mercats i foren un important estímul per a la vida comercial del país.

²⁶¹ Els Usatges són un conjunt de normes jurídiques de diferents procedències recollides des del s. XI. Tot i que **un sector de la historiografia —Pierre Bonnassie— assegura la paternitat de la seva promulgació a Ramon Berenguer I**, la seva redacció definitiva no fou feta fins el regnat de Jaume I; el manuscrit més antic conservat, en llatí, és de la fi del s. XII. En els Usatges s'hi troba una mescla i conglomerat de dret consuetudinari, resolucions i jurisprudència de la cort comtal, fragments de les *Exceptiones legum Romanorum* del decret de Gracià, *Interpretationes* del breuari d'Annià, cànons del concili de Clarmont, fragments del llibre de Tübingen, constitucions de pau i treva, influències de la *Lex Baiuvariorum* mitjançant algun capitular dels reis francs, fragments del *Liber iudiciorum* visigòtic, altres d'Iu de Chartres (potser mitjançant el decret de Gracià), consuetuds feudals llombardes, fragments de les Etimologies isidorianes, constitucions reials d'Alfons I i Pere I i diverses de Jaume I, que porten el manament explícit que s'insereixin en el llibre de la cort de Barcelona. Jaume I hi féu inserir també altres Usatges recollits en repertoria de corts baronials.

En els Usatges s'hi consagra: la potestat legislativa sobirana del comte; la prelatió de fonts jurídiques; el reconeixement del fur eclesiàstic; la Pau i Treva perpètuas a Barcelona, a les naus que hi acudien, en els camins hi vies públiques que hi feien cap i per a tothom que anés a la cort comtal, romangués o en tornés; el dret a imposar treves entre enemics; la reserva per a la justícia comtal del càstig dels delictes més greus; la inviolabilitat de la sentència del príncep; l'imperi de la justícia²⁶² i del dret i del deure del príncep de protegir els oprimits; la distinció entre el patrimoni comtal i el domini públic²⁶³ mitjançant l'Usatge *Stratae*; el monopoli del príncep sobre la pau o la guerra amb l'exterior; l'obligació dels súbdits, feudataris o no, d'ajudar al príncep en cas de perill militar; el control d'edificació de nous castells; i una llarga llista que en definitiva conformen i consoliden la sobirania i es projecten en el futur desenvolupament de les corts generals.

El 1137 es produeix la unió dinàstica entre el comtat de Barcelona i el regne d'Aragó. És un moment del tot clau perquè s'avança, progressivament, d'una banda vers la monarquia paccionada i de l'altra la consolidació de Barcelona com a Cap i Casal, amb la creació del regiment de la ciutat de Barcelona i, de retruc, **s'aferma la institucionalització de la cosa pública municipal a Catalunya. L'establiment de les Corts a Catalunya significà un pacte explícit entre el rei i el poble.** El rei no pot legislar per ell sol, ho ha de fer conjuntament amb les Corts, i en el decurs del període de sessions, les lleis que en sorgeixen, obliguen tant al mateix rei —que en jura el seu compliment—

²⁶² **El concepte de justícia i el rigor en la seva aplicació, són un element fonamental de la idiosincràsia i tarannà de la cosa pública a Catalunya i de l'esperit del dret públic català.** Maspons i Anglès ens diu «...amb aquest sentit de justícia, la fórmula de sacrament dels jutges estatuïda pel rei Pere II, que sancionaren les Corts de Barcelona de 1283, no obliga a jutjar i fallar segons llei, sinó segons Dret i Justícia. « Jur yo, aytal, a vos senyor Pere, rey, e a tot lo poble de la mia vegueria, que en aquesta vegueria en la qual vos me metets, me hauré lealment mantinent Dret e justícia... e los plets qui vendran en mon poder espatxaré, de mon poder, com pus tost poré, segons Dret e rahó» (Const., vol. I, llib. 1, t. 48, llei, 8).» (Maspons, 1932 [2006], p. 43).

²⁶³ Aquesta distinció és de cabdal importància, a l'hora de començar a entreveure el tarannà del que serà l'esperit del dret públic català, car a l'Alta Edat Mitjana que el poder distingís entre domini públic i propietat privada, és quelcom força inversemblant, i molt més si tenim en compte els precedents dels que el nou estat és hereu, atès que el dret germànic vigent a l'Imperi carolingi, confon, de forma inconscient, però clara, entre el domini públic i el domini privat, no hi ha una separació entre ambdós conceptes.

com a la resta de ciutadans, inclosos aquells que exerceixen autoritat encara que sigui en nom del rei. És un pacte entre les dues parts i per aquesta raó, quan es parla de les lleis que obliguen al monarca, els juriconsults empen el mot "pacte"²⁶⁴ en lloc de "lleí".

En començar el règim de sessions de les Corts, els monarques es subjectaven per endavant al resultat de les seves deliberacions i es comprometien formalment a complir-les i fer-les complir. Ferran II, a les Corts de Barcelona de 1481 afirma amb contundència: «Poc valdria fer leys e constitucions, si no eren per nos en nostres oficials observades»²⁶⁵. A Catalunya, qualsevol ordre reial que pogués contradir les constitucions, eren nul·les per si mateixes, i ni cap jutge ni funcionari les podia obeir.

A la pràctica es tracta d'un model en el que hom pot observar que **hi ha, de facto, una separació de poders de forma implícita**. Jaume I en un text datat a Tarragona el 1260 diu que a l'ofici reial li pertany l'execució de les lleis promulgades. Naturalment, aquest model comportà, inevitablement, alguns conflictes i topades entre el rei i les Corts, entre el poder executiu i el poder legislatiu. Aquests conflictes es dirimien en les sessions de Corts, on els estaments mostraven una fermesa inalterable per mor de mantenir la supremacia del poder legislatiu sobre l'executiu i posant l'accent en què les disposicions amb que es governa a Catalunya estan subjectes als acords de les Corts.

²⁶⁴ Lluís Brines, en la Introducció del llibre Regiment de la cosa pública, de Francesc Eiximenis; notes a peu de pàgina 43 i 44, exposa que: «En el naixement del pactisme a Europa foren determinants les invasions germàniques, com ha destacat G. Solari. Aquest pactisme medieval anà desenvolupant-se fins arribar a formes democràtiques embrionàries. Una causa important d'aquesta evolució va ser el redescobriments i estudi del dret romà durant la baixa edat mitjana. Llavors s'aplicaren a l'àmbit públic solucions inicialment concebudes per al dret privat. També influí en aquesta democratització del sistema feudal medieval el redescobriments d'Aristòtil al segle XIII, ja que les teories polítiques aristotèliques condueixen a l'acceptació de la sobirania popular i a les teories del contracte entre el governant i el poble.

L'afirmació que el sistema pactista constitucional estava més arrelat a Anglaterra i a la Corona d'Aragó en tot Europa Occidental no és gratuïta. Ho indica J. Favier, en remarcar que després de 1420 el constitucionalisme europeu decaigué excepte en aquests dos regnes, a causa de l'arrelament que hi tenien.» (Eiximenis, 2009 [1499], 43-44)

²⁶⁵ Constitució de l'observança que veurem més endavant.

Un altre esdeveniment transcendent es produeix en el decurs del regnat de Pere III el Cerimoniós (1336 – 1384) en que es creen dues institucions fonamentals: la Governació General i la Diputació del General —embrió de la Generalitat de Catalunya—, inicialment com a òrgan financer. Així mateix, estructura la Casa Reial amb dos importants òrgans administratius: la Cancelleria i l'Oficina del Mestre Racional; també es configura l'Audiència Reial com a Tribunal Suprem.

Una part essencial per al bon funcionament de qualsevol estat, és el municipi, els ens locals, les universitats, en el llenguatge de l'època. El municipi català — el govern de les ciutats— neix en el segle XIII, essent Jaume I qui l'any 1249 defineix l'estructura fonamental que tindrà el govern municipal de Barcelona: un consell de 4 magistrats, anomenats paers. És de renovació anual pel procediment de cooptació²⁶⁶, en un primer moment per anar-se introduint la insaculació²⁶⁷ al segle XV i s'hi designaven un nombre imprecís de consellers

²⁶⁶ La cooptació, és un sistema d'elecció de nous membres d'una assemblea o una comunitat basat en la designació per part dels membres que ja en formen part.

²⁶⁷ La Gran Enciclopèdia Catalana, sobre la insaculació, ens diu el següent: «Procediment d'elecció, anomenat també de sac o de sac i sort, implantat a les corporacions públiques —municipis, generalitats, gremis— de la corona catalanoaragonesa, al s. XV, i que hi perdurà fins als decrets de Nova Planta, al s. XVII. El rei aprovava una llista de totes les persones idònies per als càrrecs el nom de les quals era col·locat, en rodolins, en unes bosses corresponents als diversos càrrecs o oficis de la corporació; aquestes bosses eren guardades curosament en una caixa tancada amb diverses claus. El dia de l'elecció la caixa era oberta i un nen menor de deu anys extreia a sort els rodolins de les bosses i hom llegia públicament els noms. Per a ésser insaculat calien una sèrie de condicions, com no haver exercit el mateix càrrec en els darrers anys, no ésser deutor de la corporació o no practicar cap altre ofici amb el qual hi hagués incompatibilitat. Aquest sistema fou establert per Alfons el Magnànim (...).»

La insaculació s'imposa com a sistema d'elecció fins i tot en la provisió de tots els oficis municipals d'una certa importància, de manera que fins i tot la Reial Audiència arribà a sentenciar-ne la implantació allí on encara no hi regia. Eren inhàbils per a regir oficis: els qui no eren catalans o fills de catalans, els nobles i cavallers que no havien nascut a la vegueria o que no hi estiguessin casats amb una dona natural d'aquesta demarcació, o que encara no hi portessin deu anys de residència, en el supòsit de Barcelona, els qui no hi tenien casa i no hi habitaven amb la seva família la major part de l'any, els menors de vint-i-cinc anys. La llista d'inhàbils, era molt més llarga: els malalts i decrepits, els declarats infames, els condemnats a privació d'ofici per frau, els processats per frau comés en un ofici de la ciutat, els consellers i habilitadors que haguessin rebut alguna cosa d'algú per a insacular-lo, els excomunicats, els qui estaven "tacats" de sang jueva o mora, els deutors de la ciutat o de la taula de canvi, els qui litigaven amb la ciutat. Finalment, per a poder ser insaculat, també es requerien

assessors que col·laboraven amb els oficials reials (el batlle i el veguer). A mesura que es va estenen l'autonomia municipal —Lleida, Vic, Tarragona, Girona, Perpinyà— sobre tot a partir d'inicis del segle XIV, s'anaven constituint els diferents consells municipals —Governs de la ciutat. A tots aquests governs municipals ja constituïts hi trobem els mateixos òrgans de govern, de caràcter polític i renovables periòdicament. Aquesta renovació és anual. Aquests òrgans de govern exercien funcions legislatives i executives. **Les funcions legislatives corresponien al Consell i les executives eren exercides per tres, quatre o cinc integrants de la conselleria o del consolat i d'alguns alts oficials municipals** és a dir **l'acció política i la gestió administrativa estaven nítidament separades**. Aquest alts oficials, que trobem al costat dels regidors són els tècnics encarregats d'assessorar els òrgans de govern: juristes, notaris i l'escrivà²⁶⁸ de la Corporació. Tots ells són personatges que exerceixen una forta influència dins el govern municipal.

Malgrat allò que pugui suscitar Ferran el Catòlic, com a personatge allunyat de la realitat catalana, Cal destacar, de forma totalment objectiva, la importància de Ferran II el Catòlic com a Cap d'Estat de Catalunya que, com diu Victor ferro:

«Ferran, que si no és català, no era tampoc cap altre cosa en concret, sinó un monarca del seu temps, titular de diversos regnes... ». (Ferro, 1999 [1987], P. 13).

determinats requisits: per a ser conseller en cap calia tenir un mínim de quaranta anys, el conseller terç un mínim de trenta i la resta de conseller un mínim de trenta-cinc, tots havien d'ésser casats o vidus; els jurats i cònsols ultramarins, n'havien de tenir un mínim de trenta; els oficials reials, mentre estaven en actiu, no podien ésser insaculats; els membres i familiars de la Inquisició; els clergues; i els titulars d'altres oficis municipals.

²⁶⁸ L'escrivà seria l'equivalent avui dia del secretari Municipal. Apareix amb el naixement del municipi a Catalunya, a mitjans del segle XIII i forma part inseparable del govern municipal a Catalunya. Aquesta figura de l'escrivà també apareix més endavant en el govern de l'estat. Efectivament, Pere III de Catalunya, El Cerimoniós (IV d'Aragó), establí el càrrec d'*escrivà secretari* mitjançant les Ordinacions de 1344. Solien ser, i generalment eren, notaris que havien de resoldre problemes de govern. Tenien al seu càrrec el segell secret, sota la vigilància del camarlenc, i en percebien els drets. Participaven en les sessions del Consell Reial. Llur signatura solia figurar en les cartes firmades pel mateix monarca. L'any 1480, en una pragmàtica signada per Ferran II, s'establí que el nombre de *secretari escrivà* fossin tres. Acompanyaven el rei en els seus desplaçaments i intervenien en la expedició de documents de l'administració de justícia.

Ferran el Catòlic és l'artífex de la Constitució de l'Observança coneguda també per "poc valdria", que **consagra la garantia del principi de legalitat i la submissió del poder reial a la llei**. Ferran II reestructura la Cancelleria, el Consell i l'Audiència Reial, i crea el Consell Suprem de la Corona d'Aragó, amb les audiències de cada regne; també és obra seva la Lloctinència General del Principat i dels comtats, complementat amb la Capitania General. El Catòlic assegura i consolida la seva autoritat en l'interior i el seu poder i prestigi en l'exterior, tant quan regnà sobre les dues corones —que, malgrat la unió matrimonial, romanien separades políticament i jurídica, així com estranyes en llurs tradicions respectives—, com quan —un cop morta Isabel és apartat, a desgrat seu, dels afers de Castella— el seu centre de poder es reduí a la Corona d'Aragó.

Ferran II no intenta mai uniformar jurídicament les dues corones, com tampoc no intenta en cap moment d'introduir principis autoritaris aliens al model paccionat propi, sinó ben al contrari, el reforça, com es pot apreciar amb la ja citada Constitució "poc valdria". Les reformes de Ferran el Catòlic donen lloc a un enfortiment de les institucions del país, de tal forma, que tot i l'allunyament del monarca i la seva cort, en els següents dos-cents anys, aquestes, les institucions, es mantenen fermes i, fins i tot, s'anaren perfeccionant, de tal manera, que els hi permeté administrar exitosament, i amb encert, la cosa pública de Catalunya en el decurs d'aquest període, malgrat les moltes i greus vicissituds viscudes.

Amb els Àustries com a titulars de la Corona, el país entra en un estat de decadència, si més no, política en la que les celebracions de Corts Generals fou cada vegada més escàs —des de 1599 no es tornaren a reunir les Corts fins el 1701, tot i que foren convocades el 1626, amb l'intent de represa el 1632, sense que s'arribessin a celebrar ni tancar— i la vida institucional circumscrita a l'activitat de les institucions del país.

En aquest període esclata l'enfrontament amb la corona —1640—, amb la Guerra de Separació o dels Segadors i posterior reconciliació —Tractat dels Pirineus de 1659, amb l'amputació d'una part important del país— on es posa de manifest i es reforça el caràcter pactista de les Constitucions i de les institucions de Catalunya, car el grau de desenvolupament i d'elaboració a què s'havia arribat —sense parió enlloc d'Europa— afavoreix que malgrat les crisis i enfrontaments, transités pel segle XVII amb un entramat institucional i polític pràcticament inalterable.

És important ressaltar la tasca dels destacats juristes de l'època que treballen de forma escrupolosa per tal d'adaptar, aplanar, retocar, refinar i polir fins el detall més insignificant, el conjunt de normes del dret català acumulat en el decurs dels segles, des la promulgació dels Usatges. Si bé és cert que durant els segles XVI i, sobretot, XVII, no hi ha una gran activitat legislativa, no és menys cert que, mercès a aquesta tasca citada dels juristes del país, queda compensada aquesta inactivitat i, malgrat tots els avatars que s'hi esdevenen, la vida institucional de la cosa pública catalana, continua la seva activitat pròpia sense immutar-se pels esdeveniments.

1.3.- Estructura administrativa local entre el segle X i el Decret de Nova Planta.

La cosa pública local en el municipi —o universitat, d'acord amb el terme jurídic tradicional a l'època— neix a partir d'aquelles comunitats de fet que constituïen una localitat o nucli de població, en un procés que es pot considerar que s'inicia en el segle XII amb les ciutats i viles i que culmina als voltants del segle XVI en els nuclis rurals. El que va començar essent unes actuacions administratives ocasionals en representació dels interessos d'una part —fins i tot de la totalitat— dels pobladors d'una contrada, acabà transformant-se en el funcionament continuat i en l'establiment d'uns òrgans d'una cosa pública embrionària, amb una gran diversitat de règims municipals que depenia dels diversos privilegis acumulats per cada població. La corporació o universitat, era integrada pels habitants permanents d'un municipi.

És una institució administrativa que regulava molt més del que regulen el municipis avui dia, més si hem de considerar que **entre l'administració de l'Estat i l'administració municipal, no hi havia cap administració intermèdia —només dos nivells de govern!**—, model que, d'altra banda, era similar a l'existent a bona part d'Europa, tot i que força menys oligàrquic que la mitjana del seu temps, car no es pot bandejar que les capes mitjanes i inferiors de Catalunya, tenien assignat un paper força rellevant en el regiment de la cosa pública municipal. Pere II el Gran, mitjançant la Constitució «Atorgam encara», del 1283²⁶⁹, constituïa els veïns d'una localitat en una corporació

²⁶⁹ Mitjançant Constitució «Atorgam encara», Pere II el Gran, a les Corts de 1283, disposà que totes les autoritats municipals de llocs reials, viles i ciutats, romanguessin

estable, dotada de personalitat jurídica, li donava una estructura política i administrativa i li conferia atribucions i potestats per a regir els seus afers: acabava de néixer el municipalisme de l'edat mitjana.

L'òrgan assembleari, òrgan suprem de la "pleníssima potestat", de l'ens local o universitat, era el Consell General —que en els municipis de certes dimensions disposava, ensems, d'un consell ordinari i de comissions especials com a suport— originàriament integrat per tots els cap de casa, per a, posteriorment, passar a ésser format per un nombre fix de prohoms, consellers o jurats dels diversos estaments amb la mateixa denominació de Consell General, o un altra d'específica com el Consell de Cent de Barcelona. **Els membres del Consell Municipal són elegits mitjançant el que podríem denominar "democràcia estamental" en la que la representativitat ho era per estaments**, no en funció d'una paritat per la importància en nombre de ciutadans pertanyents a cada categoria ciutadana, sinó mitjançant una representació ponderada. El procediment d'elecció utilitzat és el que s'anomena: insaculació, que ja hem descrit anteriorment. El Consell General es reunia en determinades dates assenyalades i, en general, quan era convocat pels administradors.

L'òrgan executiu i rector de l'ens local, és el col·legi d'administradors, compost per un nombre d'entre quatre i sis administradors —d'acord amb la terminologia de la doctrina i de la llei de l'època—, però que segons en quines localitats se'ls donava la denominació específica de paers —comarques properes a Lleida—, jurats —a Girona, Vic, Vilafranca del Penedès—, cònsols —a Tarragona i les regions septentrionals—, consellers —a Barcelona—, o procuradors —a Tortosa. És un òrgan col·legiat presidit pel paer, cònsol, jurat, conseller o procurador en cap, **presidència, les úniques atribucions de la qual eren merament representatives, mai executives.**

Els administradors són els caps de l'administració, exercint al mateix temps la funció executora de les ordinacions i deliberacions dels consells general i ordinari que convocaven i presideixen. Són els representants de la ciutat o vila i llurs estaments. Estaven al càrrec de servir i defensar els privilegis, béns,

en l'estat i amb les atribucions que tenien en temps de Jaume I, — que recordem, com ja hem citat, que el 1249 defineix l'estructura fonamental que ha de tenir el govern de Barcelona, però que al mateix temps va concedint cartes de privilegis a altres moltes viles i ciutats de Catalunya — descarregant així als municipis ja constituïts, de l'obligació de justificar llur situació. Amb aquesta constitució, es dona carta de naturalesa a la institució i se la dota de personalitat jurídica.

drets i interessos de la universitat. Els privilegis solien assignar-los un paper decisiu i els atribuïen la iniciativa en les deliberacions municipals. Tenien altres funcions específiques com les judicials i algunes constitucions els feien responsables de la jurisdicció i gestió de les exaccions locals.

En definitiva, estem davant una de les figures cabdals en la gestió de la cosa pública local a Catalunya, com així ho reflecteix Víctor Ferro :

«Malgrat la modèstia de la denominació general i de la teoria jurídica aplicable, els administradors eren, de fet, bastant més que uns mers executors dels acords dels consells generals o ordinaris. Pel conjunt de llurs atribucions, com per llur prestigi i influència, eren els autèntics caps polítics dels municipis respectius i tendien a reduir al mínim el plantejament d'afers davant el consell general.» (Ferro, 1999 [1987], P.161)

Per a la gestió de la cosa pública local, es requeria la presència d'altres oficis i oficials municipals, encarregats de l'execució de tasques ben específiques, tot i que en funció de la dimensió de cada ens local, el nombre i contingut variava. Aquests oficis es descriuran tot seguit.

El clavari, principal oficial financer i administratiu; jutjava els oficials inferiors en relació amb llurs oficis. El síndic i sotssíndic, que representaven a la ciutat en les causes judicials. Els advocats ordinaris actuaven d'assessors dels òrgans municipals i en afers judicials i extrajudicials. L'escrivà major —que seria l'equivalent al Secretari General d'avui dia—, era el cap del que podríem assimilar a una cancelleria municipal i qui autoritzava els documents més solemnes de la cosa pública. El racional, que era el cap de la comptabilitat municipal. Els obrers, encarregats de les obres públiques —el que avui en diríem urbanisme—, tenien facultats per a fer enderrocar edificacions il·lícites. La ciutat de Barcelona, a més a més, d'ambaixadors davant el Rei, els taulers i administradors de taula i els bancs municipals, disposava de tot un seguit de càrrecs inferiors i auxiliars²⁷⁰.

²⁷⁰ Per la seva dimensió, la ciutat de Barcelona, en tant que cap i casal del país i, ensems, la ciutat més gran, amb diferència, disposava d'altres oficis ocupats per oficials auxiliars inferiors, com: pallolers, receptors, credencers, portalers, verguers, correu, reconeixedor de monedes, i altres: Barcelona nomenava el cònsols ultramarins, havent-ne arribat a tenir quaranta-set.

Els ens locals tenen reconegut el *ius statuendi* o dret a promulgar ordinacions permanents sobre allò que afecta a llurs competències i el *ius edicendi* que consisteix en la facultat de publicar crides —que es feien en nom del veguer o del batlle sense que aquest hi hagués intervingut en l’elaboració— per a la seva execució, així com el coneixement i posta en pràctica de qualsevol mesura que hom hagués acordat. Les poblacions més importants —viles i ciutats— posseïen a més, amples facultats en la regulació de col·legis i confraries professionals de qualsevol art i ofici, atorgant-los-hi els estatuts i ordinacions que consideressin convenient; Barcelona —en concret— tenia potestat plena en la creació, supressió, de col·legis i confraries fins i tot els podia unir o dividir.

Altres competències dels ens locals eren: encunyació de moneda, comerç, ensenyament, sanitat, beneficència, obres públiques, ordre públic i defensa, finances municipals, justícia i defensa dels privilegis i immunitats. Efectivament, Barcelona i altres poblacions importants —Girona, Perpinyà, Vic— tenien la potestat d’encunyar moneda i, per tant, potestats per a posseir taula de canvi —institució econòmica que apareix a l’edat mitjana i que és el precedent directe del banc— i bancs de dipòsits²⁷¹. En quant al comerç, el municipis eren els responsables de l’abastament en el seu àmbit territorial d’influència, al mateix temps que n’exercien les competències de policia. Pel que fa a les obres públiques, pràcticament estaven en mans dels municipis, car quan els estats assumeixen la responsabilitat de les obres públiques generals, és posterior al 1714 i, per tant, l’Estat, a la Catalunya independent, mai va arribar a assumir aquestes competències que avui dia li són pròpies. Les constitucions regulaven, de forma detallada, els processos de licitació i les formes de finançament, inclosa la contribució forçosa —precedent de les actuals contribucions especials— de tots els propietaris de tots els estaments, expropiacions forçoses, i tots aquells mecanismes coercitius, sense els quals no seria possible una gestió eficaç.

En relació a l’ordre públic i la defensa, els consellers havien de vetllar pel manteniment de la pau pública i la tranquil·litat veïnal, amb col·laboració amb els oficials reials o baronials. I pel que fa a les finances municipals, els ens locals posseïen béns d’ús públic —el que actualment serien els béns demaniales o de domini públic i els mateixos béns d’ús públic—, com carrers, places, muralles,

²⁷¹ El sistema monetari/bancari català, per la seva importància i transcendència, hauria de ser, per si sol i, per l’entitat i importància que tingué, objecte d’un pacurat rograma de recerca a l’efecte.

fonts, mercats, pastures comunals i, en definitiva, tot allò que era de caràcter públic, i no es podia alienar ni modificar-ne l'ús per a destinar-los a usos privatis, i béns de caràcter privat, com immobles, rendes i crèdits—els actuals béns patrimonials—, dels que se'n podia disposar lliurement, tot i que sempre amb subjecció a llur règim normatiu.

L'exercici de la justícia estava en mans del monarca i dels barons, i, per tant, les universitats, en tant que municipis, no tenien potestats judicials. Ara bé, en allò que pertoca a l'activitat administrativa i competencial de l'ens local, sí que exercia jurisdicció com és la que els administradors i consell tenien sobre els seus oficials municipals, i sobre els veïns en tot allò que es deriva de la gestió administrativa i tributària del municipi. També tenien jurisdicció sobre les potestats normatives en matèria de col·legis i confraries i tot allò que s'hi relacionava. Els administradors actuaven com a jutges llecs—que cal definir com a òrgans servits per jutges no juristes (llecs) que exerceixen funcions jurisdiccionals en els casos que els atribueix la llei— amb l'assistència jurídica dels assessors de la ciutat.

Acabarem pel que fa a les competències municipals, amb els Consolats de Mar, orgànicament vinculats al municipi—essencialment Barcelona— 1283 Barcelona, 1345 Girona, 1388 Perpinyà, 1401 Tortosa, 1443 Sant Feliu de Guíxols, 1510 Lleida, com a Consolat de Mercaders—però que, atès que es tracta de quelcom que s'escapa al nostre objectiu, no hi aprofundirem. En tot cas deixar constància de la seva importància car, tot i ser una institució nascuda a Itàlia en el segle XI, és a Barcelona on assoleix la seva màxima expressió mitjançant la compilació efectuada de dret marítim, anomenada Llibre del Consolat de Mar, el qual fou acceptat com a dret positiu en tota la Mediterrània i traduïda a diverses llengües.

Ens resta parlar dels municipis més petits, dels "llocs de pagès", que eren administrats, generalment, per dos còsols, paers o jurats, assistits per prohoms o consellers, en nombre variable, que en conjunt constituïen el Consell ordinari²⁷²; per la seva banda, el Consell General estava integrat per tots els caps de casa. El Consell podia reunir-se amb l'autorització del senyor jurisdiccional, però no podia ésser denegada sense haver-hi una causa justa.

²⁷² Model d'organització administrativa i política que ha arribat fins els nostres dies a Andorra.

No obstant això, el Consell també es podia reunir sense l'autorització del senyor jurisdiccional quan es tractava de defensar-se'n o pledejar contra ell.

2.- L'ESPERIT DEL DRET PÚBLIC CATALÀ ANTERIOR AL DECRET DE NOVA PLANTA.

Amb un fragment il·lustratiu de la carta que Henry St. John, primer Vescomte de Bolingbroke, Ministre d'Afers Estrangers Britànic a la signatura del Tractat d'Utrecht²⁷³, va escriure als plenipotenciaris anglesos d'Utrecht, es posa de manifest que, més enllà del seu valor estratègic en geopolítica de l'època, el conflicte també es circumscriu en la contraposició de dos models diametralment diferents, talment com a dos pols oposats. Models inherents a la idiosincràsia de cada un dels dos pobles als que pertanyen els respectius models, aspecte que en cap cas, es pot considerar menor.

«No és de l'interès d'Anglaterra preservar les llibertats catalanes. **Els privilegis dels catalans són, en veritat, més abellibles per a un poble l'aspiració del qual sigui de sostreure's a tota dependència del seu príncep i viure amb les armes a la mà; però els privilegis dels Castellans són infinitament de més gran valor per als qui entenguin viure amb la deguda subjecció a l'autoritat.** Pels primers el poder de la bossa i l'espasa són en absolut en poder del poble de la província, i el príncep no té res a fer en l'una ni en l'altra. Pels darrers, aquests pobles tenen el comerç a les Índies occidentals obert a ells i esdevenen aptes no sols per a comerciar-hi i acudir-hi, sinó també per a ocupar aquells beneficiosos càrrecs que el rei d'Espanya confereix a Amèrica.» (Soldevila, 1963 [1934] p. 1125).

La imposició de les lleis uniformadores de Castella signifiquen de facto l'expulsió del Dret Públic català i, sobre tot, del seu esperit, de la seva filosofia i del seu tarannà. Francesc Maspons i Anglasesell²⁷⁴, afirma que

²⁷³ El Tractat d'Utrecht és el tractat que posà fi a la Guerra de Successió a Espanya. Es signà a Utrecht, l'11 d'abril de 1713 entre França i Gran Bretanya i el 13 de juliol del 1713, entre Espanya i Gran Bretanya.

²⁷⁴ Francesc Maspons i Anglasesell, (1872 -1966) ens deixà un magnífic treball titulat: *L'esperit del dret pública català*. Eminent jurista català, llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona. El 1897 obtingué la càtedra de dret civil a la Universitat d'Oñati, a Guipúscoa. S'especialitza en dret català, essent escollit – del 1918 al 1920 – president de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya. Treballà a la Oficina d'Estudis

l'esperit que informa el Dret Públic català és la justícia²⁷⁵, atès que no és la llei la que crea el Dret, sinó que es limita a expressar-lo; la llei s'inspira en els fets. **El Dret Públic català anteposa l'interès de la justícia al de l'observança de la llei. Això vol dir, sostenir la solució justa per davant del precepte legal, atès que en nom del dret hom no pot ser víctima d'una injustícia.** A Catalunya els jutges han de judicar segons allò que els fets evidencien abans que segons la llei, atès que la veritat és la realitat del fet que s'ha de jutjar, i la justícia de la solució neix d'aquesta coneixença i no pas d'aplicar rígidament un concepte abstracte sense preocupar-se de si encaixa i dona la solució o si pel contrari produeix un major mal. **La solució inútil no pot ser justa perquè és perjudicial. Aquesta justícia aplicada és l'equitat, perquè sempre cerca la solució justa.**

Confrontar aquest esperit doctrinal traslladant-lo a la cosa pública, a la administració institucional, és essencial per a comprendre el seu funcionament, en contraposició del canvi, trasbals i daltabaix, que significa la seva expulsió de la forma d'administrar el règim polític a la Catalunya del segle XVIII. Aquest concepte del Dret Públic és conseqüència directa del model polític d'Estat vigent

Jurídic de la Mancomunitat de Catalunya, des d'on defensà el dret català. Fou membre del comitè assessor de les minories nacionals de la Societat de Nacions, vicepresident del comitè executiu del Congrés de Nacionalitats Minoritàries (1931) i president de l'Association Internationale pour l'Étude des Droits des Minorités de l'Haia. El 1951 és un dels membres fundadors de la Societat Catalana d'Economia, que presideix des del 1955 al 1958. També fou membre d'honor de l'Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, així com de la Comissió Codificadora del Dret Català.

²⁷⁵ «L'afirmació del dret de rebutjar la llei, la de prescindir-ne i de suprimir-la, no són filles d'una orientació anarquitxant o, almenys, d'essencial revolta contra tota reglamentació legal, sinó d'aquest viu i intens desig d'avantposar en tota avinentesa les solucions de justícia al formulisme de les normes escrites. (...) Les lleis són necessàries, però el concepte català de justícia les fa accidentals amb relació a la cabdal necessitat d'assegurar el seu predomini. Mieres, [N.A. Tomàs Mieres, Apparatus super Constitutionibus Curiarum Generalium Cathaloniae. Barcelona 1621] que concibeix el Dret com el clàssic (...) art de mantenir el que és bo i equitatiu, en escatir el contingut de la justícia fa la següent distinció: (...) la justícia no és altra cosa que el discerniment entre allò que és equitatiu i allò que contribueix a una iniquitat. (...) ... quan es tracta de jutjar discernint entre el que és equitatiu i la iniquitat, cal fugir de subtileses; n'hi ha prou amb tenir en compte el sentit de la justícia que naturalment resulta de les circumstàncies del fet. (...) el rigorisme no és el dret, sinó una exagerada severitat; és un dret sencer i rígid que cal moderar. Perquè (...) encara que totes les lleis siguin expressió d'un seny, no totes són equitatives, perquè no totes expressen un bon seny; per aquest motiu cal tenir present que el fonament de la llei és l'equitat i bona raó, perquè ella evita les iniquitats, aspors i dureses que algunes lleis contenen.» (Maspons, 1932 [2006], p. 42 - 43).

al Principat de Catalunya, entre els segles X i XVIII, fonamentat en la subjecció de l'autoritat a la llei, de la seva evolució en el decurs d'aquesta etapa històrica i del caràcter propi dels ciutadans i les institucions que conformaven el conjunt del País.

Hom podria dir que Catalunya és una anomalia permanent dins el context històric, polític, social, i geogràfic de cada un dels temps en què li ha tocat de viure i coexistir. Anomalia no com a anormalitat —que també²⁷⁶—, sinó en tant que singularitat: arriba al feudalisme gairebé dos-cents anys més tard —els naturals de la terra tenien un gran sentiment de pertinença a la «seva terra» a la seva propietat, esperit, aquest, que malgrat totes les vicissituds viscudes a Catalunya en aquest període temporal, ha format part, i en forma avui, com a part intrínseca del tarannà del país i que, en certa manera, ha estat un dels trets diferencials que li han permès la subsistència i li han donat poder econòmic—, i ho pot fer mercès a la descomposició política de finals del segle X i primer mig segle XI; institueix les Assemblees de Pau i Treva, model que posteriorment s'exporta a tot l'àmbit del regne franc i acaba significant per a tota Europa un progrés molt important de cara a l'estabilitat i convivència socials en el decurs del trànsit de l'alta a la baixa Edat mitjana; promulga els Usatges, que és el primer Codi Jurídic que es compila a Europa; si bé el pacte no és un mecanisme sorgit de Catalunya, enlloc més d'Europa fou aplicat amb més rigor, efectes i implicacions que a Catalunya on, s'elabora, es produeix, es perfecciona i, sobretot, es regula, normalitza i metoditza de forma clara com a procediment legislatiu propi; A l'usatge *Stratae* ja es diferencia entre el domini públic i el patrimoni privat de l'Estat²⁷⁷; és la primera monarquia parlamentària d'Europa, més de quatre cents anys abans que Anglaterra; el monarca és sobirà

²⁷⁶ Anormalitat perquè probablement no es pot qualificar de «normal», d'acord amb els paràmetres i estereotips que en conjunt hom se assumits, un subjecte polític amb tantes peculiaritats distintes de les dels altres subjectes polítics del seu àmbit geogràfic i històric més proper — el continent europeu — i que, malgrat tot, no hagi pogut arribar fins avui dia conservant allò que el caracteritzava i el diferenciava, en tant que objecte polític sobirà, i ens afanyarem a afegir, que això es produeix no només per l'acció exterior, sinó també per l'actuació o omissió des de dins.

²⁷⁷ Victor Ferro, sobre l'usatge *Stratae* ens diu: «L'Usatge «Stratae» elabora treballament, amb purs materials de l'alta Edat Mitjana, aquesta admirable formulació: «Stradas e vies públicas e aygüas corrents e fonts vives, prats e pastures, selves, garrigas e rocas que son fundades en aquesta terra són de las Potestats [sobirans], no que ho hajan per alou [propietat plena], ne ho tengan en domini [superioritat feudal], mas que tots temps sien a empriu [dret d'us] de llurs Pobles, sents tot contrast [lliurement] e sens servici sabut [pagamanet d'una prestació personal o real].» (Ferro, 1999 [1987], p. 90).

previ pacte social amb el poble, a través de les assemblees de Pau i Treva, gairebé cinc-cents anys abans que Hobbes comences a insinuar per primera vegada el contracte social; El monarca estableix la Constitució "poc valdria"²⁷⁸ ratificant amb fermesa el sotmetiment del Cap de l'Estat a la Llei les Corts; es crea la Generalitat de Catalunya com a primer govern d'una monarquia parlamentària, tres-cants anys abans que ho fes Anglaterra; A principis del segle XVIII –Corts de 1701-1702– es crea el Tribunal de Contrafaccions, que és un tribunal de garanties constitucionals i, per tant el primer de la història, car fins la independència dels Estats Units –1776– no comencen a establir-se aquest tipus de tribunals; i per si tot plegat no fos prou, és l'únic Estat plenament independent que no té categoria de regne i el seu sobirà no és un príncep.

Tanmateix, anomalia o no, la realitat és que l'esperit del dret públic català és digne d'estudi i d'anàlisi i, en allò que ens interessa en aquest treball, en reflectim aquelles qualitats que el fan essencial en el desenvolupament i tractament de la solució que pretenem plantejar. Ens diu Francesc Maspons i Anglès en el resum del seu llibre *L'esperit del Dret Públic Català*:

«Dins el nostre règim, el poder moderador no és un home que encarna l'autoritat suprema, ni tan sol una assemblea o conjunt d'homes, sinó uns principis superiors, als quals les Corts i el rei estan subjectes alhora.

La seva primera base, per tant, és la igualtat social, per la comú subjecció de tots els seus elements a unes mateixes normes infranquejables; la qual cosa equival a dir que ho és la llibertat, perquè la conseqüència real de la subjecció és impedir l'abús de facultats del més fort.

D'aquesta proscripció de l'abús, neix la segona base, que és l'equitat, o sigui l'obligació de respectar la justícia en benefici d'altri; a la qual obligació correspon el dret d'ésser respectat.

Per aquest motiu, el nostre règim no es pot equiparar als règims doctrinàriament constitucionals del segle dinovè, puix que els supera en allò que constitueix precisament la seva essència. Perquè aquells es limitaren a canviar l'absolutisme de subjecte: el negaren al rei, però el traspassaren als organismes del poder legislatiu, i en definitiva el mantingueren; **i el català de bon antuvi, va negar-lo alhora a tots els poders de l'Estat, els quals sotmet, sense exceptuar-ne cap, a afirmacions superiors a llurs facultats respectives.**» (Maspons, 1932 [2006], p. 76 - 77).

²⁷⁸ Ja citada anteriorment: «Poc valdria que nós i els nostres oficials féssim lleis si, després, nós no les haguéssim de complir» constitució de l'observança amb Ferran II a les Corts de Barcelona de 1481.

Hem volgut il·lustrar, amb aquesta llarga cita, allò que en essència és l'esperit del dret públic català, i hem considerat que la millor manera era fer-ho amb les pròpies paraules d'aquest il·lustre i docte jurista català.

S'entendrà millor el que volem significar, desgranant aquells trets característics del tarannà d'aquest dret públic, i ho farem estudiant els poders de l'Estat, començant pel poder legislatiu. El monarques de la immensa majoria dels regnes europeus, a l'edat mitjana, no convocaven corts si no els era estrictament imprescindible, tanmateix, Catalunya, en aquest sentit, es una excepció capdavantera, car s'hi aplica el principi canònic: **«allò que afecta a tothom, que per tothom sigui aprovat»**. Així doncs, més que en cap altre lloc del continent, era del tot assumit que **l'òrgan titular de la potestat de sancionar normes supremes era la reunió del Sobirà amb la representació del país en la Cort General: el sobirà junt amb les Corts està per damunt d'ell mateix tot sol**. Així es dona per acreditat que les lleis resultants d'aquesta «col·laboració» –Constitucions, Capítols i Actes de Cort– corresponien a altres tants pactes que se sobreposaven, i limitaven, la potestat legisladora del príncep. Victor Ferro ens diu, amb cita inclosa, el següent:

«Hom considerava que en la Cort General era present la «república²⁷⁹» o «cos místic» de Catalunya, amb el Rei com a cap i els braços o estaments com a membres.» (Ferro, 1999 [1987], P.197).

En els segles XI i XII, els monarques legislaben generalment de forma unipersonal, tot i que amb l'assistència de la Cort, les assemblees i parlaments on intervenien. És a partir de Jaume I que la Cort evoluciona vers la Cort General. Però és en el 1283 que és produeix un fet transcendent i

²⁷⁹ Reproduïm part de la cita que Victor Ferro ens inclou en la nota a peu de pàgina núm. 34 de la p. 197: *«Francisc de Gilbert (Discursos sobre la calidad del principado de Cataluña, inclinación de sus habitantes y su gobierno [Lleida 1616], citat per Coroleu & Pella, Cortes, p. 155), intenta una curiosa interpretació de l'òrgan suprem de l'Estat català dins les categories aristotèliques: "[els nostres avantpassats] de la democràcia, que es el gobierno popular, tomaron el Brazo Real que representa al pueblo; pero porque no llegase a sobrada libertad, eligieron otro Brazo que es el militar, que representa la aristocracia o gobierno de pocos nobles, y porque no llegase a oligarquía, que es confederación de pocos con codicia de riquezas, eligieron un Rey, que es la monarquía, por cuya mano se pusiesen las cosas en ejecución; pero considerando que éste podía llegar a ser tirano, para impedirlo ordenaron que las leyes que este Rey hubiese de mandar ejecutar fuesen primero hechas con consentimiento de los Brazos arriba dichos, Militar y Real, anexando a ellos otro dicho Eclesiástico, porque fuesen las leyes generales para todos los estados: los cuales Brazos juntos representan un tribunal dicho Corte, la cual juntamente con el Rey hiciese las leyes con que su Majestad había de gobernarles..."»* (Ferro, 1999 [1987], p.197)

determinant: en la Cort celebrada a Barcelona per Pere II, el monarca dicta les disposicions de caràcter general, amb el consentiment i aprovació de la Cort. A aquestes disposicions se'ls hi reserva el títol de Constitució. Apareix, doncs, per primera vegada a Europa l'axioma que les constitucions emanaven del sobirà, però havien d'ésser consensuades, lloades i aprovades per l'assemblea legislativa, en cas contrari no serien constitucions. A Catalunya, doncs, la simple voluntat del Rei ja no te força de llei si s'oposa a les Constitucions. El príncep no pot legislar per si mateix i, a més, està obligat, també, al compliment de les constitucions, igual que els seus súbdits. Aquest particular sistema de govern és cabdal per entendre les vicissituds i esdeveniments de la història de Catalunya i, també, la forma de ser del natural del país.

Les Corts de Barcelona de l'any 1413, varen demanar al Rei Ferran I que accedís que els Usatges, Constitucions i Capítols de Cort fossin traduïts del llatí al català i al mateix temps s'ordenessin per matèries sota títols congruents. El contingut d'aquesta primera compilació, editada vuitanta-dos anys més tard —el 1495—, prové de més de dos segles anteriors amb la introducció modulada i incessant del dret comú que era, bàsicament, el dret romà²⁸⁰ de Justinià juntament amb el dret canònic, l'imperial germànic i els usos feudals llombards, als que s'hi afegí el nostre feudalisme autòcton, col·leccions de dret feudal i compilacions de costums locals.

Així doncs, la primera compilació de l'any 1495 conté el que s'anomena *dret paccionat* amb les peculiaritats evolutives pròpies que hem esmentat fins ara, mentre que en la segona compilació —anys 1588-1589— s'amplia el dret de pragmàtiques amb noves disposicions posades al dia inserint-hi, a més a més, el seu text literal. Pel que fa a la tercera, i darrera, compilació, hom es limità a reproduir íntegrament la segona. Va ser Prat de la Riba qui va dir allò que, d'altra banda era i és un tret característic d'aquell tarannà històric: **«el dret és fruit de la consciència del poble, que, fent-lo a semblança seva i segons les seves necessitats, referma el seu sentit de nació.»**

²⁸⁰ «El Derecho romano ocupa un lugar central a la historia jurídica de Occidente, junto al Cristianismo y la Filosofía griega. De él proviene la distinción entre posesión y propiedad, entre hechos y Derecho, las nociones de obligación, de contrato o de testamento. Y la virtud del derecho romano, la razón por la cual su aportación al orden social de Occidente no ha concluido, sino que sigue siendo fuente de inspiración de soluciones jurídicas, habiendo constituido en el ámbito europeo una especie *de ius commune*, una cultura jurídica común compartida, radica precisamente en que el mismo ha sido un Derecho jurisprudencial, es decir, científico, en vez de un orden impuesto por el legislador.» (Falcón, 2010, p. 19).

A l'esperit del dret públic català, el concepte que es té del dret, és que no es tracta de la facultat d'ordenar, sinó de la facultat d'expressar, de manera que **no s'atorga a l'autoritat cap poder per a instituir el dret, sinó que se la faculta per a convertir-lo en fórmules jurídiques per a que el puguin expressar; de manera que la missió de l'autoritat no és crear el dret, sinó escriure'l**, amb l'objectiu que pugui ésser emprat com a mitjà per a assolir l'objectiu de la justícia. Diu Francesc Maspons:

«El Dret i la justícia que el legislador expressa en formular la llei, són anteriors i superiors a ella; la funció legislativa és l'instrument que els recull i els presenta en forma concreta i fàcilment recordable.» (Maspons, 1932 [2006], p. 24).

Pel que respecta al poder executiu, efectivament, aquest corresponia a la prefectura de l'Estat a través de la figura del Cap de l'Estat, que és el sobirà, subjecte sempre a l'observança escrupolosa del marc constitucional i els altres drets inherents, manté una preeminència major que allò que serien els actuals monarques caps d'estat, però sempre dins del marc jurídic i mai per damunt d'aquest: a Catalunya el príncep no pot sancionar lleis generals sense l'aprovació i el consentiment de les Corts, en base a un pacte com a mecanisme bàsic de la constitució política del Principat, tant pel que fa a la funció legislativa, en tant que vincle jurídic que obliga el mateix Comte-Rei limitant-ne les seves facultats, com per la impossibilitat de modificar-lo unilateralment atès el seu sotmetiment a aquestes. El Cap d'Estat aplica, i fa aplicar, les lleis, ajustant-se a elles tant en el fons com en la forma²⁸¹.

²⁸¹ Malgrat això, existia una figura, anomenada "regalies" que eren com una sèrie de drets concrets íntimament vinculats al monarca *ossibus affixae* (unides als ossos). Les regalies no es corresponen amb cap figura ni mecanisme jurídic dels que tenim vigents avui dia en el dret públic. Reproduïrem allò que ens cita Víctor Ferro: «Podem dir, reprenent la definició d'un jurista de l'època, que «les «regalies en termes generals, són aquells drets que pertoquen a l'emperador, al rei o al senyor suprem que no reconeix superior» és a dir, el sobirà. Les regalies es classificaven, segons l'origen, en regalies de dret comú, ço és, derivades del dret romano-canònic, rebut com a supletori a Catalunya, i en els procedents dels Usatges i constitucions de la terra; segons llur naturalesa, en eclesiàstiques i seculares; per llur importància, en majors i menors, segons que fossin exclusivament del príncep o que poguessin ésser adquirides pels inferiors (barons i comunitats)...» (Ferro, 1999 [1987], P. 35).

La fórmula de jurament del successor de la Corona en vida del Rei, en el que les Corts fan constar, cada cop que s'esdevé el jurament d'un successor al tron, que es tracta d'un acte merament voluntari i no pas d'una obligació, ja ens informa que estem davant d'una institució de caràcter paccionat. Aquesta és una doctrina predominant al segle XVII basada en la tradició de la submissió espontània dels catalans a Carlemany al començament de la reconquesta i, per tant de caràcter originàriament electiu²⁸².

El monarca comparteix l'exercici de la potestat legislativa conjuntament amb els braços, situació què només es produeix en la Cort General. La convocatòria de la Cort General és competència exclusiva del Comte-Rei, competència que és indelegable, fins i tot en cas d'impediment del Rei, llevat que la Lloctinència estigués regida per la Reina o un príncep de sang, però amb el consentiment de la Cort General.

El Cap d'Estat pot dictar normes generals en forma de pragmàtica, sempre que no entrin en contradicció amb les lleis generals paccionades, facultat, tanmateix, força ampla en teoria i molt reduïda a la pràctica. La seva potestat legislativa també s'estén a l'expedició de diversos preceptes de rang inferior —seria l'equivalent a el que avui són les normes que emanen del poder executiu: decrets, ordres— que, en cap cas, poden vulnerar ni estar en contradicció amb les lleis paccionades, generals o particulars, cosa que en produiria la nul·litat.

La potestat judicial està en mans del Rei, amb la limitació que els Braços han de participar —de la mateixa manera que la seva intervenció és imprescindible per a l'elaboració de les lleis— en la interpretació. No obstant això, el monarca, a través del seu lloctinent i de la Reial Audiència de Catalunya, té competència exclusiva per a jutjar l'abast dels privilegis que la monarquia ha anat atorgant; també pot dictaminar sobre la validesa dels despatxos de la Cancelleria General de la Corona i tot allò que correspon al nomenament d'oficials reials.

²⁸² Aquesta doctrina i aquest argument, foren cabdals a l'hora de justificar el trencament amb Felip III (IV de Castella) el 1640 i reconèixer a Lluís XIV de França com a Comte de Barcelona, Rosselló i Cerdanya.

El Rei té reservat com a competència pròpia, el nomenament de: canceller, regent de la cancelleria, doctors de l'Audiència, jutges de cort, portantveus de general governador, mestre racional, regent la tresoreria, batlle general, advocat fiscal patrimonial, veguers i llurs assessors, sotsveguers, alguns batlles reials, i els jutges de taula. Tenia dret a presentar candidats a l'arquebisbat, bisbats i càrrecs eclesiàstics de pes de Catalunya.

Finalment, i en relació al Cap de l'Estat, afegir que el comte-Rei no pot imposar de forma unilateral càrregues fiscals, sinó que ha de convocar Cort General —que per costum constitucional era la forma preceptiva de sol·licitar-ho—, prèvia sol·licitud als estaments i de forma prou convincent, atès que els representants del regne maldaven per evitar que qualsevol concessió puntual acabés engendrant un dret permanent. És prou significatiu, que el mateix monarca, així com tota la seva família, estiguessin obligats al pagament dels drets de la Generalitat.

Hem analitzat les institucions, ara toca estudiar el sistema normatiu que ha informat i impregnat el dret públic català anterior al Decret de Nova Planta. **Pel que fa al Dret per molt que pugui sorprendre que a l'hora d'estudiar l'Edat mitjana, es pugui parlar del principi de legalitat, en el cas de Catalunya, s'ha de fer, i s'ha de fer amb convicció com si d'un Estat de dret actual es tractés.** Totes les autoritats, àdhuc el sobirà, estaven sotmeses a la llei —sempre insistint, però, en aquest principi bàsic de l'esperit del dret català, que no és la llei la que crea el dret, sinó que només es limita a expressar-lo—, però per si això ja no fos suficient, quan es parla de la reparació dels actes lesius, dóna una solució que ens atrevim a emmarcar dins l'aplicació rigorosa dels principis d'eficiència, eficàcia i celeritat. Així, la mateixa norma que regula l'exercici de les potestats públiques, aporta la solució al problema que es planteja tot establint que si els actes il·líctics de l'administració són nuls o anul·lables, no té cap sentit haver d'esperar que l'oficial responsable de l'il·lícit, respongui davant d'un judici de taula, sinó que —d'acord amb allò instituït a la constitució de l'observança o "poc valdria"—, en base a que es declaren nul·les *ipso facto* "qualsevol letres, provisions, manaments, comissió o comissions ab carta o sens carta" contràries a aquells lleis, fetes pel mateix Rei, el primogènit o lloctinent, governador o portantveus de governador o per qualsevol altre oficial reial, s'atura de soca-rel l'actuació il·lícita, aturant-ne el curs i evitant així danys majors.

En matèria de dret, en cap altre país com a Catalunya, el concepte del pacte com a fixació, objectivació i creació de normes, queda reflectit de forma tant preeminent en el seu ordenament jurídic públic, en tant què fonament de la legislació positiva, garantia del principi de legalitat, tant per al poble, com per al sobirà. Formalment, tot el dret vigent a Catalunya, inclòs el públic, era o paccionat o consuetudinari, bé de forma directa, bé per implicació.

Sobre el dret consuetudinari²⁸³ —el costum fa llei— s’ha de dir que és la base material de tot el sistema jurídic del Principat, de manera que allò que era costum, s’acabava imposant, bé reconegut pels tribunals, bé recollit a les mateixes lleis. El costum general, en forma de llei paccionada tàcita, té la mateixa eficàcia i força d’obligatorietat, que les promulgades en Corts. De la mateixa manera, el costum local s’assimila al privilegi contractual. Les Corts reconeixen la supremacia del costum convertint-les en norma legislativa. En concret, a les Corts de Montçó de 1470 es reconeixen determinades facultats als ens locals de les ciutats, viles i llocs, perquè prèviament el costum ja les havia consagrat. Afegir que la fórmula corrent d’invocar la llei en les Constitucions, solia ser: «Desitjants que los Usatjes de Barcelona, Constitucions de Catalunya, Capítols de Corts, Usos, Pràctiques e consuetuds... ».

Sobre la prelación de les fonts de les normes que integraven el dret positiu a Catalunya, la jerarquia de les normes era la següent: lleis paccionades i costum general, dret comú, doctrina i equitat. Així direm que estava encapçalada per les constitucions i altres drets i costums en sentit ampli i amb l’asimetria d’ambdós elements constitutius; regia el principi que nova norma deroga l’anterior en allò que eren incompatibles; la norma general no anul·lava la local o la particular si no en feia menció explícita; els privilegis no podien ésser perjudicats per altres privilegis, ni revocats sense una causa justa; els pronunciaments judicials, estaven per sobre de les disposicions de caràcter administratiu.

²⁸³ Ens diu Maspons: «El resum de la doctrina catalana sobre la força del costum, és concretat en l’adagi popular que diu: «tractes rompen lleis». Socarrats repeteix el mateix concepte amb aquestes paraules: (...) el costum te tanta força com el pacte. I el pacte és la màxima expressió de la llibertat civil, com ensenya un altre adagi, que diu: «tracte és tracte»: és a dir el pacte és llei.» (Maspons, 1932 [2006], p. 35).

En l'esperit del dret català **la norma constitueix la garantia de tots els drets i, per tant de la llibertat** —que constituïa la raó de ser i el pressupost tàcit de tot el seu ordre institucional— que representa l'existència d'un judici equitatiu, i que deriva de la manta vegades citada —sinònim, d'altra banda, de la seva altíssima importància— constitució "poc valdria" fonamentada en l'usatge *Alium namque «tenguessen justícia e jutjassen per Dret»* del qual se'n desprenen dos preceptes: el primer el Rei, en acceptar la seva dignitat i jurar aquest usatge s'obligava contractualment a fer justícia; el segon, no n'hi ha prou que el príncep —i els seus oficials— apliqui la norma, sinó que ho ha de fer amb subjecció estricta de la llei, en un judici —amb cognició de causa— imparcial i just. L'esperit d'aquella doctrina, és que ningú podia veure alterada la seva situació jurídica sinó era per ministeri de la llei general o en virtut d'una sentència judicial resultant d'un procés ajustat a dret.

L'esperit del dret pública català, informa tota la cosa pública i és, en aquest sentit que, ultra el que hem citat fins aquí, destacarem altres característiques que ens interessa poder contextualitzar pel seu abast i pel seu contingut, com per exemple **el caràcter representatiu i no deliberant del veguer i del batlle** davant els òrgans col·legiats de l'ens local, atès que no intervenen en les reunions del consistori i, també, i en el mateix sentit, remarcar que l'administrador en cap —conseller en cap, paer en cap, cònsol en cap, jurat en cap i procurador en cap— només intervenia —si més no, en el cas de Barcelona— en les votacions per a desfer un empat. **Aquesta fórmula de separació entre la part executiva i legislativa de la merament formal i representativa de l'ens local, és una de les característiques d'aquest dret públic**²⁸⁴.

Destacar també allò que fa referència a la contractació de personal al servei de la cosa pública, en el sentit que sobre aquest personal a Catalunya regia la norma que **no es podien crear nous oficials sense una base legal, regla consagrada, essencialment de cara als oficis locals**. Així, els oficis públics estan ocupats per oficials —el que avui dia són els membres de la funció pública— quina divisió hauríem de fer prenent quatre paràmetres diferents: a) els encarregats de fer justícia i els de la resta de la cosa pública; b) pel rang, els oficials superiors —els que estaven en l'òrbita del sobirà i del lloctinent— i els inferiors, tota la resta, que moltes vegades coincidien amb els oficials locals;

²⁸⁴ Aquest model de funcionament, en què es diferencia la funció executiva i legislativa de la estrictament formal, de representació i protocol·lària, és un dels mecanismes que ens inspira a l'hora de formular una part essencial de la nostra tesi.

c) per l'autoritat de qui depenien, oficials reials i oficials baronials; d) per la relació contractual, oficials ordinaris —els que malgrat el decés del que els havia designats, continuen exercint llurs funcions— i oficials delegats —el que avui dia serien càrrecs de confiança— que cessen automàticament amb la desaparició de la persona que els havia delegat. Ressaltar que **en aquests oficis, la negligència era considerada delictiva**, per això estaven sotmesos a taula, procediment que explicarem a l'apartat 5.1.- del Capítol 4 de la Part II d'aquesta tesi.

D'especial relleu és **la creació, per primera vegada a la història, d'un tribunal específic de garanties constitucionals**. En defensa de la legalitat paccionada, es crea el Tribunal de Contrafaccions, institució que garanteix l'aplicació de les Constitucions catalanes i resol de manera suprema davant qualsevol acció per part del rei, o dels oficials del rei, contraria a l'ordenament constitucional vigent. La Constitució de l'Observança, que com s'ha dit és la culminació de l'estructura institucional de Catalunya, estableix el principi que el rei està sotmès a les constitucions catalanes. Però no va ser fins les Corts de 1701-1702, quan el rei Felipe IV —V de Castella— va aprovar la creació del tribunal. El Tribunal de Contrafaccions va quedar configurat com un tribunal de garanties constitucionals, format de manera paritària entre els representants del rei i els representants dels tres Braços. Permetia així garantir l'ordenament jurídic amb la coparticipació de les institucions del Principat i els oficials reals. Va assumir l'atribució que fins llavors havia pertangut en exclusiva a la Real Audiència de Catalunya. Fou abolit pel Decret de Nova Planta.

Com a recapitulació, citarem el que Victor Ferro ens diu sobre el realisme jurídic i positivisme històric a Catalunya:

«...: a Catalunya, tal cosa era lícita i tal altra prohibida i les coses s'havien de fer d'aquesta o d'aquella manera no en homenatge a la coherència teòrica sinó perquè en tal o tal altre moment així s'havia acordat, expressament o tàcita, entre la potestat suprema, d'una banda, i un individu, una corporació, un estament o tota la comunitat política, de l'altra. (...) Veiem així com, a Catalunya —que es va mantenir estrictament fidel a aquesta concepció mentre d'ella va dependre—, en qualsevol argumentació jurídica, **fins a principis del segle XVIII, hom citava amb naturalitat i pertinença colpidores, disposicions que dataven de feia dos, tres, quatre, cinc i sis segles abans i que eren elements actius i fecunds dels sistema jurídic vigent**. (...) ... després de les grans reformes del regnat de Ferran el Catòlic, tots els conflictes es plantejaven —i es podien plantejar— en termes de dret i no pas de doctrina política.» (Ferro, 1999 [1987], P. 430 – 431).

3.- EL DRET PÚBLIC CATALÀ EN EL SEGLE XX

Com en tot aquest treball de tesi, per arribar al nostre objectiu en allò que ens interessa, hem considerat adient fer també una pinzellada sobre el dret públic català en el segle XX, sense cap pretensió de voler ésser exhaustius, però sí amb la voluntat de contextualitzar l'esfera legal vigent. D'antuvi s'ha de matisar quan parlem de dret públic català, que no és el mateix el dret públic promulgat a Catalunya a l'empara del marc jurídic espanyol, que parlar de dret públic català d'acord amb l'esperit del dret públic originari, anterior al Decret de Nova Planta.

Ja hem apuntat anteriorment, en el capítol 2, que és en el segle XX, per primera vegada després de dos-cents anys de la promulgació dels Decrets de Nova Planta, sorgeixen intents reals d'implementació d'un model propi d'administració local: la Mancomunitat, la Generalitat republicana i la Generalitat restaurada a partir del règim del 78, mitjançant els estatuts d'autonomia del 1979 i del 2006, i tota la legislació que se'n deriva.

Però com ja hem posat de manifest, **una cosa és el dret públic català propi, i una altra ben diferent és el dret públic fet a Catalunya dins el marc jurídic espanyol**, així com la cultura jurídica dominant, que eren —llevat del cas de la República, on hi ha un veritable intent de trencament amb el marc estatal—, i són, el de l'Estat espanyol, de manera que qualsevol intent de nous plantejaments i doctrines innovadores, s'havia —i s'ha— de contraposar a la continuïtat dels esquemes coneguts i enfrontar a **la realitat del context jurídic dominant, sempre contraris a qualsevol interpretació diferent dels estàndards del model administratiu «normal» i distintes del discurs oficial**. Afirmava el professor Xavier Arbós:

«El dret positiu és ordenament, com és obvi, però viu a través dels juristes que l'interpreten, l'apliquen i n'orienten l'evolució. **La doctrina acompanya els projectes, disposada a perfilar les institucions reivindicades i a redactar les normes que es volen aplicar un cop produït el canvi polític**. El dret és la tecnologia de la governació, des de l'adveniment de l'Estat modern, i el saber jurídic (el «Dret», amb majúscula) és un recurs intel·lectual indispensable per al poder. En aquest sentit, **el coneixement i les opinions dels juristes catalans són un element que cal tenir en**

compte pel que poden haver influït en la definició del dret públic propi.» (Arbós, 2010, p. 23 - 24).

Tampoc podem ignorar una realitat, tant crua com es vulgui, que es reflecteix en una manca d'interès i un generalitzat tarannà acomodaticí que impedeixen — i impedeixen— un desenvolupament cert i imaginatiu, d'un dret públic propi, conseqüència d'una estesa mentalitat regionalista —o d'autonomista radical— en contraposició a la de l'independentista espiritual —segons definició de Josep Maria Casasús²⁸⁵—, en el sentit que molt sovint el regionalista/autonomista oblida que és catalanista, i s'abandona a allò que resulta més senzill, més còmode, sense complicar-se la vida. En el pròleg del llibre "Estudis per a una Llei de Governos locals de Catalunya, 2007-2011." Enric Argullol, ens diu:

«... en comprendre tants aspectes de la ordenació del règim de les entitats locals apareixen diverses perspectives de manera que **en ocasions domina la continuïtat dels esquemes coneguts, mentre en altres es fan propostes noves imaginatives.** La primera nota és comprensible ja que el pes de la regulació local té arrels molt profundes, com posen de relleu les successives legislacions locals —o projectes normatius— al llarg dels segles XIX i XX. **La segona característica és particularment interessant ja que trenca amb allò que podríem anomenar el pensament administrativament correcte. Anar per aquest camí, que té òbviament riscos, és més engrescador i concita la crítica i el debat més animat.»** (Renyer, 2011, p. 30).

En aquesta mateixa línia, Victor Ferro es mostra sorprès per la celeritat amb que els juristes del país abandonaren el dret públic propi aprofitant l'ensulsiada del marc jurídic propiciada per la derrota del 1714. Segons es desprèn d'allò que aporta Ferro, aquesta avinentesa es dona a causa de dues circumstàncies cabdals: la primera, intel·lectualment a Europa s'imposava un nou model absolutista, per tant el dret públic català formava part d'un marc jurídic del passat, i segona, la manca d'interès pràctic i la comoditat que proporciona no haver d'anar contra corrent. Diu Ferro:

²⁸⁵ A l'article de Josep Maria Casasús al diari ARA, publicat l'1 de desembre de 2016, amb el títol *Bells 'christmas' en català.*

«Sobta, però, de comprovar com, en un parell de generacions, s'evaporà el record d'unes institucions que semblaven arrelades en la mateixa entranya física de la terra, especialment en uns juristes que feien servir cada dia el recull de lleis del país i els autors que tan fidelment les havien glossades.» (Ferro, 1999, p. 456).

«Més alarmant encara és l'estranya persistència d'aquell oblit i d'aquesta inhibició en qüestions de dret i institucions públiques un cop canviat aquest panorama ideològic i polític. Cert que les noves concepcions que el substituïren continuaven, amb uns altres punts de partida, la línia voluntarista i eren, per tant, alienes a la tradició institucional de Catalunya, i es movien, endemés, en el marc d'un Estat nou, molt més ample. **Potser per això el particularisme jurídic i institucional de la Catalunya moderna s'ha concentrat en el dret privat i ha predominat llargament davant el problema del dret públic un desinterès entre cínic i malfiat.»** (Ferro, 1999, p. 460).

És en el segle XX on es produeixen dos parèntesis d'aquesta deriva general: la Mancomunitat el 1914 i, la República de 1931. No obstant això, a tot estirar i essent generosos, estem parlant de la suma de dinou anys: onze anys de la Mancomunitat de Catalunya 1914-1925, i vuit anys de la Generalitat Republicana 1931-1939. I un darrer període de quasi quaranta anys que arrenca amb la restauració de la Generalitat, efectuada pel règim del 1977, que perviu fins a avui, període, endemés, en el que es promulguen les lleis de divisió i ordenació territorial —un veritable trencament amb el model vigent— i, ensems, es produeixen dos intents de desbordar el marc existent que, malgrat els bons propòsits, han quedat en no res: el *Llibre Blanc de la Funció pública catalana*, el 2005, i la proposta reflectida en el llibre *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, el 2011. Malgrat tot i amb tot, es constata, malauradament, que la immensa majoria de juristes del país desconeixien, i desconeixen, l'existència d'un dret públic propi i, per tant, ni tan sols es plantegen, ni s'han plantejat mai, altre realitat que la del model imperant.

3.1.- La Mancomunitat de Catalunya

Mitjançant el Reial Decret de 18 de desembre de 1913, llei de mancomunitats provincials, i a l'empara de la llei provincial de 29 d'agost de 1882, es va regular i permetre la constitució i organització mancomunada dels poders i recursos econòmics de les diputacions provincials. Aquesta llei, que fou el

resultat d'un llarg procés, ple d'incidències —és un projecte que es planteja per primera vegada el 1908—, fou la que proporcionà els fonaments jurídics per a la constitució de la Mancomunitat de Catalunya el 6 d'abril de 1914. És així com dos-cents anys després de la pèrdua de les institucions catalanes, per primera vegada, apareix una institució política de caràcter nacional amb un objectiu nítidament de recuperació d'aquell esperit del dret públic català: «recuperar la capacitat de la gestió administrativa de les antigues Corts Catalanes».

És, doncs, després de dos-cents anys la primera experiència de desenvolupament d'un determinat dret públic català —o per ser més rigorosos, d'un dret fet a Catalunya sotmès al marc jurídic del Regne d'Espanya—, **amb voluntat explícita d'enllaçar, en la mesura d'allò que fos possible, amb el llegat del veritable dret públic propi.** Acollint-se, doncs, al citat Reial Decret de 18 de desembre del 1913, les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona s'uneixen indefinidament per constituir la Mancomunitat de Catalunya, que es regeix per les disposicions del seu Estatut de constitució i pels acords de l'Assemblea, i del Consell, en exercici de les seves atribucions i per a finalitats exclusivament administratives.

Cal advertir que no es produeix una descentralització de l'estat a favor de la Mancomunitat, sinó que estem davant del que cal considerar com un inici de concentració regional de competències, únicament a través de serveis i recursos propis, atès que passen a ésser atribucions de la Mancomunitat només tots aquells serveis i totes aquelles funcions que la legislació provincial vigent permet establir i exercitar a les Diputacions provincials, que són les que li deleguen aquestes. **Això, afegit a grans dosis d'enginy, habilitat, i innovació, són les que donen lloc a que una «simple» concentració regional de competències, acabi esdevenint una veritable obra de govern.** Argullol ho expressa així:

«Quan hom repassa les fites del catalanisme polític en la seva projecció institucional es constata el caràcter innovador de les propostes que finalment s'implanten. No ho dic tant com un elogi sinó com la constatació que **s'ha buscat fórmules que no són la mera repetició d'aquelles que són conegudes en aquell moment.**» (Argullol, 2015, p. 45).

Així, les competències sobre les que es podia desenvolupar la seva activitat eren les de cultura i instrucció, camins i ponts, obres hidràuliques i ferrocarrils, telèfons, agricultura i serveis forestals, beneficència i sanitat, política social i finances.

És doncs en aquestes àrees que es genera dret públic, a través dels acords i resolucions corresponents, de caràcter administratiu, certament, però indefugiblement amb un marcat tarannà polític i la suma d'iniciativa, enginy, clarividència, decisió i valentia, així com elements propis de l'esperit, l'ideari —el catalanisme polític—, la filosofia, els principis i els homes que han estat a l'origen del procés de constitució de la institució. Clara Isabel Velasco ho il·lustra de la següent manera:

«Hem emfasitzat que la Mancomunitat no tenia capacitat legislativa, però això no vol dir que estigués mancada d'una certa capacitat normativa. **La seva capacitat de crear normes**, no només de dictar simples actes administratius, sinó **de dictar normes d'obligat compliment general, estava vinculada a l'exercici, a la gestió o a la posada en marxa dels serveis que fossin de la seva competència.**» (Velasco, 2015, p. 89).

Es promulguen disposicions de caràcter normatiu que alteren el context existent i disposen la posada en marxa de polítiques, accions i actuacions que en la majoria dels casos retrobem en el fonaments de la Generalitat republicana i que, bona part, perduren fins avui dia²⁸⁶ Afirmar Arbós:

«**L'obra de la Mancomunitat es manté encara com una referència de gestió pública modernitzadora, i la força de l'impuls de vertebració del país encara perdura.**» (Arbós, 2010, p. 32).

«**L'obra de la Mancomunitat va ser extraordinària, i el mèrit rau probablement en la capacitat d'utilitzar amb talent i empena un marc competencial migrat: diríem que es va saber exercir l'autogovern.**» (Arbós, 2010, p. 39).

²⁸⁶ L'Institut d'Estudis Catalans, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, la Biblioteca de Catalunya, Escola Industrial, Escola dels Bells oficis, una profusa promulgació de polítiques educatives, una reeixida estratègia de polítiques socials i d'atenció a les persones, i una cabdal iniciativa en infraestructures viàries, xarxa de ferrocarrils, comunicacions —telèfon— i obres hidràuliques.

3.2.- La Generalitat de l'any 1931

Amb la proclamació de la República Catalana, posteriorment convertida en Generalitat de Catalunya, es produeix un veritable acte revolucionari i de trencament amb la l'ordenament vigent. En el decurs d'aquest curt període es on trobem una producció —i encara més intents de fer-ho— de dret públic català propi, al marge del context jurídic precedent, malgrat que hom hi reconeix la seva influència en la seva gènesi i se'n pateix la seva preeminència en la seva aplicació, una vegada passats els inevitables sedassos de les institucions i tribunals espanyols.

De la producció normativa d'aquesta etapa en destacaríem: el Decret de restabliment de la Generalitat de Catalunya de 1931; l'Estatut d'Autonomia de 1932 —mitjançant la Llei que atorgava al Principat de Catalunya un règim d'autonomia, aprovada pel parlament espanyol el 9 de setembre de 1932—; l'Estatut interior de Catalunya de 1933; la Llei municipal de Catalunya de 1933 i 1934; la Llei i el Decret de majoria d'edat de 1934 i 1936; les lleis de pressupostos de 1933, 1934 i 1936; la Llei de creació del Tribunal de Cassació de Catalunya de 1934; la Llei de contractes de conreu de 1934; la Llei de cooperatives de 1934; els decrets establint la jornada de 40 hores setmanals de 1936.

La tesi de Maspons, és que la proclamació de la República el 14 d'abril de 1931, és un veritable acte de sobirania, tal com posa de manifest en el renomat Dictamen del 12 de febrer de 1932, *La Generalitat de Catalunya i la República espanyola*:

«El decret del Govern provisional de la República Espanyola, de 9 de maig de 1931, els preceptes del qual fijan el règimen provisional de relació entre la República i la Generalitat, als seus articles 1 i 5 reconeix de competència exclusiva de Catalunya, la formulació i aprovació de l'Estatut que l'ha de fixar per al successiu.

No essent, doncs, Catalunya, un Estat vassall, ni un Estat protegit, té la plenitud de facultats que corresponen als que gaudeixen plena independència que, en els termes de l'Avis consultatif, vol dir plena sobirania.» (Maspons, 2006, p. 72-73).

A partir, doncs, de la proclamació de la República Catalana, tot el conjunt del dret eixit de les institucions catalanes, és dret públic català.

El mateix Dictamen estableix doctrina i, com ja s'ha dit, són els juristes quan interpreten el dret positiu, els que estableixen doctrina.

La gran virtut d'aquest Dictamen, és que enllaça la Generalitat republicana amb la Generalitat anterior al 1714 i, per tant, ratifica la legitimitat i validesa jurídica de Catalunya com a entitat sobirana, com a Estat. Maspons centra tot el seu treball en demostrar jurídicament que Catalunya continua essent un Estat que no ha deixat de ser-ho malgrat la caiguda de 1714. En paraules d'Hèctor López Bofill sobre aquest Dictamen:

«la seva tesi, en essència, és que la proclamació de la República Catalana el 14 d'abril pel President Francesc Macià confirma els atributs d'Estat del poder públic català, de manera que les relacions entre la República Catalana i la República Espanyola, com ho demostra l'anàlisi dels decrets aprovats pel govern català i pel govern espanyol en els dies successius, s'ajusta a la idea d'un **pacte entre entitats sobiranes**.» (López, 2006, p. 105).

Tot i amb tot, el període fou curt i ple de diverses vicissituds —fets del 6 d'octubre de 1934 que originaren la suspensió de l'autonomia fins a principis de 1936, després de les eleccions generals del 16 de febrer; i posterior esclat de la guerra civil—, però el conjunt de la normativa aprovada fou en general força interessant i remarcable, digna d'un intens i acurat estudi que, malauradament i en sintonia amb el lament de Victor Ferro, encara no s'ha produït de forma generalitzada. Ho constata contundentment Enric Argullol:

«...la Universitat de Barcelona durant tot aquest període [la Mancomunitat de Catalunya] pel que fa a la Facultat de dret estarà absent. Com també ho va estar durant el període de la Generalitat republicana. Hi ha una dada que és molt significativa: l'any 1939 el règim franquista va depurar a la Universitat de Barcelona 130 professors dels quals només 11 eren de la Facultat de Dret; d'aquests 11, 8 explicaven economia ja que no hi havia facultat d'Economia en aquells moments. És una dada que posa molt de manifest que la Facultat de Dret, i d'alguna manera l'aparell jurídic, s'estava movent en unes coordenades molt distintes d'allò que estava passant en el país» (Argullol, 2015, p. 53-54).

Per allò que ens interessa de la nostra tesi, en relació a la cosa pública local, la Llei municipal de Catalunya fou una fita extraordinària, moderna i progressista que, malgrat el curt període de vigència, va deixar una forta empremta que, fins i tot, arriba a influenciar en el model municipal que es configura en la vigent llei espanyola 7/1985, de 2 d'abril LRBR, tal com posen de manifest Jaume Renyer i Josep M. Sabaté, que sobre aquesta llei subratllen:

«El 26 de maig de 1933 el Govern de la Generalitat presentà al Parlament català el Projecte de Llei Municipal de Catalunya (...), resultat tant del desig de perfecció normativa, com de la necessitat de dotar d'uns mínims instruments d'actuació als municipis quan hom constitueix els elegits el gener de 1934.

(...)

La Llei Municipal de Catalunya ultra reconèixer i afirmar l'autonomia dels municipis per al govern dels seus interessos, arribant a la seva màxima expressió amb l'establiment del règim de Carta (art. 59), i l'elecció democràtica dels ajuntaments, (...), **és una llei flexible, adaptable a les diferents realitats municipals, amb un alt contingut social — estableix com a serveis mínims municipals l'assistència medico-farmacèutica a les famílies pobres, la creació d'institucions d'assistència social, la política social i especialment la millora de les condicions de vida de l'obrer (...), i que recull al mateix temps institucions tradicionals com el Consell Obert (art.79) i institucions modernes com la fórmula d'empresa mixta per a la gestió de serveis municipalitzats (art. 188). La llei cerca també la tecnificació, la major capacitat i l'estabilitat dels funcionaris municipals, als quals dedica un bon nombre d'articles** (Títol XV).

Pel que fa a l'organització municipal, hi destaca una concepció «parlamentària» de l'Ajuntament que combina la representativitat de l'òrgan col·legiat (Consell-Ple) i l'eficàcia dels poders executius atorgats a l'Alcalde i a la comissió executiva (la Comissió de Govern, preceptiva en els municipis de més de 10.000 habitants i facultativa per als de més de 5.000).» (Fuentes, 2001, p. 37-38).

3.3.- La Generalitat del règim del 1977

Com ja s'ha dit, en els darrers tres-cents anys, Catalunya no sols perd la seva tradició de gestió pública, sinó que passa a identificar-la com a un instrument de l'aparell repressor de l'Estat, d'una banda, i de l'altre, com també ja s'ha evidenciat, els juristes del país abandonen l'interès pel dret públic propi. I Malgrat que en el darrer quart del segle XX l'estudi i desenvolupament del dret públic ha experimentat un notable increment i interès, ja s'ha posat en evidència que és un dret públic fet a Catalunya, però no és un dret públic originàriament català. Amb aquest escenari no és estrany observar que tot l'interès pel dret públic sorgit de la nova etapa que s'enceta amb la restauració de la Generalitat l'any 1977, lamentablement no tingui gaire res a veure amb l'esperit del dret públic català²⁸⁷.

Podríem, doncs, parlar d'una oportunitat perduda car el Reial Decret-Llei 41/1977, de *restablecimiento provisional de la Generalidad de Catalunya*, té dues grans virtuts: 1. Reconeix que la Generalitat de Catalunya es una institució secular; i 2, deroga la *Ley de la Jefatura del Estado de ocho de abril de mil novecientos treinta y ocho*, de manera que dóna valor jurídic a la continuïtat de la institució de la Generalitat dins la legalitat republicana de 1931. Valor jurídic que no decau perquè el Reial Decret-Llei 41/1977 mai ha estat derogat, simplement s'extingeix de facto perquè l'article 1 estableix que «*Se restablece con carácter provisional la Generalidad de Cataluña, en el ámbito del presente Real Decreto-ley y hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pueda aprobarse por las Cortes*» això és en el moment que s'aprova la Constitució. Per tant desapareix l'efecte del Reial Decret-Llei pel que fa a la Generalitat Provisional, precisament perquè es conserva ben vigent, per tant, el valor jurídic de la legalitat i legitimitat republicana, també es manté en vigor en ser plenament vigent la derogació de la Llei de 8 d'abril de 1937.

²⁸⁷ Podríem parlar de les quatre lleis d'ordenació territorial de l'any 1987, de la Llei del patrimoni, de la Llei d'urbanisme del Reglaments d'Obres activitats i serveis i, en definitiva d'una rellevant producció legislativa, certament. Ara bé, quan diem que no té gaire res a veure amb l'esperit del dret públic català, ens referim al fons, no a la forma, car és ben palès l'existència d'una realitat: l'administració pública catalana, a més a més d'haver d'estar subjecte a l'ordenament vigent, està impregnada, viciada i contaminada pel model i tarannà jurídic espanyol, la qual cosa dificulta enormement tot intent de transformació real encaminada a la recuperació del citat esperit del dret públic català.

«Restablir la Generalitat sota Tarradellas era restablir tot el que la Generalitat de la Catalunya republicana havia significat, també en la seva fundació el 14 d'abril de 1931.» (López, 2006, p. 120).

Maspons, a través del seu ja citat dictamen del 12 de febrer de 1932, *La Generalitat de Catalunya i la República espanyola*, insisteix sobre la significació que té la restauració de la Generalitat,²⁸⁸ el 17 d'abril de 1931, després de la proclamació de la república catalana tres dies abans, el 14 d'abril del mateix 1931. És a dir, a través de la Generalitat i malgrat les diverses vicissituds esdevingudes al llarg de la història, el fet indiscutible és que **la institució de govern del que fou l'Estat català, continua ben vigent avui dia i plenament entroncada amb la legitimitat històrica.**

No obstant això, ni els professionals de les ciències jurídiques, ni el món acadèmic, varen interessar-se mai —o quasi mai— per estudiar, ni desenvolupar, cap altre possibilitat que no fos estrictament la que es deriva del marc jurídic «normal» i del «pensament correcte», tot i el ventall d'enormes possibilitats que tant la restauració de la Generalitat l'any 1977, com l'Estatut d'autonomia de l'any 1979, com i, sobre tot, l'Estatut de l'any 2006, obria a la innovació i a la implementació de noves eines i mecanismes de gestió a la cosa pública catalana, llevat d'alguna excepció, com la proposta de la Llei de Governos Locals de Catalunya, que malgrat tot va quedar en un calaix.

Tant els estudis introductoris com tota la tasca desenvolupada en l'elaboració d'aquest projecte de llei, es pot considerar de les úniques temptatives serioses d'un model alternatiu, malgrat la subjecció al marc normatiu indefugible. D'aquesta tasca —que fou recollida en una publicació—, el professor Argullol en precisa:

«L'obra que el lector té a mans, conté aportacions importants per un debat, sempre encès a Catalunya, sobre l'organització territorial i l'ordenació local, la significació de les quals no disminueix pel fet de no haver acabat el procés d'aprovació.» (Argullol, 2011, p. 30).

²⁸⁸ Diu Maspons en el seu Dictamen: "...Govern que Catalunya es va donar mentre es pogué governar a si mateixa; la qual cosa vol dir que no expressa un nom nou, sense antecedents, sinó ben al contrari, d'un contingut real i definit, que és el de la Generalitat anterior a 1714, quan tenia i exercia totes les facultats que pertocquen a un Estat." (Maspons, 2006, p. 78).

3.4.- Els doctes adalils del dret públic català originari del segle XX

Tot i el significatiu desinterès català pel dret públic en el decurs del segle XX, cal destacar dues figures cabdals: Francesc de Paula Maspons i Anglasell i Victor Ferro i Pomà, ambdós profusament citats en el present treball de tesi, i ambdós extraordinaris coneixedors del dret públic català, anterior al Decret de Nova Planta. Tant Maspons com Ferro tenen molt d'allò que cal i que és essencial en relació al dret públic català: una independència espiritual. Per això rescaten de l'oblit la tradició jurídica ancestral, interpretant-la i mostrant-la a la llum pública i a l'abast de tots aquells que els vulguin —vulguem— escoltar i seguir.

No es tracta de fer un panegíric d'aquest dos doctes doctors, car això és un treball de tesi i no s'escau, es tracta simplement de posar en el seu lloc, el lloc on els correspon, dos acadèmics que tenen la virtut de rescatar del passat un instrument —el dret públic català originari— amb unes prestacions extraordinàries, en lloen la seva existència, n'actualitzen la seva vigència, i aplanen el camí per a la seva pervivència.

En el present treball, així ho hem fet, i després d'estudiar-lo i d'analitzar-lo acuradament, i buscar-ne —i trobar-los— els models que encara avui provenen de les mateixes fonts, i utilitzen idèntics mecanismes i instrument, sense que els hagin abandonat ni oblidat, s'ha construït un postulat amb la mirada posada en l'esperit d'aquell dret públic.

De Francesc Maspons i Anglasell, el professor associat de Dret Internacional Públic del Departament de Dret i Economia Internacionals de la Universitat de Barcelona, Dr. Ferran Armengol en diu:

«La reivindicació jurídica de Catalunya, és a dir, la reivindicació de la personalitat jurídica de Catalunya des de la perspectiva del dret, va ser, sens dubte, l'autèntic leit motiv de l'obra de Francesc Maspons i Anglasell, present tant en els seus estudis de dret civil com dret públic català i dret internacional públic. Així Maspons va destacar per la seva tasca de preservació del dret català i a la vegada, fou un dels pioners de l'intervencionisme català internacional i un dels primers europeistes catalans.» (Armengol, 2006, p. 44).

Per la seva banda, de Victor Ferro i Pomà, la Presidenta del Parlament de Catalunya, Núria de Gispert, expressa en el pròleg de la segona edició del llibre *El dret públic català. Les institucions a Catalunya fins el Decret de Nova Planta*, el següent:

«En definitiva, convé posar en valor tots els qui, com Victor Ferro, han viscut per salvar el nostre dret, públic i privat, per desenvolupar-lo, per difondre'l. Hem arribat on hem arribat i ens podem proposar horitzons de plenitud, perquè hi hagut persones, amb noms i cognoms, abnegades, compromeses, conseqüents, que han sentit un deure de militància per un país que fou, és i serà, i que ara pot avançar molt, recuperant plenament la sobirania. Tant de bo que, perseverants en el camí de l'autoexigència, de sentit patriòtic i de responsabilitat, sapiguem dotar-nos d'unes estructures públiques d'altura del poble català, que mereix guanyar-se el futur. Aquesta seria, no en tinc cap dubte, la millor expressió de l'agraïment que li devem a Victor Ferro.» (Ferro, 2015, p. XII).

Maspons i Ferro compleixen amb escriure els principis, no escrits, de com ha d'actuar el català lleial «en tots els actes de la vida», i ho fan; són conscients que és dur i demana sacrificis permanents, però ho fan, i tots aquells que ens en considerem tributaris i seguidors, els ho agraïm, encara que sigui en mig — o precisament per això— d'una tesi doctoral.

CAPÍTOL 4

LA PROPOSTA

SUMARI: 1.- UNA SOCIETAT IMPLICADA I PARTICIPATIVA EN LA POLÍTICA LOCAL. {Pàg. 257} 1.1.- L'esfera territorial: ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES i ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES. {Pàg. 264} 1.2.- L'esfera associativa: els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS i ELS GREMIS I ESTAMENTS. {Pàg. 265} 1.3.- L'actor ciutadà. {Pàg. 267} 2.- EL MODEL TERRITORIAL. {Pàg. 269} 2.1.- Un model territorial racional. {Pàg. 271} 2.2.- ABA. ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES. {Pàg. 273} 2.2.1.- Les MUNICIPALITATS que integren una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA. {Pàg. 278} 2.2.2.- Les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES. {Pàg. 280} 2.2.3.- Les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES. {Pàg. 281} 2.3.- EL MUNICIPI. {Pàg. 282} 3.- EL MODEL ASSOCIATIU. {Pàg. 285} 3.1.- GREMIS i ESTAMENTS. {Pàg. 287} 3.2.- GRUPS SOCIALS SECUNDARIS. {Pàg. 289} 4.- EL MODEL DE GOVERN QUE ES PROPOSA EN LA COSA PÚBLICA LOCAL. {Pàg. 290} 4.1.- El Marc Jurídic {Pàg. 297} 4.1.1.- La CARTA MUNICIPAL. {Pàg. 300} 4.1.2.- L'ESTATUT INTERN. {Pàg. 302} 4.2.- Estructura política de Govern; acció política. {Pàg. 303} 4.2.1.- El govern de l'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA i del MUNICIPI. {Pàg. 304} 4.2.1.1.- L'ASSEMBLEA DE CONSELLERS. {Pàg. 307} 4.2.1.2.- La figura del BATLLE o PAER. {Pàg. 309} 4.2.2.- El govern de les MUNICIPALITATS {Pàg. 312} 4.2.3.- El govern de les altres ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES. {Pàg. 314} 4.2.4.- El govern de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES. {Pàg. 315} 4.2.5.- El govern en l'esfera associativa. {Pàg. 317} 4.2.5.1.- El govern dels GREMIS i ESTAMENTS. {Pàg. 318} 4.2.5.2.- El govern dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS. {Pàg. 319} 4.3.- L'estructura administrativa de govern; acció executiva. {Pàg. 321} 4.3.1.- El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL. {Pàg. 322} 4.3.2.- El treballador públic. {Pàg. 324} 4.4.- El model de sistema electoral local. Característiques singulars del sistema proposat. {Pàg. 330} 5.- UNA NOVA ACCIÓ POLÍTICA RACIONAL EN LA COSA PÚBLICA LOCAL. {Pàg. 338} 5.1. L'avaluació com a evolució del mecanisme de «purgar taula»{Pàg. 340} 5.1.1.- Reivindicant la «purga de taula». {Pàg. 344} 5.2.- L'actor polític en la política local. {Pàg. 346}

La proposta de política local per a la cosa pública local de Catalunya que es suscita i que incorpora aquesta tesi, parteix d'una profunda reforma del model vigent, tant en el fons com en la forma; **reforma que també exigeix una evolució conceptual tant en l'esperit com en la praxi**; i, en conjunt, **un plantejament que indistriablement requereix un elevat grau d'exigència i compromís per a tots els actors implicats, societat inclosa, a la que se li demanarà un nivell d'implicació i coresponsabilitat força**

més elevat. Tanmateix, entenem que aquest postulat només pot arribar a ser possible mitjançant una revolucionària mutació del concepte de Govern Local, tot desenvolupant un model substancialment diferent de l'existent. Aquesta metamorfosi que es proposa afectaria als que fins el present han estat els actors principals següents: ajuntament, en tant que corporació; alcalde; regidors; PDPM; ciutadans; model electoral i model territorial. També als partits polítics, però en un sentit diferent, atès que en aquest plantejament no se'ls hi atribueix cap rol específic, com raonarem tot seguit.

En qualsevol cas, **aquesta proposta de política local que es planteja, es fa al marge del marc polític i jurídic vigent**, pensat com a una proposta de futur —immediat o no— i com a resposta i solució al problema que s'ha descrit en el capítol precedent. El que presentem és una proposició sense condicionants externs; el marc jurídic que la faci possible és tot un altre assumpte, en el ben entès que —com ja s'ha apuntat—, **malgrat això, una part important del postulat seria possible desenvolupar-lo dins l'enquadrament legislatiu vigent**, com veurem en el Capítol 5.

D'antuvi s'ha estudiat la substitució del terme i el concepte d'ajuntament²⁸⁹ —no ens referim a la casa de la vila, en tant que edifici que alberga la institució, sinó a la pròpia institució de govern— pel concepte que considerem, i així ens ho atrevim a dir, més apropiat dins la tradició municipalista catalana, de **CONSELL** —com podem observar des de, l'índlit Consell de Cent fins el mateix Consell Municipal del Govern Obert actual a Barcelona.

En el mateix sentit, s'ha sospesat abastament l'oportunitat de mantenir o no la denominació d'Alcalde²⁹⁰ terme que, finalment, es percep com allunyat de la

²⁸⁹ La institució de l'ajuntament neix al regne de Castella vers el segle XIII en un context de comunitats locals generalment força petites i la seva figura representativa era l'alcalde. Amb el Decret de Nova Planta, es va implantar aquesta institució, anomenada *ayuntamiento de regidores*, presidit pel *corregidor*, sistema polític més homogeni i adequat al tarannà del nou règim absolutista i que, sobretot, permetia la constant interferència i control de la monarquia en els assumptes locals.

²⁹⁰ En relació a la denominació d'alcalde, vocable que no prové de la tradició catalana sinó que va arribar imposat amb el Decret de Nova Planta, cal fer una precisió que hom considera important, car malgrat que la pròpia normativa, l'equipara al de batlle, en realitat ni l'un ni l'altre provenen del títol que designava el càrrec que presidia els *ayuntamientos* a castellà ni els consells a Catalunya i, per tant estem davant una traducció del mot i una equivalència del càrrec que no es corresponen amb la realitat.

En els seus orígens, alcalde, mot d'origen àrab, s'utilitzava per a designar el jutge, de manera que a Castellà, les funcions de l'alcalde era realment de caràcter judicial. Pel fet que a l'antic règim hi havia una palesa confusió entre l'administració de

tradició del país i, per tant, adequada la seva substitució, de manera que es proposa la tradicional, i d'utilització generalitzada, de **BATLLE**²⁹¹, com també —allí on es consideri oportú, bé perquè sigui la denominació pròpia i també tradicional d'aquell territori, bé per qualsevol altre motiu— l'específica del **PAER**²⁹². Ensenms, d'aquest actor, amb un excés de protagonisme i

justícia i l'administració civil, els batlles també s'encarregaven d'assumptes de gestió pública al marge de les merament judicials, i per això, amb el temps, es produeix aquesta assimilació entre un títol i un càrrec que no es corresponien. També afavoreix aquesta assimilació el fet que a la Corona d'Aragó, després de la Guerra de Successió els corregidors —aquests sí en tant que caps del consistori— no eren, com majoritàriament esdevé en el cas de Castella, homes de llei, sinó militars, motiu pel qual, havien d'ésser assistits pels tinents de corregidor o alcaldes majors.

²⁹¹ L'article 47 del Decret Legislatiu 28/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, diu en el seu apartat 1, que el govern i l'administració municipals corresponen a l'ajuntament, integrat per l'alcalde o batlle i els regidors.

Segons la Gran Enciclopèdia Catalana, la figura del batlle, als Països Catalans, és un administrador al servei d'un senyor territorial, en nom del qual exercia una jurisdicció reial o baronial i la representació dels drets de caràcter econòmic (feudals i emfitèutics o no).

La utilització de la paraula "batlle" amb el significat d'"alcalde", es produeix a determinats indrets dels Països Catalans sota administració espanyola, a partir dels Decrets de Nova Planta en que s'instaura un nou sistema de presidència de les institucions municipals, que a més de dirigir l'administració municipal, es caracteritza per ser d'estricta designació governativa i disposar de certes funcions judicials. Aquests aspectes l'aproximen més a la figura del batlle reial que no a al sistema corporatiu de juraries, paeries o consolats, propis de la tradició jurídica catalana, que permetia una major autonomia municipal i l'exercici d'un important control del sistema d'elecció per part de les oligarquies burgeses que dominaven els municipis.

Abans dels decrets de Nova Planta, els presidents dels ajuntaments, aleshores designats comunament "universitats", tenien denominacions diverses, així a les terres de Lleida, era el "paer en cap", única denominació municipal històrica que subsisteix actualment; a la zona dels Pirineus predominava "cònsol major"; a Barcelona "conseller en cap"; a Mallorca "jurat en cap"; d'altre banda, també era freqüent que en determinats municipis petits les juraries corporatives no tinguessin cap membre preeminent.

Al Principat d'Andorra, la seva independència política ha permès que les denominacions i funcions jurídiques i administratives hagin evolucionat de manera coherent amb el sentit originari dels distints càrrecs i així allí el Batlle és un jutge de primera instància.

²⁹² La Figura del Paer és, especialment a les terres de ponent, la forma tradicional, fins i tot avui dia, de denominar el Batlle. A la Catalunya de la Corona Catalanoaragonesa, era un dels quatre prohoms als quals Jaume I confià el 1229 l'administració comunal barcelonina, autoritzant-los a prendre consellers que els assessoressin en llur càrrec. A Tortosa, des del 1276 fins al Decret de Nova Planta, fou el jutge representant de la ciutat que assistia amb caràcter assessor i executiu el veguer per a assegurar la pau i l'ordre públic. Així mateix, és el nom donat a Lleida, Tàrrrega, Cervera, Balaguer, Agramunt i

preponderància en el model que es pretén substituir, se'n proposa una altre sensible modificació en el seu rol, més enllà de l'expressió, que en aquest cas afecta al concepte, tot reduint-ne i eliminant competències i funcions.

«De ahí que las sociedades de la modernidad avanzada hayan de ser consideradas como **sistemas sin vértice jerárquico** que, debido a la dependència recíproca entre los sistemas funcionales especializados y autónomos, llevan a cabo configuraciones completamente distintas en función de los problemas de que se trate» (Innerarity, 2002, p. 148).

També la figura del regidor té una gènesi paral·lela a la d'alcalde, i com aquest, la denominació també és aliena al costum i tradició del país atès la seva procedència castellana, incorporada al nostre ordenament a través del Decret de Nova Planta. És així, i de la mateixa manera que hem fet amb el BATLLE o PAER, recuperem en aquesta tesi la denominació de **CONSELLER**, que és la pròpia de —si més no, d'una part important— de la Catalunya en què la cosa pública era regida per l'esperit del dret públic català.

Pel que respecta a la figura del PDPM, hauria de ser modificada, d'antuvi, en allò referent a la seva denominació, atès que per tal que no es pugui generar dubtes de cap classe sobre el seu rol, passaria a designar-se —proposta que es presenta amb la més plena i absoluta convicció—, com a **SECRETARI GENERAL MUNICIPAL**²⁹³. També la seva funció s'hauria de transformar per tal d'esdevenir el màxim responsable de la gestió i de l'execució, tant de la vessant administrativa, com de les directrius que emanin de l'òrgan col·legiat responsable d'adoptar totes les decisions polítiques: l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL.

Aquesta proposta que es formula, contempla l'existència d'un òrgan col·legiat que anomenaríem **ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL O COMUNAL**. A aquest òrgan col·legiat se li reservaria el paper de ser el màxim, i únic, responsable en tota la presa de decisions polítiques sense que hi hagués cap actor preponderant protagonista que destaqués per damunt dels altres dins el seu si. Tots els membres del CONSELL, MUNICIPAL O COMUNAL, haurien de ser

altres poblacions, als magistrats que detenen les facultats rectores i executives dels respectius municipis.

²⁹³ La denominació de Secretari General Municipal és la que es considera més adient, tant per tradició històrica com per la funció que desenvolupa i el rol que executa, així com també, després d'haver efectuat l'estudi comparat de les diverses accepcions vigents en els diferents països analitzats en el present treball d'investigació.

corresponsables de totes les decisions polítiques adoptades, de manera que el protagonisme polític quedaria diluït col·legiadament entre tots els membres que el componen.

D'altra banda, i també a redós del disseny del nou paradigma que es planteja, hem reflexionat i madurat la necessitat, i exigència, de donar carta de naturalesa a la societat, al ciutadà, a través de la vessant associativa, tot aprofitant i potenciant el vast i importantíssim teixit associatiu de Catalunya. Per això hem apostat, amb absoluta convicció, per a que aquesta potent xarxa associativa esdevingui una de les dues potes del govern en la cosa pública local, assolint la classificació **d'esfera associativa de participació**.

L'establiment d'un nou model de govern local hauria de comportar, necessàriament, indefugible i de forma implícita, l'evolució i transformació del sistema electoral²⁹⁴ vigent, per tal d'adaptar-lo a un format que reflecteixi de forma fidedigna allò que es proposa. Efectivament, considerem que estem davant d'una magnífica oportunitat de modificar el sistema electoral local, tot i ésser conscients que aquesta és una matèria molt delicada per moltes qüestions, i que requereix molta dosi d'audàcia²⁹⁵. Reemplaçar l'actual i inveterat model electoral per a evolucionar vers un model nou i diferent, és plantejar quasi una utopia, quan els qui l'han de portar a terme són, precisament, els principals afectats i els que en sortiran mal parats: els partits polítics i els actors polítics actuals.

En aquesta tesi, volem postular un nou patró fonamentat en l'evolució —que pretenem que sigui— perfeccionada, i adaptada al marc social del segle XXI, de models pretèrits existents amb anterioritat al nostre temps i informat per l'esperit de la cosa pública de la Catalunya dels segles XI al XVIII. En tot cas, el que es pretén proposar és millorar la política local amb l'aplicació d'un sistema electoral escrupolosament democràtic, vers l'excel·lència, tot donant-li un sentit diferent, real, plenament representatiu i permanentment participatiu,

²⁹⁴ Agustí Bosch, defineix el concepte de sistema electoral: «El sistema electoral és el conjunt de normes que regeixen l'operació de transformar els vots emesos pels ciutadans en escons que s'assignen a diputats.» (Bosch, 2004, p. 7).

²⁹⁵ En relació als canvis, a les noves propostes i/o a retratar la realitat o, si més no, a admetre-la en públic, Alejandro Nieto ens diu: «Los autores, en suma, deben ser conscientes del limitado alcance de sus palabras. **Porque la mayoría de sus lectores o rechazan el mensaje si va en contra de sus principios ideológicos** o, si lo aceptan, lo silencian en público para no colocarse en situaciones políticamente incorrectas o personalmente incómodas.» (Nieto, 2008, p. 20).

un model literalment a les antípodes del totalitarisme i de l'absolutisme, però també, de l'actual.²⁹⁶

La proposta que es sotmet a consideració, incorpora un element filosòfic essencial: **tothom ha d'haver ocupat algun càrrec de responsabilitat en la cosa pública local²⁹⁷, en algun moment de la seva vida però, en cap cas, més de dues vegades²⁹⁸**. La pretensió d'aquest plantejament és que per a ésser CONSELLER no calgui sotmetre's a cap procés de campanya electoral — tal com les coneixem avui dia—, sinó que quan arribi el torn electoral que correspongui, tots els ciutadans es puguin votar entre si, els uns als altres — amb uns criteris i condicions que veurem més endavant—, en tant que candidats que ho són per condició i naturalesa pròpia. **En aquest model que es formula, el que es pretén és que un CONSELLER municipal no sigui un professional de la política, atès que el càrrec de CONSELLER no hauria de comportar en cap cas, ni dedicació exclusiva, ni assistència permanent, ni tampoc cap tipus de remuneració de caràcter laboral²⁹⁹**.

²⁹⁶ Novament citem Alejandro Nieto: «Y si esto es imprescindible en todo tiempo, más todavía en un momento crítico de evolución cómo es el presente, cuando la tecnología y la sociedad se han complicado de tal manera que ya no valen los conceptos, esquemas, y sistema que se han venido utilizando en los últimos doscientos años. **El mundo actual necesita nuevos parámetros de comprensión y nuevas pautas de comportamiento que únicamente pueden adquirirse si se abandonan ciertos prejuicios ideológicos y culturales** y, sobre todo, si se tiene el coraje de abordar la realidad levantando las máscaras y velos que hoy lo ocultan y deforman. No es que hayamos llegado al final de la historia, pero cada vez está más claro —y ya tenemos perspectiva suficiente para comprobarlo— que estamos en los comienzos de una nueva singladura histórica, en la que es imprescindible recuperar el sentido de la orientación que con tantos y tan radicales cambios hemos perdido.» (Nieto, 2008, p. 22).

²⁹⁷ Aquest postulat no és aliè en el nostre ordenament jurídic vigent. Efectivament a l'article 553-15.4 de la Llei 5/2006, de 10 de maig, del Llibre Cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, ja preveu que la designació dels càrrecs en una comunitat de veïns es decideix, si no hi ha candidats, per un torn rotatori o per sorteig entre les persones que encara no han exercit el càrrec.

²⁹⁸ Aquest model que es proposa, no es basa en la experiència de l'actor polític —un alcalde, com més temps porta governant, més experiència adquireix, sens dubte— sinó en la voluntat i compromís de servir a la pròpia comunitat —és un servei d'ell cap a ell—, atès que en aquest model, l'experiència, i la professionalitat, la deixem per al PDPM, per al gestor i executor de les polítiques que acordi i decideixi l'òrgan col·legiat.

²⁹⁹ Explicarem més endavant, a l'apartat *L'actor polític en la cosa pública local*, com es compensa al Conseller per la seva dedicació a la cosa pública.

Aquest nou paradigma que es proposa, només arribarà a ser possible amb una societat molt participativa, compromesa, corresponsable, formada i preparada. Per això s'ha dissenyat un model participatiu basat en dues esferes de participació —una de territorial i una altra d'associativa—, dividides, cada una d'aquestes esferes, en dos **llivells** respectivament: la territorial en **ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES** i **ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES**; i l'associativa en **GRUPS SOCIALS SECUNDARIS** i **ESTAMENTS O GREMIS**.

La proposta contempla que el ciutadà d'aquest nou paradigma, participi activament en la cosa pública a través d'aquestes dues esferes de participació citades, mitjançant el seu GRUP SOCIAL SECUNDARI, i la seva ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA. Mentre l'adscripció a l'ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA li serà donada pel seu veïnatge, la pertinença al GRUP SOCIAL SECUNDARI, serà el resultat de la seva elecció personal en funció de la seva adscripció associativa com a resultat de la seva activitat professional, cultural, esportiva, o qualsevol altra que quedi englobada dins d'un GRUP SOCIAL SECUNDARI.

«Creo que una democràcia ideal requeriria como mínimo estas carecterísticas:

- **Participación efectiva. Antes de que una política sea adoptada por una asociación, todos los miembros del demos deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer saber a los otros miembros sus puntos de vista sobre lo que debería ser la política.»** (Dahl, 2008, p. 23).

Respecte a l'estructura territorial local, el conjunt d'aquest postulat, s'hauria d'emmarcar en un nou mapa municipal ben estudiat i volgutament racional, compost per municipis i **ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES** (ABA) —ens locals formats per una suma de **MUNICIPALITATS** que conformin, en conjunt, una població igual o superior als deu mil habitants; de manera que el que es proposa, és que aquells ens locals amb població inferior a deu mil habitants s'hagin d'agrupar —que no fusionar— en ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES.

En definitiva, a partir d'aquest punt, amb l'objectiu de desgranar la proposta que es pretén presentar, procedirem a desenvolupar el postulat que es sotmet a consideració crítica del lector, tot seguint el fil metodològic dels eixos de treball definits a la introducció del present treball, ara readaptats a que l'exposició tingui una coherència cronològica, d'acord amb la lògica aristotèlica³⁰⁰: comunitat, ciutat constituïda; o el que és el mateix: ciutadà,

³⁰⁰ La cronologia aristotèlica és ben evident en el llibre *Política: Llibre primer De la societat civil, comunitat política i comunitat familiar* on en primer lloc parla del

territori i govern —la doctrina ho defineix com a població, territori i organització— i, per tant, posarem el model de societat que pretenem en primer lloc, i el model territorial en segon lloc, atès que tot el tot el que es proposa en aquesta tesi es sustenta en l'aspiració d'assolir un document d'estudi prou qualificat i capaç, per tal de servir de base per a iniciar el camí vers un nou paradigma social i territorial. Així doncs, aquests eixos que es formulen, són els següents:

- a) Una transformació en la mentalitat participativa dels ciutadans.
- b) Un model territorial diferent.
- c) Un potent teixit associatiu
- d) Un model distint de govern i sistema electoral local.
- e) Una acció política local, fonamentada en l'interès general.

En tot cas, afegirem una observació important: aquest postulat que es sotmet a consideració no aniria destinat a la ciutat de Barcelona ni a les grans ciutats del país. De fet, no ens pronunciem en quin punt hi ha d'haver els límits dimensionals màxims en l'aplicació del model. Ni "què", d'aquesta proposta, va destinat a "qui", entenent que probablement hi haurà aspectes aptes i útils per a tots i tothom, i d'altres que quedarien, i haurien de restar, limitats només a una part de la proposta. En definitiva, és un aspecte que conscientment deixem obert, com veurem en alguna altra ocasió en el decurs de l'exposició del treball. Per a una millor comprensió de la proposta que es sotmet a la consideració crítica de qui correspongui, acudirem a l'infograma del quadre 9.

Finalment, i abans d'entrar en matèria, un darrer, però important, apunt, atès que no podem continuar l'exposició sense fer una referència als partits polítics, pilars sobre els que s'assenta tot l'edifici de les democràcies liberals avui dia, i quin ha de ser el seu paper en aquest nou paradigma que plantejem. L'exposició que tot seguit es fa, és matèria força sensible, generadora i objecte d'un extens debat i controvèrsia i, per tant des d'un punt de vista tant abstracte com empíric, intentarem ser el màxim d'objectius i rigorosos, en relació i en allò que afecta el present treball, conscients, com diu Nieto a través de Sartorius, que una lectura esbiaixada de la posició que defensem, podria ser titllada d'antidemocràtica si es treu de context.

desenvolupament natural de l'ésser humà, i després parla de la ciutat i comunitat cívica, però també d'Estat i associació política. Per tant, doncs, per Aristòtil la cronologia lògica és: ciutadà, territori (ciutat) i govern (Estat, associació política).

«Por decirlo con las corteses palabras de Nicolás Sartorius, **«hay momentos en que todos detestamos a los partidos y a sus instituciones, pero cualquier otra experiencia conocida que haya prescindido de ellos ha significado siempre la negación de la democracia.** La descalificación de los partidos o de los políticos siempre lleva dentro una profunda carga antidemocrática y es discurso ideológico que prepara el terreno, consciente o inconscientemente, a soluciones autoritarias.» (Nieto, 2008, P. 64).

Els partits polítics apareixen a cavall de la Revolució Francesa i la Revolució Industrial, esdevenint associacions polítiques de masses en el darrer terç del segle XIX, però no és fins després de la segona guerra mundial —prèviament foren reconeguts com a formacions estables en els respectius ordenaments jurídics dels estats democràtics liberals— que es converteixen en l'instrument essencial del vigent patró democràtic i expressió del pluralisme, fins i tot amb el corresponent reconeixement constitucional a les cartes magnas sorgides després d'aquesta gran contesa mundial.

«Los partidos se han convertido, no ya en España sino en todos los regímenes demoliberales, en la base más consistente de la democracia representativa e incluso en los verdaderos sujetos del ejercicio de la soberanía, **cuyo titular formal sigue siendo el pueblo.** Esta prepotencia de los partidos y su no siempre transparente funcionamiento ha llevado a muchos autores a criticar **la partidocràcia como síntesis de todos los males de la democracia pluralista:** los partidos, se dice, han cartelizado la política, como los trust la economía, y han «expropiado» a los poderes públicos la sustancia de sus decisiones.» (Torres, 1991, p. 101).

És possible que si el model electoral hagués estat un altre, si més no en el món local —l·listes obertes, l·listes desbloquejades, altres models comparats on la participació i democràcia real són més transparents— la situació actual seria diferent. Tanmateix, el sistema electoral vigent a l'Estat espanyol, per tant i de retruc a Catalunya, afavoreix la confrontació, atès que el que dóna redits per a mantenir *l'estatus quo* dels partits —com anteriorment ja hem posat de manifest—, és assolir quotes de poder, sempre al marge de l'interès general. Aquest fet objectiu, traslladat al món local, ha esdevingut un element altament litigiós i negatiu per al desenvolupament polític de la cosa pública local.

La pretensió d'aquest postulat, és cercar —i trobar— un model on la política local —probablement la política general haurà de ser objecte d'un altre debat— sigui la suma de tots, amb un marc plenament democràtic i participatiu, un model que exigeixi la participació de tothom, un model on es pugui demanar

responsabilitats —responsabilitats reals— administratives, civils i penals als electes, un sistema en el que es foragiti el “tot s’hi val”, un patró obert i amb capacitat per a donar pas a la política en majúscules. I la qüestió que sorgeix és: aquests condicionants són aplicables en el món local amb l’actual sistema de partits? Al nostre entendre, com a conseqüència del que hem examinat fins ara en aquesta recerca i de l’estudi empíric d’una petita, però significativa, part de la profusa bibliografia existent al respecte, la resposta, inevitablement, ha de ser negativa.

«El reto que actualmente ha de afrontar el gobierno de las ciudades consiste en rechazar los condicionamientos que pueden provenir de fuera y armonizar la política de desarrollo local con la nacional, evitando el peligro de nuevos colonialismos.» (Pintacuda, 1994, p. 156).

La següent pregunta que ens plantegem és: han de tenir algun paper els partits polítics en la política local? Lamentablement la resposta, al nostre entendre i pel nostre patró, també ha de ser negativa mentre el sistema de partits polítics sigui l’actual. Si implementem un model on la política local sigui la interacció i coresponsabilitat de tots i tothom, on l’interès general prevalgui, o més ben dit, substitueixi les lluites partidistes, els partits polítics no hi tenen encaix. Si veritablement instaurem un nou patró, on l’acció política no es dissenyi en funció de les maniobres tàctiques de cada un dels partits polítics, sinó simplement en funció de les necessitats del municipi i de les prioritats del conjunt dels seus ciutadans, els partits polítics locals amb la seva funció, configuració i finalitats actuals, malauradament representen —i són— un llast.

Aquest fil argumental ens porta a una altre qüestió: han de desaparèixer els partits polítics de la política local? I la resposta que considerem més coherent és, que mentre el sistema de partits sigui una emulació d’una competició esportiva per veure qui obté el triomf final —tenint en compte que per a vèncer no importa els mitjans ni els procediments—, sense que l’interès general ni les necessitats de la ciutadania tinguin cap valor a la pràctica, els partits tal com els coneixem no tenen cabuda en aquest model, justament perquè el model que presentem és l’antítesi tant del patró que regeix el model de partits, com del patró de funcionament intern dels propis partits, polítics.

«Los partidos dan la impresión de pertenecer más al aparato estatal que a la sociedad civil.

Es, sobre todo, esta aberrante situación de los partidos la que hace urgente la elaboración de un nuevo proyecto político que regule la complejidad de los procesos sociales. En efecto, la pieza

fundamental de nuestro sistema son los partidos: para bien y para mal, ellos han sido los sujetos privilegiados y los principales actores de la vida política. Para bien, porque han impedido el retorno a regímenes autoritarios y, como suele decirse, han salvado la democracia; **para mal, porque han provocado el surgimiento de la cuestión moral y han abierto los espacios del aparato estatal a la corrupción** y a la colusión con poderes extraños y organizaciones mafiosas, sin importarles la desconfianza y el alejamiento de los ciudadanos con respeto de la política.» (Pintacuda, 1994, p. 140-141).

Insistim, però, han de desaparèixer els partits polítics? No, però han de mutar³⁰¹. **Els partits han de ser font d'ideologia política i, probablement, instruments de govern general, però en el món local ja no poden continuar essent grups polítics en tant que aparell de govern.** El ciutadà, en els governs locals, ha d'estar representat per electes amb noms i cognoms —al marge de les seves idees polítiques i del partit que formin part—, no per partits polítics. No són els partits els que han d'obtenir representació en escons, sinó que és al poble que directament l'ha votat, al qui ha de representar cada escó.

«Nos preguntamos, por lo tanto, si **será posible en el futuro inmediato una renovación de los partidos** y si, en el caso de que se produzca, bastará para devolver el poder a la comunidad y hacer que renazca el interés por la política; o si, por el contrario, **habrá que idear algo distinto**. En otras palabras, **¿siguen teniendo validez las motivaciones históricas que dieron origen a esa forma de representación que son los**

³⁰¹ Aquest és assumpte que requereix tota una altra línia de recerca, en què entenem que no hi hem, ni podem, entrar. El tema és de tal complexitat i abast, que requeriria tot un programa de recerca específic i multidisciplinari, i que tracti de forma diferenciada món local i política general, per tant, doncs, objecte d'altres plantejaments que van molt més enllà que el present treball, però que sens dubte, algun dia s'haurà d'abordar i algú o alguns ho hauran de fer. L'espectacle que ofereixen els partits polítics espanyols després de dues eleccions generals seguides —i amb altíssimes probabilitats d'haver d'anar a unes terceres— sense ésser capaços de formar govern, on les tàctiques i les estratègies de partit passen per davant de l'interès general, és un exemple més que suficient i il·lustratiu per a afirmar —i reafirmar-nos— que estem en un final de cicle i que és indefugible reajustar el sistema, a tots els nivells.

«Cuando se habla de política, el tema que más interesa y apasiona a la gente es el de la ocupación del poder por los partidos. La convicción política más arraigada es que estas insustituibles organizaciones, **en lugar de representar los intereses de la comunidad, han privado a ésta de todo poder político**, a excepción del de concederles, por medio del voto, un cheque en blanco para gobernar.» (Pintacuda, 1994, p. 139)

partidos políticos? Los cambios y condicionamientos a que han estado sometidos con el paso del tiempo ¿les permiten seguir desempeñando las irrenunciables tareas que las agrupaciones políticas deben desempeñar?» (Pintacuda, 1994, p. 141).

I malgrat no voler entrar en la qüestió, no ens podem estar de dir que creiem que és necessari un canvi. El canvi real és inajornable, el model de partits polítics s'ha de transformar, tant en el món local com en la política general, per donar resposta a les demandes socials d'una ciutadania que, si alguna cosa té clara, és que l'actual model ja no satisfà llurs necessitats ni expectatives i que, per tant, cal un nou patró, amb nous mecanismes i instruments i, sobre tot, una veritable legitimitat.

«La legitimidad que descende de arriba ha dejado de legitimar. No es que todo el mundo esté convencido de que sólo la democracia funciona. Pero ya está muy extendida la convicción de que **un sistema político no puede durar sin el apoyo de una efectiva legitimación popular.»** (Sartori, 2007. P. 306).

La nostra reflexió, desenvolupada de forma molt meditada i sincera, és que la funció dels partits polítics ja no pot ser la que és avui, sinó que s'ha de transformar, ha de mutar a un rol també determinant en el model democràtic —d'una democràcia que també ha d'obrir un profund procés de reflexió tot mirant, fit a fit, quina és la realitat actual. Cal un anàlisi objectiu, un examen exhaustiu i un gran debat científic obert a tots els actors en la recerca d'un canvi real que aporti la solució i doni satisfacció al conjunt de la societat.

*«Por eso se podría decir que quien (...) gobierna ejerce una actividad que cabe poner bajo el rótulo genérico de «supervisión». Una supervisión hace referencia a un proceso de cambio cuyo núcleo consiste en una reflexión de ese proceso con ayuda de alguien que introduce una perspectiva de segundo orden. **La función del supervisor no es sustituir sino ayudar a ver lo que aisladamente no se puede ver.** Supervisión no es control sino empowering. Las estrategias de cambio tratan de modificar la situación de una persona o de un sistema cuyas lógicas no pueden ser completamente comprendidas ni modificadas desde fuera. (...) **el cambio solo es realizable como cambio de sí; toda otra modificación es siempre poco duradera si no ha pasado a formar parte de la lógica propia de aquel o aquello que debe cambiar. (...) sólo un cambio libremente querido satisface los criterios de una intervención no manipulativa, enajenante o forzada, o sea, es un verdadero cambio.»** (Innerarity, 2002. P. 155).*

Creiem que és necessari una veritable revolució conceptual, de manera que l'enorme escletxa, assenyalada per Sartori, que hi ha entre el significat etimològic de democràcia i el que realment és la democràcia, s'ha d'anar ajustant i reduint, i és aquí on haurien de tenir un important paper els partits polítics, en tant que *think tank* d'idees i propostes polítiques. És el mateix Sartori qui —com ja hem citat més enrere, i ara recuperem— en poques paraules dóna les pautes a seguir en la recerca d'una possible solució: l'acció democràtica y allò que veritablement significa la democràcia, no poden ser diferents; **la praxi i la deontologia no poden anar separades de manera que, en paraules de Sartori, el que la democràcia és, no pot separar-se del que hauria de ser.**

Com hem vist, aquest model de partits, és relativament recent, mentre que la política, que és connatural a l'esser humà, ha existit des del mateix moment que apareix l'home sobre la terra. El que ha anat canviant és la manera de fer política fins a arribar al marc present avui dia a les democràcies liberals, un model on els partits polítics ho són pràcticament tot. Tanmateix això no sempre ha estat així, ni necessàriament ha de continuar essent així, si veritablement hom vol assolir l'objectiu —en el nostre cas, ens postulem decididament per a que això sigui així— **que l'exercici democràtic i el seu significat etimològic siguin una mateixa realitat.** El debat està obert.

1.- UNA SOCIETAT IMPLICADA I PARTICIPATIVA EN LA POLÍTICA LOCAL

Posem de manifest en els capítols anteriors que, tant la participació ciutadana com la normativa promulgada a l'efecte, són una quimera, aquella, i un brindis al sol, aquesta. Tanmateix, sense una veritable implicació i compromís de la societat, cap model, irrefutablement democràtic, és possible. És per això, que allò que assenyallem com un dèficit a la pràctica, i de fet, en aquest postulat ha de ser el pal de paller, perquè el model que es proposa no té cap possibilitat de funcionar sense una societat preparada, implicada, compromesa i participativa. Per aquest motiu, és imprescindible afavorir, fomentar i promoure un canvi en el compromís cívic i convivencial, i la mentalitat participativa dels ciutadans.

«... cada bon home de la comunitat és i ha de ser un vertader membre de la cosa pública i ha de procedir de la mateixa manera que els membres vius ho fan en el cos.» (Eiximenis, 2009 [1499], p. 81)

És evident que, per tal d'assolir l'objectiu d'un canvi de model de gestió administrativa, d'un canvi de model de política local, i d'un canvi de model electoral local, cal, indefugiblement, una transformació de la percepció sobre la coresponsabilitat i participació en la cosa pública dels ciutadans, car no podrem anar cap a un marc totalment participatiu sense una evolució del comportament del ciutadà envers la cosa pública³⁰².

³⁰² Aquesta transformació, aquest canvi de mentalitat del ciutadà, no es pot produir d'avui per demà, i menys amb una societat minoritzada pel que fa al coneixement, amb un model educatiu de baixa qualitat i amb una cultura de l'esforç sota mínims. Però que no hi sigui, no ens ha de condicionar la proposta que postulem, car en un nou paradigma social i polític, tot és possible i res és impossible. És en aquest sentit que ens posicionem, conscients que la transformació serà total, o no serà, que el canvi tragina, implícitament, una mutació de tot el marc actual de referència, i que, tot plegat, **sense una veritable revolució i evolució en el model educatiu i una vertadera aposta per una societat del coneixement**, res del que proposem en aquesta treball de recerca serà possible d'aplicar i, encara més difícilment, consolidar.

Així doncs, el que aquí pretenem proposar és un nou model políticocial. Potser, ara mateix, hi ha algú que en la mateix línia i dins l'àrea del coneixement i l'ensenyament està elaborant la seva tesi en aquesta línia que apuntem. Pot ser que el nostre postulat pugui ser-ne un complement escaient. No es pot descartar que tots els que estem treballant per a un nou paradigma, convençuts i il·lusionats, coincidim en alguna cruïlla. És probable que si mai ens trobem, aquest sigui un punt de partida per a aquest nou paradigma.

Només una societat formada està preparada per a ser millor, ens ho deia Aristòtil: l'educació dels infants ha d'ésser un dels objectius principals de que ha de tenir cura el legislador, atès que allà on l'educació ha estat desatesa l'Estat a acabat pagant-ho molt car. També Erasme de Rotterdam ens instrueix tot asseverant que cal educar ben aviat el infants.

«Si em vols fer cas, o, encara millor, si vols fer-ne a Crísp, el més agut dels filòsofs, procura donar de seguida al teu fill una educació en les belles lletres, mentre el seu esperit encara és lliure de neguits i de vicis, i mentre té una edat tendra i manejable i mentre la seva ment és influenciable i àgil, i alhora reté fidelment el que ha copsat» (Erasme, 2015, p. 61)

De la mateixa manera, ho tenien molt clar els primer pobladors de Nova Anglaterra quan afirmen que l'educació dels infants és un dels primers interessos de l'Estat, per això creen escoles a tots els municipis, amb l'obligació dels habitants de sostenir-les econòmicament sota pena de fortes sancions, al mateix temps que els poders públics vetllen per a que els pares enviïn els fills a l'escola, podent arribar, per als pares incomplidors, reticents i reincidents, a posar els seus infants sota custòdia de l'Estat i llevant-los-hi la pàtria i potestat.

«Atès” diu la llei, “que Satan, enemic del gènere humà, troba en la ignorància dels homes les seves armes més poderoses i que és important que els coneixements que ens han donat els nostres pares no restin enterrats en les seves tombes; atès que l'educació dels infants és un dels primers interessos de l'Estat, amb assistència del Senyor...” Segueixen les disposicions que creen escoles en totes els municipis, i imposen als habitants, sota pena de fortes sancions, l'obligació de sostenir-les. Es funden escoles

Una societat implicada i participativa en la política local, és una de les cinc columnes sobre les que pretenem que es sustenti el nou paradigma resultat de la recerca d'uns postulats per a un nou model de política local. Aquesta columna, com les altres quatre, es fonamenta sobre tres estilòbates o bases corresponents a aquesta societat implicada i participativa.

Amb la tesi que presentem, hom aspira a que sigui el ciutadà, en el marc de l'esfera local, qui assumeixi que la participació en la cosa pública és un deure cívic i que, en conseqüència i coherència, s'arrogui el protagonisme i el rol preponderant en la política local. Afirmar Aristòtil:

«Pues bien, así como el marinero es un miembro de una comunidad, así también lo decimos del ciudadano. Y aunque los marineros sean desiguales por su función (uno es remero, otro es piloto, otro vigía y otro recibe algún otro nombre similar), es evidente que la definición más precisa de cada cual irá vinculada a su cualificación, pero también habrá alguna común que se ajuste a todos. **Pues la seguridad en la navegación es tarea de todos ellos y a este fin tiende cada uno de los navegantes.**» (Aristóteles, 2012 (1986), p. 122).

Aquest deure cívic com a ciutadà, s'hauria d'interioritzar com una obligació individual: participar en la política; on cadascú hi ha de tenir un paper assignat, amb l'exigència d'exercir-lo. Caldria, doncs, contemplar la possibilitat d'establir un nou pacte social en que la societat es dota, i participa, —realment— d'un govern per a gestionar els seus interessos, en un nou concepte, una nova versió, del "contracte social"³⁰³.

superiors de la mateixa manera en els districtes més populosos. Els magistrats municipals han de vetllar perquè els pares enviïn els fills a les escoles; tenen el dret de sancionar els qui es neguin; i si la resistència continua, la societat, posant-se llavors en el lloc de la família, s'empara de l'infant i lleva als pares els drets que la natura els havia donat, però dels quals fan mal ús» (Tocqueville, 2011, p. 49).

³⁰³ En *El Contracte social*, Rousseau estableix que una bona organització social rau sobre un pacte garantint la igualtat i la llibertat entre els ciutadans. Aquest pacte es fa entre tots els participants, és a dir el conjunt dels ciutadans. En el pacte social, cadascú renuncia a la seva llibertat natural per guanyar una llibertat civil. La sobirania popular és el principi fonamental del contracte social. La indivisibilitat d'aquesta sobirania és un altre principi fonamental, pel que cal comprendre que el poder del Sobirà no sabria estar dividit —Rousseau utilitza aquest terme per designar el poble sobirà— i no se'n pot separar per interès personal, ja que l'interès personal és contrari a la recerca de l'interès general, únic objectiu del contracte social. Aquest contracte social, Rousseau el veu com una resposta a l'estat salvatge en el qual regna la llei del més fort. Per a ell, la llei del

Si estem d'acord que democràcia significa el poder del poble, de la mateixa manera hauríem de convenir que, implícitament, també comporta l'**obligació** d'exercir aquest poder; i aquesta obligació s'exerceix participant. És en aquest sentit, doncs, que hauríem d'aconseguir que l'actor ciutadà interioritzés els següents axiomes: voto perquè és el meu deure; participo mitjançant una associació —cultural, de veïns, esportiva, gremial, partit polític, sindicats, activitats socials, i qualsevol altra— o entitat; de la meua participació se'n beneficia el conjunt de la comunitat; al mateix temps, n'extrec experiència participativa, i amb aquesta experiència puc aportar més actius a la societat.

Francesc Eiximenis ens diu en el capítol XVIII, del citat llibre *Regiment de la cosa pública* tot parafrasejant a Sèneca:

«A fi que els hòmens vegem quant de bé és ajudar la cosa pública, el filòsof moral Sèneca proposa les raons següents per tal (...) d'ajudar amb generositat la cosa pública.

La primera és que l'home, posant en bon estat la cosa pública, disposa als altres a viure en caritat i en concòrdia (...)

(...) la tercera: ajudar la cosa pública és destruir l'oposat a la concòrdia (...)

(...) la quarta: (...) fer tal obra és posar pau en les comunitats, eliminar tota discòrdia, rancor i mala voluntat, i disposar i establir que la comunitat siga ferma (...)

(...) la sexta: servir la cosa pública és exercitar-se en diverses virtuts i en bones obres (...)

La setèima: servir la cosa pública és servir-se a si mateix (...)
perquè si la cosa pública funciona bé (...) cada home (...) té la seva part de mèrit (...)

(...) La novena: si algú vol donar gran exemple de si mateix, no el pot donar millor que ajudant la cosa pública. (...).» (Eiximenis, 2009 (1499), p. 160-163)

més fort no pot ser un principi director d'una societat ja que és incompatible amb l'interès general, i per tant amb el contracte social:

« **El más fuerte no es nunca lo suficientemente fuerte para ser siempre el amo, si no convierte su fuerza en derecho y la obediencia en deber.**» (Rousseau, 2012, p. 11).

La pèrdua del contracte social, és la tornada a l'estat salvatge, primitiu, animal, "tirànic i banal". **Una societat que trenqués el seu contracte social ja no seria una societat lliure.**

Els canvis socials i els canvis en la mentalitat del ciutadà, són elements paral·lels, que esdevenen la conseqüència l'un de l'altre i acaben essent convergents. No obstant això, per tal que la transformació apuntada sigui possible, seria necessari —imprescindible, probablement— establir unes bases, proveir els mecanismes i fornir unes condicions favorables. En tot cas, el trànsit d'un model a l'altre requerirà un marc polític-jurídic que li sigui propici i beneficiós, i això, ineludiblement, també hauria de comportar mutacions estructurals en els hàbits i esquemes socials.

Un d'aquests canvis estructurals que es considera imprescindible, es correspon amb la conciliació de família, oci, esport, lleure, formació, salut, descans i **servei a la societat**. Segons *Iniciativa per a la Reforma Horària*³⁰⁴, el temps de treball és l'eix sobre el qual s'organitza la vida social de manera que la rigidesa del treball influeix clarament en la capacitat de decidir en la resolució positiva de la conciliació de la vida laboral, la vida personal i, especialment, la vida social. Per IRH, un canvi de paradigma, requereix de decisions, amb processos de política pública, en el nivell macro, en referència a l'organització general de calendaris i horaris de la vida quotidiana.

«El dèficit en temps de lliure disposició personal té conseqüències greus tant en la reducció de les pràctiques culturals com en l'àmbit de la participació social. En aquest sentit, l'actual desorganització horària impedeix que moltes persones —especialment en determinades franges d'edat i segments poblacionals com les dones o les persones joves— puguin implicar-se en projectes comunitaris o desenvolupar activitats cíviques i/o polítiques (Cardús, 1987; Mohedano, 2013; Fina i Spà, 2007). **La manca**

³⁰⁴ Iniciativa per la Reforma Horària, és una associació, els objectius de la qual son incidir en la reforma dels horaris de manera que s'assoleixi l'adaptació a uns temps més humans i cívics en el marc de l'impuls de les transformacions de la Catalunya que ve. El seu objectiu és consolidar el factor temps com a variable rellevant en la recerca d'equitat i benestar. És una iniciativa que es basa en les virtuts de l'austeritat, el benestar, la calma, la coherència, el diàleg, la felicitat, la flexibilitat, la igualtat, la lentitud, la memòria, el pacte, el progrés, la responsabilitat, la serenitat.

Iniciativa per la Reforma Horària, Ara és l'Hora, són els impulsors, redactors i col·laboradors entre d'altres dels: Document de base per al Dictamen del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) sobre la reforma horària; Informe sobre la fonamentació del procés de reforma horària a Catalunya, del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de la Generalitat de Catalunya; document La gestió del temps de treball remunerat en el context de la reforma horària per al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.

de temps reverteix doncs, en darrer extrem, en un dèficit democràtic que cal corregir.

Els estudis de què disposem ens mostren que el temps és un factor rellevant per a la pràctica cultural i de participació.» (Iniciativa Reforma Horària, 2014, p. 13).

Sociòlegs i experts en economia, malden per un nou model productiu que inclogui una racionalització —humanització del temps social— pel que fa a la jornada i la conseqüent conciliació amb la vida familiar i social. Cada vegada és més evident que les polítiques socials per al futur immediat, seran les que tenen a veure amb la conciliació treball, família i societat, i això passa indefugiblement per la flexibilitat.

«La organización del mercado de trabajo y de la producción ha sufrido transformaciones a lo largo de la historia, desde un modelo pre-industrial, pasando por la producción taylorista para llegar en la actualidad a un **modelo de producción flexible**» (Centro Internacional Trabajo y Familia, 2015, p. 35).

Diverses són les propostes sorgides davant d'aquesta realitat: setmana laboral comprimida³⁰⁵, és a dir treballar més hores durant la setmana per tenir mig divendres o tot el divendres lliure; directament setmana de quatre dies laborals i tres dies de descans³⁰⁶. En definitiva es tracta d'innovar en solucions que

³⁰⁵ «Definición: Los empleados/as pueden trabajar más horas al día a cambio de un día (o medio día) libre. Junto con el horario flexible es una medida con bajo coste para el empresario y un alto índice de satisfacción en el empleado/a y de incidencia positiva en su productividad. Se da sobre todo en multinacionales y en la práctica se articula como el viernes libre y trabajar algún día más a cambio de algún día de vacaciones.» (Centro Internacional Trabajo y Familia, 2015, p. 42).

³⁰⁶ Llegim a El Confidencial http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-02-07/la-nueva-tendencia-laboral-trabajar-solo-de-lunes-a-jueves-sin-reducir-horario_204618/ de 2 de juliol de 2013: «En países como Holanda o el Reino Unido, la semana laboral de cuatro días goza de una relativa presencia entre los trabajadores de diferentes sectores profesionales. En Estados Unidos, cada vez son más los estados que se suman a esta tendencia iniciada por la administración pública de Utah en 2008, y que tímidamente comienza a observarse en algunas empresas privadas. Georgia y Virginia han puesto en marcha la primera fase de prueba entre un reducido número de funcionarios, mientras que en Oregón y Texas se está debatiendo sobre la idoneidad o no de fomentar la reducción de la semana laboral. Asimismo, otras tres ciudades norteamericanas ofrecen a sus funcionarios la posibilidad de elegir, como es el caso de Coconut Creek (Florida), Birmingham (Alabama) y Avondale (Arizona).

Los argumentos sobre la semana de cuatro días, que no implica necesariamente una reducción de las horas totales de trabajo, son muchos y variados, tanto del lado de

afavoreixin l'harmonia entre aquests àmbits, ajustant-se a la nova realitat socio-econòmica i potenciant l'eficiència a tots els nivells.

Tanmateix, assolir aquest objectiu de forma generalitzada és quelcom encara llunyà sinó hi ha una implicació real i efectiva de tots els actors afectats, i un disseny acurat i pragmàtic del model productiu i de capacitat de rendiment. El que postulem és una simbiosi entre una conciliació personal i familiar sostenible amb un model productiu eficient i eficaç, i una societat efectivament implicada en la política local, entenen per política local des dels grups socials secundaris fins el mateix govern de la ciutat. En tot cas, **el que proposem és que una part del temps del ciutadà s'hauria de dedicar, imperativament, a la cosa pública local.**

En la línia acabada d'apuntar, en aquest treball de recerca contemplem la conveniència que els ciutadans disposin de mitja jornada a la setmana per a dedicar-se, de forma sistemàtica, a la cosa pública, participant activament en la gestió i l'acció de les diverses comunitats, entitats, associacions, assemblees, i tota la resta de GRUPS SOCIALS SECUNDARIS i ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES en que hom participi. Aquesta participació estaria emparada per un adequat i necessari marc legislatiu que en determines i regulés la preceptiva dedicació a la cosa pública. Amb una participació exigida i reglada, en cap cas hom no podria esgrimir falta de temps o impossibilitat per qüestions laborals, d'ocupació, professió i altres.

«Has de saber que **antigament, a Roma hi havia el costum que cadascú havia d'escriure i presentar a la comunitat el millor projecte que sabera per a procurar-ne la millora**, i després se sotmetia al consell del senat. Tingues per cert que aquest procediment és extraordinàriament profitós per a la cosa pública, açò és, que en certa època de l'any, cadascú siga requerit per a proposar en certs llocs de la comunitat les millores que considera per a profit de tots, perquè més veuen molts que pocs.» (Eiximenis, 2009 [1499], p. 241).

Assolir aquesta societat local efectivament implicada i plenament participativa en la política local, més enllà d'una **necessària, imprescindible i urgent millora i transformació del model educatiu i del coneixement que rep el ciutadà –un model educatiu d'excel·lència on la cultura dels valors cívics i convivencials, aquells valors republicans aristotèlics de**

los defensores como de los detractores y escépticos. Y es que se trata de una polémica cuestión analizada desde la lógica económica, ambiental, social, psicológica, sanitaria y, por supuesto, de la productividad laboral.»

coresponsabilitat i compromís amb la comunitat, siguin el pal de paller formatiu, i on la mediocritat i manca de responsabilitat quedin eradicats—, el que aquí pretenem és una total, i real, interacció política-social, de manera que tots els ciutadans queden enquadrats, preceptivament, en dues esferes de participació, en tant que dues de les estilòbates o bases sobre la que fonamentem la columna d'una societat implicada i participativa en la que se sustentará tota la construcció del paradigma que es proposa: l'esfera territorial i l'esfera associativa. Tots els ciutadans —el ciutadà és l'altra estilòbata o base sobre la que fonamentem la columna d'una societat implicada i participativa del nou paradigma que es proposa—, participarien activament, i sempre en la mesura de les seves possibilitats i capacitats, en el conjunt de la cosa pública local a través d'aquestes dues esferes de participació.

Apuntades, doncs, les dues esferes de participació sobre les que es fonamenta el conjunt del model que sotmetem a consideració: esfera territorial i esfera associativa, procedirem a contextualitzar-ne les característiques essencials pròpies de cada una d'elles, per tal de donar llum al conjunt de la proposta, evidentment, amb el ciutadà com a rerefons explícit, intrínsec i concret.

1.1.- L'esfera territorial: ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES I ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES.

L'esfera territorial —la ciutat en el sentit aristotèlic, no en el sentit urbà, i sense perdre de vista, tal com s'ha dit, que probablement el segle XXI serà el segle de les ciutats, del món local i de la política local— és la que correspon a l'espai físic de referència de tot ciutadà, on desenvolupa la seva activitat social i on interacciona amb la resta de conciutadans de la seva àrea territorial de relació, en major o menor intensitat en funció dels seus interessos personals i tarannà intrínsec. Aquesta proximitat territorial al ciutadà, ha de ser un factor essencial que afavoreixi la interacció i participació del ciutadà, per tant, un element clau en l'esforç per incorporar el ciutadà en la coresponsabilitat per la cosa pública.

El que proposem en aquest treball de tesi, és que aquesta estilòbata o base sobre la que fonamentem la columna d'una societat implicada i participativa, base fonamental del model que postulem, l'esfera territorial, **esdevingués, més enllà de l'aspecte sociològic, un espai de participació política d'aquest ciutadà** —de tot ciutadà— en pro de l'interès general dins el context de la política local de la que forma part.

En tot cas, l'esfera territorial seria aquella que es correspon amb l'àmbit de territori que ocupen els ens locals, és a dir, els municipis i poblacions repartides per la geografia del país. La proposta que sotmetem a consideració consisteix en que aquest àmbit territorial quedés conformat per MUNICIPIS i ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES i que, al mateix temps, es promulgués la seva subdivisió en dos nivells: ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES «ETP» i ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES «ETS», que definirem més endavant.

La participació en l'esfera territorial, es desenvoluparia a partir de l'adscripció a una d'aquestes ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES. El ciutadà participaria a través de debats —Cada ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA seria, al mateix temps, una assemblea de debat. La pretensió és que actuï d'òrga on s'hauria de produir el primer debat corresponent a cada ens local del qual formaria part— i col·laboraria en l'adopció de les resolucions que haurien d'afectar i conformar el conjunt de l'interès general tant de la pròpia ETP, com del global de l'ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA a la que pertany l'ETP, en definitiva, del global del MUNICIPI o ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA.

Concloent aquest apartat, el que postulem és, aportar les eines necessàries per tal d'afavorir la participació activa i directa del ciutadà en la política local, en l'àmbit de la seva esfera territorial de referència, en tant que columna fonamental del treball de recerca que es proposa, substanciant-la mitjançant la instauració innovadora de dos nivells: un primer nivell on hi ha les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES, i en un segon nivell, compost per les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES.

1.2.- L'esfera associativa: els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS i els GREMIS I ESTAMENTS

Sense cap mena de dubte, la tradició associativa de la societat catalana havia de ser un element essencial —una de les tres estilòbates o bases fonamentals sobre la que fonamentem la columna d'una societat implicada i participativa— d'aquesta tesi. La tradició associativa i participativa pel que fa a grups socials secundaris: entitats, associacions, centres, ateneus, clubs socials, culturals i esportius, ha estat un tret característic de Catalunya, tant en el passat, com en el present. El teixit associatiu català és molt extens i ric, està molt interioritzat

en l'ADN, en el tarannà, del país, formant part del seu passat i tradició, certament, però també del seu intens present³⁰⁷.

«Associacions de veïns, de boletaires, d'excursionistes de cap de setmana, de voluntaris socials, reivindicatives, altermundistes, d'educació en el lleure, colles de diables, corals... Una de les singularitats de Catalunya és l'alta densitat del seu teixit associatiu. Gairebé hi ha entitats de tot i per a tot. El Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya té censades fins a 48.328 entitats. Si a Catalunya hi viuen 7.364.000 ciutadans, hi ha una associació per a cada 152 d'ells.» (Ferrer, 2009, article revista Òmnium núm. 12).

La importància i dimensió d'aquest fenomen associacionista, d'aquesta tradició associativa, a Catalunya és tan particularment significativa, que fins i tot, des d'algun sector del coneixement se l'ha arribat a definir com a organitzacions polítiques:

«La tècnica de l'Agència Municipal de Suport a l'Associacionisme de Mataró Pilar Pujol no dubta a definir **les associacions com a «organitzacions polítiques»**, en el sentit de «la tasca que desenvolupen i de la influència que poden exercir en els esdeveniments socials i en el decurs definició i posada en funcionament de les polítiques públiques».» (Ferrer, 2009, article revista Òmnium núm. 12).

Aquesta estilòbata fonamental en què es sustenta el paradigma que proposem, és una societat civil que, en gran part, ja està activada, de manera que, aprofitant aquesta important inèrcia, seria un bon moment per

³⁰⁷ L'esclat de l'associacionisme s'esdevé en la primera meitat del segle XIX i en la majoria de supòsits la seva finalitat era la de donar cobertura a aquelles mancances que no eren resoltes per l'Administració, mitjançant el treball i l'acció col·lectiva i voluntària, és a dir, amb una clara vocació de servir a la comunitat allà on les institucions de govern no arribaven, amb un objectiu nítid: pensar en el benefici del conjunt de la comunitat en comptes de fer-ho en el de l'individu.

Tanmateix, la història de l'associacionisme a Catalunya la podem anar a buscar encara més lluny, a l'Edat mitjana, atès que aquest esperit ja el trobem en la formació dels gremis, quan un grup de persones que es dedicaven a una mateixa branca de treball decidien unir-se i formar una corporació de caràcter gremial, redactaven uns estatuts —dits Ordenances— que fixaven la norma de funcionament, i els drets i deures a que s'obligaven com a membres del gremi. Aquesta pràctica, molt arrelada a Catalunya, va anar creixent en importància fins arribar a controlar gran part de l'economia del país, i tot i que van començar a decaure cap al segle XVIII, encara es manté, especialment, en algunes professions —pastissers, flequers, actors, transportistes, carnisers, cansaladers i xarcuters, i altres— de manera que els treballadors d'un mateix sector o ofici s'agrupen per a poder tenir veu i vot en temes que són de la seva especialitat i que comparteixen.

institucionalitzar-la com a subjecte polític de manera que esdevingui una de les dues esferes formals de participació ciutadana en la política local. Si a Catalunya les associacions ja es poden catalogar com a organitzacions polítiques, hem de considerar que els seus membres també fan política i, per tant, també són polítics —polítics en el sentit que li volem donar en aquest postulat. No obstant això, doncs, ara proposem donar un pas més i atorgar-los carta de naturalesa institucional, formalitzar, aquestes associacions, els seus membres i la seva política: ara els hi demanarem que realment participin formalment “en”, i “de”, la cosa pública local com a part indissociable de la mateixa.

En conseqüència, en l'àmbit de l'esfera associativa, la participació activa i directa del ciutadà en la política es substanciaria mitjançant un primer llivell compost pels **GRUPS SOCIALS SECUNDARIS**, i en un segon llivell, compost pels **GREMIS O ESTAMENTS**, i es materialitzaria a través de la pròpia activitat ordinària de cada entitat, així com la participació directa en els seus òrgans de debat i presa de decisions polítiques pròpies de l'ens.

En sociologia es considera com a **grup secundari**, aquelles formes d'interacció no primària, que podríem considerar com a una relació d'origen contractual, on la forma d'interacció s'estableix mitjançant un acord entre les parts amb anterioritat a la formació o la incorporació al grup. Els membres d'un grup secundari no estan units per llaços afectius sinó per circumstàncies, personals, familiars, laborals, ideològiques, o qualsevol que pugui considerar-se com a un mitjà per assolir objectius com a fins en si mateixos. És per això que en el nostre treball, i com a ens d'actuació en el marc d'aquest postulat per a un nou model de política local, denominarem a aquest teixit associatiu com a **GRUPS SOCIALS SECUNDARIS**.

1.3.- L'actor ciutadà

La tercera estilòbata o base sobre la que fonamentem la columna d'una societat implicada i participativa, és el ciutadà. Un actor que a partir d'aquesta proposta deixaria de ser un actor passiu i passaria a tenir un paper preeminent, actiu, participatiu i determinant. És necessari introduir en el pensament col·lectiu, en la filosofia social, allò que Francesc Eiximenis ja tenia molt clar en el segle XIV: servir la cosa pública és servir-se a si mateix.

«En todos [els homes] existe por naturaleza, l'impulso [instintiu] hacia tal comunidad [l'associació política]”» (Aristóteles, 2012, p. 48).

«...cada uno aporta una parte de virtud y de prudencia y, al juntarse, la masa se convierte en un solo hombre de muchos pies, de muchas manos y con muchos sentidos; y lo mismo ocurre con los caracteres y la inteligencia.» (Aristóteles, 2012, p. 136).

I per a què això sigui possible, **caldrà una transformació més que substancial del model formatiu, que possibilités i afavorís un canvi en la filosofia i la praxi del comportament convivencial i cívica, una metamorfosi en l'actitud envers el compromís social i una profunda revolució en les conductes de responsabilitat —i coresponsabilitat.** En el nou paradigma, **la formació, educació, ensenyament, civisme i convivència han de ser els elements fonamentals en el procés d'evolució del ciutadà des que neix.** Implicar el més joves en l'educació i la pràctica d'un civisme actiu a través del foment d'un estandart de convivència i relacions comunitàries tant elevat com sigui possible, i potenciant el sentit de pertinença a la comunitat establint, al mateix temps, estrets lligams entre la ciutat —en tant que espai territorial— i l'escola, en favor d'una ciutadania més compromesa a nivell integral.

Aristòtil postula un principi que manllevem com a essencial i decisiu pel desenvolupament del nostre treball: **si no poden tots obtenir el poder al mateix temps, a la vegada, han de poder passar-hi, almenys cada any o cada qualsevulla altre període determinat o segons un sistema donat, amb la condició que tothom, sense excepció arribi al poder;** és just que el poder, un honor i també una càrrega, es reparteixi entre tots, és precís, al menys, aquesta perpetuïtat mitjançant el torn en el poder cedit als iguals pels iguals, que al seu torn el reberen abans d'aquells. Llavors és quan cada un mana i obeeix alternativament com si es tractés d'un home diferent, i cada cop que s'obtenen els càrrecs públics, es pot portar l'alternativa fins exercir, bé un, bé altre càrrec.

«... por ser todos iguales por naturaleza, es al mismo tiempo justo que, tanto si el mandar es un bien o un mal, todos participen en el. Esto es lo que se pretende al cederse los iguales por turnos los cargos y al considerarse como iguales al margen de los mismos. Los unos mandan y los otros se someten a su mando por turno, como si se transformaran en otros. Y del mismo modo entre los que mandan unos desempeñan unos cargos y otros, otros» (Aristóteles, 2012, p. 75).

En la proposta que es presenta, l'actor ciutadà hauria d'assumir una gran responsabilitat; la ciutat, segons Aristòtil és una associació d'éssers iguals que aspiren a assolir la millor vida possible, i per a que això sigui així el ciutadà — sempre que no hi hagi cap motiu o causa d'incompatibilitat legal que l'impedeixi i l'invalidi per a ocupar el càrrec— hauria de formar part de la vida activa de la seva comunitat, i entendre i assimilar, que **allò públic és la continuació del que és privat, de manera que una bona gestió del que es personal repercuteix positivament en la gestió del que és públic.**

No obstant això, malgrat l'establiment de polítiques actives destinades a la participació del ciutadà en la política local, en cap cas el règim jurídic que s'estableixi, pot anar en contra de la llibertat individual d'aquest ciutadà, i per tant, en exercici legítim d'aquesta llibertat, el ciutadà pot renunciar a participar, i a ser elegible i/o elector. Dit això, en un model de coresponsabilitat social en la que es preveu que hi participarien tot el conjunt de ciutadans, l'exercici de la legítima llibertat individual a no col·laborar en aquesta societat participativa, no hauria de ser gratuït, sinó que hauria de tenir una conseqüència, un cost, i aquest cost hauria de ser proporcional a la magnitud de la renúncia. **Així doncs, la no participació voluntària en la cosa pública hauria de comportar efectes, tot i que sempre en base al principi de proporcionalitat.**

En tot cas, el ciutadà participaria, en la gestió, en l'activitat, i en el fòrum de debat, i ho faria d'acord amb una agenda de l'activitat participativa de cada actor ciutadà en la política local. Aquesta agenda, s'originaria a partir d'un primer nivell territorial, que és el lloc de residència, per tant de l'adscripció a una ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA (ETP), i es coronaria, en un segon nivell associatiu³⁰⁸, per la pertinença, prèvia elecció personal, a un GRUP SOCIAL SECUNDARI, en funció de la seva activitat professional o bé de les seves preferències i afinitats culturals, esportives, socials o qualsevulla altre. Per tant, doncs, cada ciutadà gaudiria de dues esferes de participació: la territorial i l'associativa.

Serà la **CARTA MUNICIPAL** i l'**ESTATUT INTERN** de cada institució la que preveurà la participació ciutadana a través dels diversos mecanismes que es considerin més adients. En tot cas, el nostre punt de vista és que s'hauria de treballar a partir de tres mecanismes diferents: en primer lloc a través de la pròpia activitat

³⁰⁸ No endebades, la majoria de ciutadans de Catalunya ja està enquadrat en una, o més d'una entitat o grup social secundari: el RACC, entitat esportiva de la seva localitat, associació cultural de la seva preferència, AMPA, club de jubilats, entitat reivindicativa, i així fins a la inacabable llista — ja citada — de 48.328 entitats censades a Catalunya.

de cada institució; en segon lloc, a través de propostes de resolució presentades pels ciutadans —propostes de resolució, susceptibles d'ésser aprovades en qualsevol dels nivells institucionals de les seves respectives esferes de participació, tant territorial com associativa—; en tercer lloc, a través d'un fòrum virtual mitjançant les noves tecnologies.

2.- EL MODEL TERRITORIAL.

La segona columna fonamental del nou paradigma que plantejem, és el propi espai físic on implementar-lo i desenvolupar-lo. Aquest espai físic és: el territori; una columna, d'aquest treball de recerca, amb una sola estilòbata o base, però potent i curulla d'elements essencials. En els capítols precedents, hem posat en evidència l'insostenible i irracional model territorial existent, i com d'incomprensible resulta una fragmentació territorial de les característiques com la que existeix a Catalunya per, al mateix temps, expressar el convenciment que un model d'Organització territorial ha de disposar d'unes bases clares i una voluntat de permanència en el temps.

El territori és el que és i, simplement, el que fem és reestructurar-ne i racionalitzar-ne la seva configuració i la seva organització, però sempre amb la mirada posada en l'element clau de tota la recerca efectuada: la ciutat aristotèlica; aquesta ciutat-territori sobre la que es fonamenta la civilització occidental, i sobre la que els vents del present sembla que tornen a confluïr. És per això, que d'aquesta base en determinem la seva estructura, element sensiblement cabdal del conjunt del postulat.

«La Ciudad es la comunidad, procedente de varias aldeas, perfecta, ya que posee, para decirlo de una vez, la conclusión de la autosatisfacción total, y que tiene su origen en la urgencia de vivir, pero subsiste para el vivir bien. Así que toda ciudad existe por naturaleza, del mismo modo que las comunidades originarias. Ella es la felicidad de aquellas, y la naturaleza es finalidad.» (Aristóteles, 2012, p. 47).

El territori és el marc físic on poder dur a la pràctica la tesi que es postula; la racionalitat i funcionalitat en la seva divisió i administració serà un factor capital en l'èxit o fracàs de la proposta. L'essència del plantejament que fem, rau en un model on coexisteixin pocs ens locals i amb uns mínims i imprescindibles — només dos— nivells d'administració: administració general i administració local, sense altres agents intermedis, sense models estructurals allunyats de

l'eficiència, l'eficàcia, i l'excel·lència, sense innecessàries duplicitats institucionals, administratives i polítiques, sense superposició d'estructures polítiques i administratives amb confusió de competències.

«Però **és en el municipi on resideix la força dels pobles lliures**. Les institucions municipals són a la llibertat allò que les escoles primàries són a la ciència; la posen a l'abast del poble; li'n fa tastar l'ús pacífic i l'habituen a fer-la servir.» (Tocqueville, 2011 [1835-1840], p. 67)

Efectivament, en el municipi resideix la força de la societat, i aquesta energia s'hauria de poder canalitzar vers allò que propugnem, en el sentit d'aconseguir que els ens locals, en tant que poders públics propers al ciutadà, assoleixin els nivells de capacitat suficient i necessària per gestionar, ordenar, organitzar i portar a terme, el conjunt d'assumptes i polítiques públiques que corresponen, i afecten, a la col·lectivitat de l'espai territorial respectiu. No obstant això, res no podrà fer-se efectiu si no es produeix una veritable revolució, en el fons i en la forma del mapa territorial vigent.

El model territorial que propugnem, té dues vessants: la racionalització municipal del territori, mitjançant la concentració d'administracions locals amb l'objectiu que tots les entitats municipals siguin sostenibles; i una descentralització interior de cada ens local amb un sensible acostament de l'administració al ciutadà a través de la disposició de dos sots-nivells territorials en el si de cada ens local. Aquests dos sotsnivells —als que denominarem **llivells**— de l'ens municipal, pròpiament dit serien: les entitats territorials secundàries; i les entitats territorials primàries.

2.1- Un model territorial racional.

Plantejar un model territorial racional a Catalunya, és gairebé un anatema — amb tot el conjunt de sinònims inclosos— en tota l'extensió del mot; ho ha estat fins al dia d'avui —tothom que ho ha intentat, o n'ha parlat, s'ha estrellat— i, molt probablement i malgrat la nostra millor voluntat, ho continuarà essent.

«**No els vindrà de nou si els dic que l'organització territorial ha estat sempre un debat viu al nostre país**. Un debat obert i no tancat en el temps, en bona part, per les disfuncions que ha presentat el model existent fins ara, de superposició d'estructures polítiques i administratives amb

confusió de competències i provisionalitat de continguts competencials d'algunes institucions.» (Generalitat, 2010, p. 8).

En tot cas, i malgrat tot, és quelcom que un dia o altre s'haurà d'afrontar amb valentia i generositat, sobre tot, si realment aquesta societat es capaç de superar els complexos del passat i es posa a construir un veritable futur de raciocini i progrés.

«potser dos dels trets més acusats del nostre tarannà col·lectiu siguin, d'una banda, l'aferrissada defensa dels elements que ens donen cohesió com a poble, de les referències que ens identifiquen, allò que alguns anomenem romanticisme i, d'una altra banda, el nostre caràcter pràctic, amb una actitud pragmàtica i oberta envers el que trobem útil i profitós. La tensió entre aquestes dues actituds vitals ens ha fet, alhora, tradicionalistes i innovadors, conservadors i moderns. (...) Josep Gomis i Martí. Conseller de Governació.» (Vilà, 1992, p. 5).

El model territorial que es proposa —quadre 10— en el present treball de recerca, només és això: un model —un possible model entre d'altres que es puguin presentar— i una proposta —també entre d'altres que es puguin presentar—, però en tot cas, el nostre model, la nostra proposta, està fonamentada en un exercici de racionalitat a partir de criteris i metodologia de recerca científica, de manera que el resultat que n'obtenim és l'establiment d'unes estructures territorials harmòniques adequades per tal d'obtenir gestió i administració sostenible. És per això que es planteja substantivar i institucionalitzar uns ens locals, la població dels quals, **en cap cas** —i sempre en la mesura del possible—, **estigui per sota del llindar dels deu mil habitants**.

La implementació d'aquest model, faria possible que el nombre resultant d'ens locals a Catalunya, es mogué en una franja d'entre dos-cents i dos-cents trenta, objectiu que s'assoleix mitjançant els mecanismes següents:

- Mantenir aquells MUNICIPIS que superin el límit dels deu mil habitants i siguin racionalment autosuficients i sostenibles de forma contrastada en la seva gestió.
- Instaurar la creació de les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES, en tant que entitats municipals, que agrupin conjunts de MUNICIPALITATS la suma de la població de les quals estigui per sobre del llindar citat dels deu mil habitants i, com en el cas dels MUNICIPIS, també siguin racionalment autosuficients i sostenible, de forma contrastada, en la seva gestió.

Plantegem, doncs, un model territorial on només existeixi la administració general de la Generalitat de Catalunya i una administració municipal d'entre dos-cents i dos-cents trenta ens locals entre MUNICIPIS i ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES, basades en els principis d'una Bona Governança, en el dret a un Bon Govern i emparades pel dret a l'Autonomia Local.

Dels municipis amb població superior als deu mil habitants en tractarem, només, la seva adaptació al model —quadre 12— que estem presentant, car són ens locals perfectament delimitats, definits i consolidats, als quals simplement s'hi hauria d'implantar els mecanismes d'aquest nou paradigma que es planteja.

Ens correspon, en canvi, parlar, definir, exposar i explicar que serien aquestes noves entitats municipals que anomenem ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES, com haurien de funcionar i com s'adaptarien al nou model —quadre 11 — de govern local i de participació ciutadana que postulem, quins —i quants— nivells d'acció política en execució de la seves competències com a poder local desenvoluparien i, en conseqüència, quina capacitat administrativa hauria de comportar.

I globalment, sense deixar de banda com quedarien els actuals municipis menors de deu mil habitants, que passarien a denominar-se institucionalment com a **MUNICIPALITAT**, i a integrar-se i a formar part d'una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, **sense perdre en cap moment la seva personalitat, pel que respecta a competències, atribucions, formes de govern, protecció i defensa dels seus interessos**, però també amb l'observança de tot allò que, en definitiva, és indefugible contemplar a l'hora d'aplicar aquest nou model a tota la resta de l'estructura territorial que pretenem redissenar per tal de poder-la encaixar en aquesta proposta de nou paradigma, sempre en base al principi d'autonomia local, al principi d'interdicció de l'excés de normativa, i al principi d'excel·lència legislativa, que diu que «la norma: poca, justa i només la necessària». D'això i de tot el que els afectaria, és el que exposarem i analitzarem tot seguit.

CONFIGURACIÓ DE L'ESFERA TERRITORIAL		
Entitat municipal	2n nivell ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA	1r nivell ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA
<ul style="list-style-type: none"> • ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA • MUNICIPI 	<ul style="list-style-type: none"> • MUNICIPALITAT • EMD, entitats municipals descentralitzades • Barris 	<ul style="list-style-type: none"> • Els poblets i nuclis de població que configuren una MUNICIPALITAT • Els llogarrets i disseminats • Les urbanitzacions • Les associacions de veïns • Les comunitats de veïns • bBarris • Qualsevol altra entitat de població que ocupi un espai territorial

Quadre 10

2.2.- ABA. ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES

L'estructura que es proposa en aquest treball de recerca per a donar compliment a l'objectiu d'un model territorial racional, consisteix en l'establiment d'un nou ens —nou en el nom i en la forma, però no en el fons i en l'esperit— de caràcter local que anomenaríem ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA (ABA)³⁰⁹, constituïda per l'agrupació de MUNICIPALITATS que en conjunt —sumada la població de totes les MUNICIPALITATS agrupades— no quedessin per sota d'un llindar de població d'un mínim de deu mil habitants.

La proposta consisteix en la creació d'un ens local —entitat municipal— amb una única administració supramunicipal, formada i compartida per MUNICIPALITATS, **centralitzada en la seva infraestructura i maquinària administrativa bàsica, però descentralitzada en la seva operativitat**. L'objectiu seria

³⁰⁹ La denominació escollida en aquest treball no és aleatòria, es basa en l'actual ordenament territorial general de Catalunya, tot configurant el que a partir d'ara en direm ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES (ABA), a imatge de les àrees bàsiques territorials —Les àrees bàsiques territorials (ABT) són divisions administratives territorials constituïdes per l'agrupació de municipis com a llindar mínim de cobertura territorial per als equipaments col·lectius (salut, sanejament, educació, esport...)— que estableix la Llei 1/1995, per la que s'aprova el Pla Territorial General de Catalunya. Han de ser àrees gestades amb criteris de proximitat, mobilitat i accessibilitat, per una banda, unint, concentrant i compartint esforços i recursos (administratius, tècnics, econòmics i humans), per l'altre, i dins una marc regit pels principis d'eficàcia, eficiència i legalitat, així com el dret a una bona administració.

assolir una administració, competent, dinàmica i professional, amb un equip de personal qualificat, preparat i apropiat, amb capacitat i garanties per a donar un servei àgil, eficaç, avalat amb una indiscutible preparació tècnica i jurídica. Es tractaria d'assegurar la millor administració possible de la cosa pública local, adaptada al nou model de govern que es proposa, al nou sistema democràtic que es postula i apte per a poder exercir el nou paradigma de participació ciutadana que es planteja. Principis art. 22 i s.s Llei 26/2010.

Amb la normativa vigent³¹⁰ —ho veurem molt més específicament en el Capítol 5— la instauració d'uns ens locals d'aquestes característiques, seria perfectament possible, si més no, pel que fa a l'estructura administrativa. Una altra cosa, seria l'esperit del model. No obstant això, l'establiment generalitzat d'ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES s'hauria d'institucionalitzar per disposició normativa explícita *ad hoc*, i, per tant, s'hauria de promulgar una llei de política local que en regulés, explícitament, l'estructura, composició, funcionament, competències i règim jurídic. L'article 83.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, estableix: *Els altres ens supramunicipals que creï la Generalitat es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis*.

En tot cas, la regulació pròpia i singularitzada de cada ens municipal hauria d'estar reglamentada i determinada, a més de la suara esmentada llei de política local, per un estatut propi de cada ens que anomenarem: **CARTA MUNICIPAL** —instrument essencial en la proposta que presentem, i que tractarem més endavant, en l'apartat 4.1—, fonamentada en la pròpia llei i en base als, reiteradament citats, principis d'autonomia local, al principi d'interdicció de l'excés de normativa i al principi d'excel·lència legislativa.

³¹⁰ L'article 13 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya, que regula l'agregació total o fusió de municipis (LMRLC); el Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya, que en els articles 4 a 7 regulen la fusió i agregació de municipis. Els articles 115 a 122 de la LMRLC, que regulen les mancomunitats de municipis; els articles 123 a 132, que regulen la naturalesa, creació i legislació aplicable a les comunitats de municipis; també en el Decret 244/2007, articles 39 a 47, que tracta de les entitats municipals descentralitzades; els articles 48 a 50 del mateix Decret 244/2007, que també regulen les mancomunitats de municipis. Finalment, les entitats municipals descentralitzades i entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, estan regulades, també, en els articles del 79 a 83 LMRLC. També cal acudir a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (LRBRL) i al Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel que s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local.

En la constitució de les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES, l'àmbit territorial resultant hauria de respectar, en la mesura del possible, els límits comarcals³¹¹ —les excepcions haurien de ser puntuals i concretes i, pràcticament sempre entre comarques veïnes per donar solució a algunes disfuncions com les actualment existents³¹²—, i les particularitats i realitats geogràfiques, històriques, culturals i socials de cada indret corresponent.

Un ens local, per a poder ser considerat sostenible i amb la capacitat necessària i suficient per a estar en condicions de gestionar adequadament els serveis, hauria de tenir una població que en cap cas hauria de ser inferior als nou o deu mil habitants³¹³. Per aquest motiu, la proposta que es postula estableix que,

³¹¹ Hi ha comarques que per elles mateixes, ja es donarien les condicions per a constituir-se com una ABA. Les comarques de l'Alta Ribagorça amb 4.375 habitants i el Pallars Sobirà amb 7.625 habitants, malgrat estar per sota del llindar de deu mil habitants establert, haurien de constituir per si soles una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA. Altres comarques, com el Priorat, el Pallars Jussà, la Vall d'Aran, Alt Urgell, la Cerdanya, Ripollès, Solsonès, Terra Alta, i les Garrigues, encara que tinguin una població major de deu mil habitants, per les seves característiques poblacionals, socials i geogràfiques, probablement, també seria aconsellable que constituïssin una sola ABA. En tot cas, com ja s'ha dit, mai una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA hauria de sobrepassar l'àmbit territorial d'una comarca.

³¹² Un clar exemple de disfunció territorial el trobem a la Vall de Llémèna, que a efectes geogràfics és clarament una vall homogènia a tocar de la ciutat de Girona, està administrativament partida entre les comarques del Gironès i la Garrotxa, de manera que el municipi de Sant Aniol de Finestres —que ja forma part de la Mancomunitat de la Vall de Llémèna, conjuntament amb els altres tres municipis de la vall— pertany a la Comarca de la Garrotxa, la capital comarcal de la qual —Olot— té més lluny —32 km— que Girona, que està a 25 km. És indiscutible que en un procés de racionalització del model territorial —independentment del resultat final—, Sant Aniol de Finestres ha de romandre en la mateixa unitat territorial que els altres tres municipis de la vall: Sant Martí de Llémèna, Sant Gregori i Canet d'Adri.

³¹³ No obstant això, cal tenir present que el present treball no és, per descomptat, un document de caire econòmic i que en conseqüència, la xifra apuntada és simplement orientativa, atès que en aquesta tesi, es fa una aproximació de quina pot ser la població ideal en nombre d'habitants, d'acord amb les dades dels pressupostos publicats en el MUNICAT de l'any 2009. Les dades amb que s'ha treballat, són les corresponents als recursos ordinaris del pressupost —són dades aproximades, car en el MUNICAT només es publica el pressupost per capítols, i per tant no es pot fer un anàlisi minuciós d'aquest— i les que corresponen al capítol I del pressupost —personal —, això ens dóna el percentatge de la despesa de personal en relació als recursos ordinaris de cada municipi, i la conclusió d'aquesta ràtio, és que el punt en que un municipi és més sostenible es situa al voltant dels nou mil habitants. D'altra banda, també hi afegim una dosi de percepció, no empírica, basada en la vessant de l'experiència estrictament personal. Probablement, si aquesta treball fos la tesi doctoral d'un llicenciat/graduat en economia, ens diria una xifra sensiblement diferent, o no. No endebades, —més endavant veurem

per a poder ser operativa una ÀREA Bàsica Administrativa, en funció de les característiques de cada zona geogràfica, hauria de tenir una població igual o superior als deu mil habitants, malgrat que sempre que fos necessari o recomanable, s'haurien de considerar totes aquelles variables de flexibilitat oportunes i, llevat d'aquelles excepcions, molt puntuals, ja apuntades, que ho facin materialment impossible.

Les MUNICIPALITATS integrants d'una ABA, passarien a tenir la condició formal d'Entitat Municipal Descentralitzada «EMD». Les dependències municipals —la Casa de la Vila— d'aquestes MUNICIPALITATS esdevindrien oficines consistorials, com en el model finès, oficines d'atenció i proximitat al ciutadà, integrants de la xarxa administrativa descentralitzada de l'ABA corresponent —semblantment a una agència local de caixa o banc— connectada telemàticament amb la seu de l'ABA, on estarien centralitzats tots els serveis administratius amb els corresponents professionals i tècnics corresponents. No obstant això, els ciutadans de cada una de les MUNICIPALITATS integrants de l'ABA no s'haurien de veure afectats ni perjudicats per cap disfunció com a resultat de la integració a l'ABA, ni trobar cap diferència —si més no en sentit negatiu—, en relació al servei de proximitat i immediatesa d'atenció que fins l'establiment de les ABA se'ls hagi pogut estar prestant.

No endebades, en l'actualitat, encara són molts els petits municipis on les oficines municipals només són operatives, pel que fa a l'atenció al públic, unes poques hores durant la setmana, per la qual cosa, el primer objectiu hauria de ser el de, com a mínim, igualar els serveis donats, fins que no s'assoleixi en la seva totalitat el nou paradigma, objectiu que és fàcilment abastable. En tot cas, la finalitat principal i substancial, seria que els ciutadans experimentessin millores sensibles, importants, notòries i evidents en el servei que reben, d'acord amb els principis d'eficiència, eficàcia, celeritat, excel·lència, prestesa, diligència i descentralització.

El marc competencial de les ABA es correspondria amb el mateix que hi hauria previst per als MUNICIPIS³¹⁴, i no gaire diferent dels que amb el marc legislatiu

com— a Finlàndia consideren que un municipi només és econòmicament sostenible, si te competències en serveis socials i salut, a partir dels vint mil habitants.

³¹⁴ L'ÀREA Bàsica Administrativa, igual que el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, podria promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns. Té competències en els àmbits de la participació ciutadana, de l'autoorganització, de la identitat i la representació locals, de la

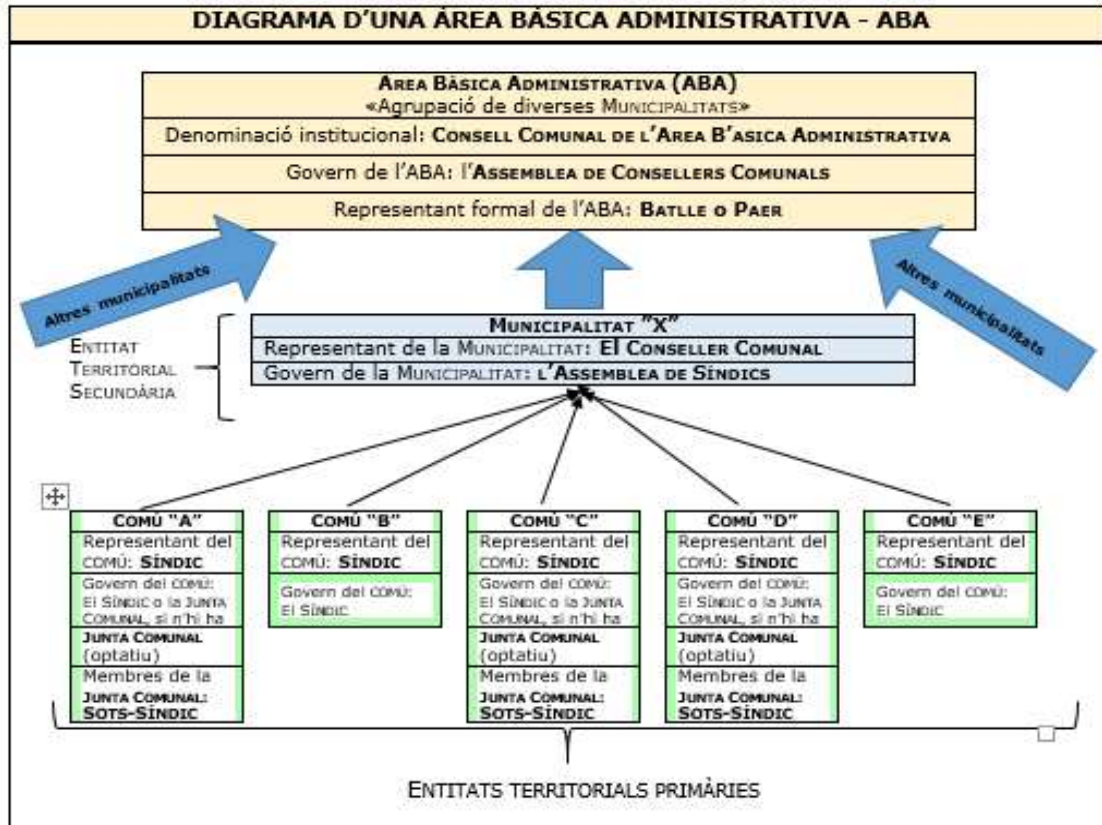
vigent disposen. En tot cas, i a més a més, haurien de posseir una organització bàsica que pogués garantir l'estructura administrativa dissenyada en aquesta tesi, amb la cobertura de tots els llocs claus i imprescindibles per al bon funcionament de l'ens local, d'acord amb el nou model de govern local que s'estableixi, el nou sistema democràtic que es postula, i el nou marc participatiu de la ciutadania que es proposa; i tot plegat, i sempre, en concordança amb les necessitats i característiques del territori i del conjunt de MUNICIPALITATS que conformin aquesta entitat supramunicipal que anomenem ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA.

Els membres que conformarien l'assemblea de l'ens local serien els CONSELLERS COMUNALS i el representant i portaveu de tots ells és el BATLLE O PAER. La situació de la seu corporativa consistorial per al compliment de les seves funcions, l'execució de la tasca i gestió administrativa, i la realització i desenvolupament de l'activitat política, on poder desplegar tot el conjunt de l'activitat que li és assignada, l'hauria de determinar la CARTA MUNICIPAL.

Per a una millor comprensió del model, s'ha confeccionat el diagrama del quadre 11 que tot seguit podem veure:

sostenibilitat ambiental i la gestió territorial, de la cohesió social, de les infraestructures de mobilitat, de la connectivitat, de la tecnologia de la informació i de la comunicació, dels abastaments energètics i de la gestió de recursos econòmics, amb l'abast que fixen aquesta Llei i la legislació sectorial respectiva.

Les competències pròpies serien les següents: La seguretat en llocs públics. L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes. La protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis. L'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; La promoció i la gestió d'habitatges; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals. El patrimoni historicoartístic. La protecció del medi. Els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors. La protecció de la salubritat pública. La participació en la gestió de l'atenció primària de la salut. Els cementiris i els serveis funeraris. La prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials. El subministrament d'aigua i l'enllumenat públic, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals. El transport públic de viatgers. Les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme. La participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.



Quadre 11

2.2.1.- Les MUNICIPALITATS que integren una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA

En el ben entès que –fins avui, fins ara mateix– el municipi és l'element essencial i bàsic de tota organització territorial de qualsevol país, que és l'administració més pròxima al ciutadà i que, fins i tot, des d'un punt de vista filosòfic/jurídic, se li atorga un caràcter natural, sorgit de manera espontània, considerat sociològicament com una agrupació de famílies sobre un mateix territori per a satisfer les seves necessitats i defensar els seus interessos, hem considerat que la seva presència i existència no podia ser ni menystinguda ni eliminada, i que, ben al contrari, davant la possibilitat d'evolucionar envers un model diferent de l'actual, el municipi que no és sostenible per si sol, sense perdre la seva personalitat i independència bàsica, passés a tenir una sensible funció institucional adaptada a aquesta proposta de nova realitat local.

Tanmateix, atès que la denominació pròpia de «municipi» la reservem per a ens locals superiors als deu mil habitants, hem considerat assignar-li una nova denominació, no gaire diferent d'aquesta, clarament amb les mateixes connotacions i amb personalitat jurídica; aquesta denominació seria la de: **MUNICIPALITAT** –jurídicament, una ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA– que, al mateix temps, esdevindria pedra angular de les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES.

Així doncs, tot municipi petit esdevindria una MUNICIPALITAT –tècnicament, una entitat municipal descentralitzada– dins l'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, mantenint íntegrament el seu terme municipal, el seu status, la condició d'ens local, la seva representativitat –adaptada al nou model de govern local que es proposa–, i la seva personalitat. Per tant, cada una de les MUNICIPALITATS que integren una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, **disposaria d'estructures pròpies de govern per a la gestió dels seus interessos, per a vetllar pel seu patrimoni social, cultural i material, i per un millor servei als seus ciutadans, basat en el principi d'autonomia local.**

L'ASSEMBLEA DE SÍNDICS –com veurem més endavant a l'apartat 4.2.2 d'aquest Capítol 4–, és la institució de govern de cada una de les MUNICIPALITATS integrants D'UNA ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA –quadre 11–, que s'allotjaria en l'edifici consistorial corresponent –probablement el mateix que fins a la transformació que es proposa s'ha utilitzat com a Casa de la Vila o ajuntament– en què es continuaria realitzant l'atenció al ciutadà, en base als reiteradament citats principis d'eficiència, eficàcia i proximitat, bon govern i observança de l'interès general.

Les MUNICIPALITATS, a través del seu **ESTATUT INTERN**, en base a allò que estableixi la respectiva CARTA MUNICIPAL, han de determinar quines particularitats i característiques pròpies han de tenir cada una d'elles, quants membres componen l'assemblea de govern –definir la sotscircumscripció electoral–, quantes subdivisions, quina estructura, quin règim de sessions i funcionament, quines competències, quines atribucions, quin grau d'autonomia respecte de l'ens principal l'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, de quina forma, en quines condicions i en quins supòsits s'aplica el principi de subsidiarietat i, en definitiva, tot allò que es consideri essencial per al bon funcionament d'aquest ens local.

Els membres que conformen l'assemblea de l'ens local són els SÍNDICS i el representant i portaveu de tots ells és el CONSELLER COMUNAL.

2.2.2.- Les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES

Considerem **ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES**, a més a més de les MUNICIPALITATS suara descrites, les entitats municipals descentralitzades, els barris³¹⁵ i aquells nuclis de població sense ajuntament, dependents d'un MUNICIPI o ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, de dimensions poblacionals amb prou entitat pròpia per a ésser considerada un subdivisió d'aquest MUNICIPI o ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, i que és el resultat de decisions administratives o bé de factors de proximitat i, fins i tot, tradicionals i/o històrics.

Les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES, serien i tindrien la funció d'ésser ens complementaris i imprescindibles —a efectes d'aquesta bona governança en la política local que ens hem proposat d'instituir—, de descentralització i racionalitat dins l'estructura institucional i de govern del conjunt de les entitats municipals, al mateix temps que són una baula més que possibiliten l'aproximació de la cosa pública i l'acció de govern al conjunt de ciutadans del seu àmbit geogràfic de referència i actuació.

Tota ETS, a través del seu ESTATUT INTERN, i en base a allò que estableixi la respectiva CARTA MUNICIPAL, estarien en condicions d'establir les peculiaritats i característiques de cada una, inclosa l'estructura de l'ens, composició de l'assemblea, règim de sessions i funcionament, quines competències, quines atribucions, quin grau d'autonomia respecte de l'ens principal i, en definitiva, tot allò que es consideri essencial per al bon funcionament d'aquest ens local, inclòs la possible aplicació del principi de subsidiarietat, sense oblidar la necessitat de poder vetllar pel seu patrimoni social, cultural i material.

Per al compliment de les seves funcions, l'execució de la tasca i gestió administrativa, i la realització i desenvolupament de l'activitat política, totes les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES, disposaran, preceptivament, d'una seu corporativa on poder desplegar tot el conjunt de l'activitat que li és assignada.

En tot cas, i també com en el supòsit de les MUNICIPALITATS, l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS és la institució de govern de l' ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA. Els membres que conformen l'assemblea de l'ens local són els SÍNDICS i el representant i portaveu

³¹⁵ Fem notar que hem classificat els barris com a ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES, i també ho fem com a ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES. Això és perquè un barri pot ser una subdivisió d'un ens local, d'un MUNICIPI, però també ho pot ser d'algun dels poblets d'una MUNICIPALITAT. Per tant, si un barri és una subdivisió d'un ens local, estariem parlant del barri com a ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA, i si és una subdivisió d'algun dels poblets d'una MUNICIPALITAT, hem de classificar-lo com a ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA.

de tots ells és el CONSELLER COMUNAL, si depenen d'una ABA, I CONSELLER MUNICIPAL, si depenen d'un municipi.

2.2.3.- Les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES

Les **ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES**, serien el fonament de tota la nova estructura territorial i política del paradigma que es postula, atès que hauria de ser el marc on el ciutadà hauria de participar activament, de forma ordinària i periòdica, esdevenint una de les dues parts de la primera àgora —veurem més endavant, a l'epígraf 4.2.5.2, en el govern dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, la segona part d'aquesta primera àgora— de debat dels assumptes que afecten a la institució, a l'àmbit territorial d'actuació, i al conjunt de l'ens local.

La institució consistorial, administrativa i política de tota ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA l'anomenaríem **COMÚ**. Per al compliment de la seva tasca i gestió administrativa, l'execució substantivació de les seves funcions, i la realització del conjunt de l'activitat política, totes les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES, disposarien, per disposició normativa, d'una seu corporativa on poder desenvolupar adequadament tota aquella activitat que li és pròpia i té assignada el COMÚ.

En la proposta que sotmetem a consideració —quadre 10—, classificaríem com a ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES, les següents estructures poblacionals: una urbanització, un barri, un llogarret, un nucli agregat, un poblet, un disseminat, una associació de veïns, les comunitats de propietaris de les escales de veïns de les ciutats, pobles i viles, i qualsevol altra entitat de població que ocupi un espai territorial definit, i sigui susceptible d'integrar-se, o formar part, d'una MUNICIPALITAT, d'una entitat municipal descentralitzada o qualsevol altre tipus d'ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA.

L'ESTATUT INTERN, de cada ETP, d'acord amb allò que estableixi la respectiva CARTA MUNICIPAL, fixaria el nombre, extensió, composició, motivació i contingut de cada una de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES —en funció de les seves peculiaritats, singularitats, característiques i necessitats tant d'aquesta entitat com de la resta de l'entitat municipal—, de manera que cada un dels ens resultats, tindria garantida una dimensió que fes possible i sostenible, la seva operativitat i pervivència, amb personalitat pròpia, tant jurídica com efectiva, amb l'objectiu d'assolir un funcionament que sigui òptim, en base a tots els

principis citats reiteradament³¹⁶. En tot cas, la creació i nou establiment de noves ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES es realitzaria amb criteris de rigor, funcionalitat, operativitat, solvència i interès general.

La funció essencial de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES seria doble: d'una banda l'administració i gestió dels seus interessos, com a comunitat i, al mateix temps, vetllar pel seu patrimoni social, cultural i material; i de l'altra el debat de propostes i aportacions relatives tant al conjunt del seu àmbit d'actuació com tot allò que sigui objecte de discussió sobre les seves competències i atribucions i/o li sigui requerit el seu posicionament en assumptes d'interès del conjunt de l'ens local.

El Govern —que és optatiu, en funció de les seves dimensions, característiques, peculiaritats— d'una ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA, seria la **JUNTA COMUNAL**. Els membres que conformarien aquesta JUNTA COMUNAL serien els **SOTS SÍNDICS**, i el representant i portaveu de tots ells seria el SÍNDIC.

2.3.- EL MUNICIPI

El MUNICIPI —en principi, qualsevol ens local de més de deu mil habitants— no hauria de ser objecte de cap modificació territorial respecte del que és en el present, de manera que continuaria essent i mantenint, òbviament, íntegrament la seva personalitat, territorialitat i estructuració. Així que "l'únic" canvi —que en cap cas un canvi menor— seria el d'adaptar la seva estructura institucional al nou paradigma que es postula. Una vegada contextualitzat i dissenyat institucionalment i estructuralment el plantejament que es presenta en aquest treball de tesi, simplement caldria juxtaposar-lo al MUNICIPI, obtenint així la nova estructura política i administrativa d'aquest ens local.

Bona part dels municipis de Catalunya estan constituïts, a més a més de la seva capital, que és la que sol donar el nom al MUNICIPI, per altres petits —o no tant petits³¹⁷— nuclis de població que, en alguns casos ostenten la condició d'Entitat

³¹⁶ Estem referint-nos, una vegada més, als principis d'autonomia local, al principi d'interdicció de l'excés de normativa, al principi d'excel·lència legislativa — la norma: poca, justa i només la necessària —, i als principis d'eficiència, eficàcia, celeritat, excel·lència, prestesa, diligència i descentralització.

³¹⁷ Valldoreix, EMD de Sant Cugat del Vallès, té una població, segons el cens de l'any 2011, de 7.627 habitants, molt per damunt de la majoria de municipis de Catalunya.

Municipal Descentralitzada «EMD»³¹⁸. En la proposta que sotmetem a consideració, tots aquells nuclis de població —entitats municipals descentralitzades o no—, així com les diverses barriades, disseminats i tota la tipologia d'espais residencials diferents de la població principal del MUNICIPI al qual pertanyen, formarien part del conjunt d'ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES i ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES del MUNICIPI, com anirem exposant i explicant.

Fem una excepció pel que respecta a Barcelona —ja s'ha dit que es deixava obert aquest extrem relatiu a Barcelona, i a les grans ciutats—, en tant que gran ciutat, així com capital del país, no descartaríem un règim diferent en la forma, mantenint el fons i l'esperit, del que aquí estem postulant —situació que també es produeix amb la capital de diversos altres països, com Londres, per exemple, on gaudeix d'un estatus diferent del que regeix a la resta del Regne Unit—, donant per descomptat, al mateix temps, de considerar, també, la possibilitat d'estendre aquesta excepcionalitat —pel que fa al contingut d'aquesta tesi— a les altres grans ciutats del país³¹⁹, tot i que entre Barcelona i la segona ciutat de Catalunya, l'Hospitalet de Llobregat, hi ha una relació d'u a set, és a dir, Barcelona és set vegades més gran. No obstant això, atès que l'esperit d'aquest postulat no és aliè a la realitat social i política del conjunt del país, dins d'uns marges poblacionals sostenibles, sempre a l'empara dels principis manta vegada citats, i d'acord amb les característiques i peculiaritats de cada gran ciutat, hauria de ser cada una d'aquestes la que hauria de determinar com s'hauria de governar³²⁰, i què d'aquesta proposta és adaptable a la seva realitat.

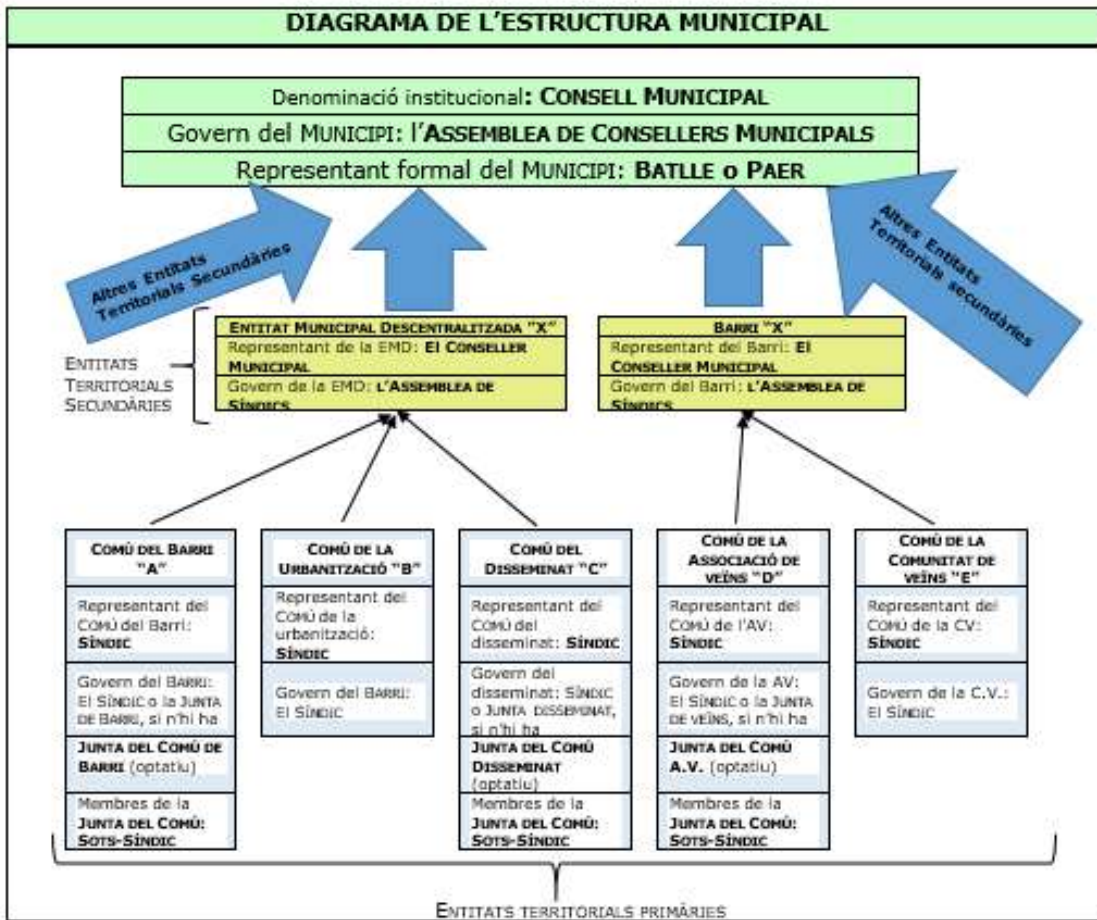
L'estructura política i administrativa que en aquesta proposta s'ha dissenyat per a un MUNICIPI, és la mateixa que el d'una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, de manera que, a més a més de la seva capital, també està compost de les respectives

³¹⁸ Com Bellaterra respecte de Cerdanyola del Vallès, Raimat respecte de Lleida o l'Estartit respecte de Torroella de Montgrí, en tant que EMD, i altres que simplement són petits poblets, o nuclis de població, com la Urbanització el Pinar de Reus, o Vilatenim de Figueres, o el Pont de Vilomara de Manresa, i així bona part de municipis de Catalunya.

³¹⁹ Segons el Padró d'habitants de l'any 2014, el nombre d'habitants a les poblacions que es citen, era el següent: L'Hospitalet de Llobregat 253.518 h, Badalona 217.210 h, Terrassa 215.517 h, Sabadell, 207.444 h, Lleida 139.176 h, Tarragona 132.199 h, Mataró 124.280 h, Santa Coloma de Gramenet 118.738 h, Reus 104.962 h, Girona 97.227 h.

³²⁰ Exactament com succeeix a Suècia, com veurem més endavant en el Capítol 6.

ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES i ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES, tal com podem copsar en el quadre 12.



Quadre 12

Com en el cas de les ABA, d'antuvi, el marc competencial d'un MUNICIPI es correspondria amb el que el marc legislatiu vigent disposa. En qualsevol cas, i a més a més, haurien de posseir una organització bàsica que pogués garantir l'estructura administrativa dissenyada en aquesta tesi, amb la cobertura de tots els llocs claus i imprescindibles per al bon funcionament de l'ens local, d'acord amb el nou model de govern local que s'estableixi, el nou sistema democràtic que es postula, i el nou marc participatiu de la ciutadania que es proposa; i tot plegat, i sempre, en concordança amb les necessitats i característiques del

territori i del conjunt de MUNICIPALITATS que conformin aquesta entitat supramunicipal que anomenem ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA.

En el quadre 12, veiem com seria l'estructura política que es proposa per a un municipi, de manera que els membres que conformin l'assemblea de l'ens local serien els CONSELLERS MUNICIPALS, essent el representant i portaveu de tots ells el BATLLE O PAER.

3.- EL MODEL ASSOCIATIU.

La tercera de les cinc columnes d'aquesta tesi, és el model associatiu, i per tal que aquest sintagma sigui una realitat, és necessari dotar el model d'uns instruments i mecanismes adequats que en possibilitin la posta en pràctica del conjunt de la proposta, de manera que sigui possible assolir una participació real i articular una implicació efectiva del conjunt de la societat.

La tradició associativa per una banda i el pes històric de l'associacionisme, tant cultural, com social, com industrial —gremis i estaments—, és força viu a Catalunya. El pes social i polític que els gremis han exercit al llarg de la història sobre la vida política i social a Catalunya és ben evident i documentat, i bona part dels grans prohoms d'aquests estaments ocuparen llocs de govern a les Corts Catalanes com a representants del Braç Reial.

Amb aquest postulat, **el que pretenem és casar aquella tradició gremial, l'històric tarannà de l'associacionisme, i el conjunt de l'entramat i teixit associatiu actual, recuperant-ne aquell pes polític i transformant-lo en un model de participació i implicació social, esdevenint una pota de govern**, i col·laborant, i essent part, en una nova manera de fer a l'hora de governar.

«Hoy en día **son los suizos quienes mejor observan este principio: en todas sus ciudades, las cofradías y oficios tienen sus casa comunales, donde celebran a menudo sus banquetes y festines y hasta la aldea más pequeña tiene su casa comunal dedicada a estos fines, resolviéndose amistosamente la mayor parte de los pleitos y querrelles.**

Puede afirmarse que todas las corporaciones y colegios son instituidos con fines religiosos o políticos. Los de la segunda clase se establecen para la distribución de la justicia, para el Reparto de los cargos,

para la determinación de las provisiones y mercancías que se precisa importar o exportar, para los oficios necesarios a la república, o para la educación e instrucción.» (Bodin, 2006, p.155).

«"la fuerza de las asociaciones punteras suizas es considerable y que es un hecho aceptado que la cohesión de las asociaciones de interés suizas es superior a la de los partidos políticos suizos".» (Lijphart, 2000, p.49).

Ja s'ha posat de manifest que el teixit associatiu de Catalunya és molt important, amb una ràtio associativa d'una entitat cada cent cinquanta-dos habitants. Aquest extraordinari entramat hauria de ser —voldríem que fos, i en aquest sentit ho hem dissenyat— el corpus sobre el que bastiríem aquesta nova, i essencial, estructura institucional de govern del model que es proposa.

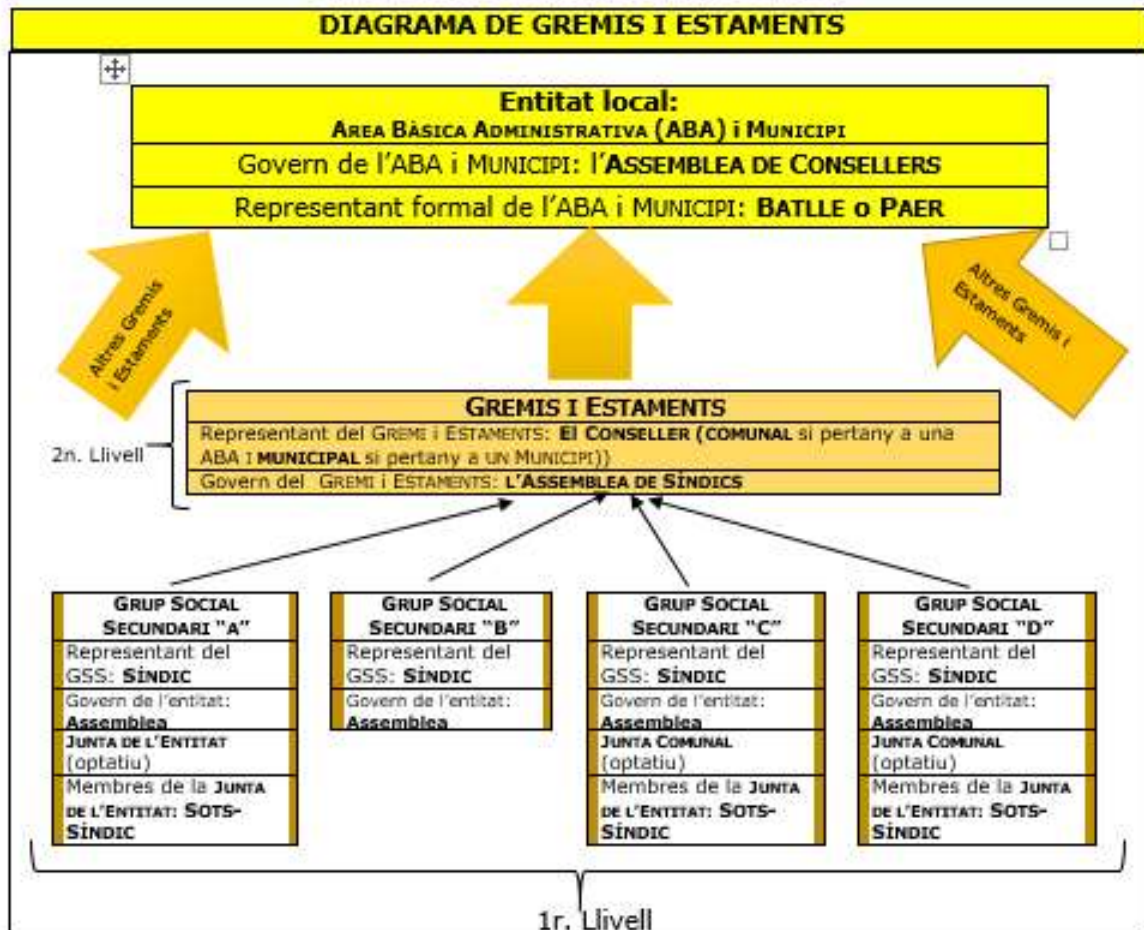
En definitiva, hem elaborat i desenvolupat el present treball de recerca, basat en un patró que estaria dividit en dos nivells: primer Llivell, els **GRUPS SOCIALS SECUNDARIS** i segon llivell, els **GREMIS i/o ESTAMENTS**, tal com podem observar amb el següent quadre 13:

CONFIGURACIÓ DE L'ESFERA ASSOCIATIVA		
Entitat municipal	2n llivell ESTAMENTS i/o GREMIS	1r llivell GRUPS SOCIALS SECUNDARIS
MUNICIPI ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Estament cultural • Gremi de comerciants • Gremi d'ensenyament • Gremi d'Hosteleria • Gremi de salut i serveis socials • Estament empresarial • Estament esportiu • Estament agrícola i ramader • Qualsevol altre que englobi una pluralitat de grups socials d'un mateix sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un club • Una associació • Una fundació • Un ateneu • Qualsevol altre entitat que actuï de GRUP SOCIAL SECUNDARI.

Quadre 13

Tot el conjunt d'ens pertanyents a l'esfera associativa, bé siguin de primer o segon llivell, disposarien dels corresponents instruments de govern —com veurem quan arribem al sotscapítol corresponent al model de govern— que estarien determinats per la CARTA MUNICIPAL, i regulats a l'ESTATUT INTERN de cada

ens, de la mateixa manera i els mateixos criteris que a la resta d'institucions que es proposa en aquest nou paradigma. És així com a partir del teixit associatiu, es dota el nou model d'un potent mecanisme de participació social i de govern que és transcendental en el desenvolupament i l'èxit del conjunt del projecte. És en el si d'aquesta cercle associatiu on s'haurien de concretar i precisar, el debat i l'elaboració d'una part molt important de les polítiques més pròximes i pròpies –al ciutadà i al conjunt de la societat civil– dins el seu entorn natural.



Quadre 14

El diagrama polític resultant d'aquesta proposta pel que fa a l'esfera associativa, és el que podem observar en aquest quadre.

3.1.- GREMIS I/O ESTAMENTS

En el model que es presenta, considerem i denominarem GREMIS I/O ESTAMENTS, a aquella entitat que representa i engloba un conjunt de GRUPS SOCIALS SECUNDARIS d'un mateix sector social o productiu, per a defensar els seus interessos i col·laborar amb el conjunt de la societat de l'ens local.³²¹ La seva funció seria la d'actuar com una de les dues branques del govern que plantegem, imprescindibles per a la bona governança en la política local que ens hem proposat d'instituir i, en tot cas, un element més de descentralització i racionalitat dins l'estructura institucional dels governs locals del conjunt de les entitats municipals.

La funció essencial dels GREMIS i/o ESTAMENTS, també seria doble: d'una banda l'administració i gestió dels seus interessos col·lectius, com a ens; i de l'altre el debat de propostes i aportacions relatives tant al conjunt del seu àmbit d'actuació com tot allò que sigui objecte de discussió sobre les seves competències i atribucions i/o li sigui requerit el seu posicionament en assumptes d'interès del conjunt de l'ens local.

Tot GREMI i/o ESTAMENT, a través del seu ESTATUT INTERN, i en base a allò que estableixi la respectiva CARTA MUNICIPAL, hauria de determinar les condicions i característiques de l'entitat, inclosa la seva estructura, composició de l'assemblea, règim de sessions i funcionament, quines competències, quines atribucions, quin grau d'autonomia respecte de l'ens principal i, en definitiva, tot allò que es consideri essencial per al bon funcionament d'aquest ens local, inclòs la possible aplicació del principi de subsidiarietat. En tot cas, L'ASSEMBLEA DE SÍNDICS és la institució de govern del GREMI i/o ESTAMENT.

la CARTA MUNICIPAL, fixaria el nombre i creació de cada un dels GREMIS i/o ESTAMENTS, **sempre en funció de les necessitats de cada sector susceptible d'obtenir una representativitat de segon nivell**. Cada una de les entitats resultants, hauria de tenir garantida una dimensió que fes possible i sostenible, la seva operativitat i pervivència, amb personalitat pròpia, tant jurídica com efectiva, amb l'objectiu d'assolir un funcionament que sigui òptim, en base a tots els principis citats reiteradament. En tot cas, la creació i nou

³²¹ Seria el cas del conjunt d'associacions de caràcter cultural d'un MUNICIPI o ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, que constituïrien el GREMI o ESTAMENT de cultura d'aquell MUNICIPI o ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA.

establiment de nous GREMIS i/o ESTAMENTS, s'hauria de realitzar amb criteris de rigor, funcionalitat, operativitat, solvència i interès general.

Per al compliment de la seva tasca i gestió administrativa, l'execució substantivació de les seves funcions, i la realització del conjunt de l'activitat política, tots els GREMIS i/o ESTAMENTS, disposarien, per regulació normativa, d'una seu corporativa on poder desenvolupar adequadament tota aquella activitat que li és pròpia i té assignada. La institució administrativa i política de tot GREMI i/o ESTAMENT, també l'anomenaríem ASSEMBLEA DE SÍNDICS.

Els membres que conformen l' ASSEMBLEA DE SÍNDICS del GREMI i/o ESTAMENT són els SÍNDICS i el representant i portaveu de tots ells és el CONSELLER COMUNAL, si depenen d'una ABA, I CONSELLER MUNICIPAL, si depenen d'un municipi.

3.2.- GRUPS SOCIALS SECUNDARIS

Els **GRUPS SOCIALS SECUNDARIS** —com en el cas de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES—serien la institució més propera al ciutadà, posant a l'abast del conjunt de la societat, la cosa pública i l'acció de govern, a través del seu àmbit social d'afinitat, referència i actuació, essent un element especialment essencial en el global de la tesi.

En aquesta proposta, classificaríem com a GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, a les entitats, associacions, centres, cercles, clubs i qualsevol sistema de relació social format per un conjunt de persones que exerceixen i comparteixen una sèrie d'interessos i variables, com proximitat ideològica, laboral o afinitats diverses, mantenen una relació social i formen una comunitat institucionalitzada, estructurada i estable. Els components d'aquest GRUP SOCIAL SECUNDARI, actuarien d'acord amb unes mateixes normes, valors i objectius acordats, necessaris pel bé comú del grup i la prossecució de les seves finalitats.

Els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, estarien en el fonament de tota la nova estructura associativa del model que es postula, atès que hauria de ser una de les dues institucions del marc de proximitat, on el ciutadà intervindria i participaria activament, de forma ordinària i periòdica esdevenint, també, part —com en el cas de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES— de la primera àgora de debat dels assumptes que afecten a la institució, i al conjunt de l'ens local.

L'ESTATUT INTERN, de cada GRUP SOCIAL SECUNDARI, d'acord amb allò que estableixi la respectiva CARTA MUNICIPAL, fixaria les finalitats, composició, motivació i contingut de cada una d'elles, en funció de les seves activitats, peculiaritats, singularitats, característiques i necessitats de cada entitat. Cada un dels ens hauria de tenir garantida una dimensió que fes possible i sostenible, la seva operativitat i pervivència, amb personalitat pròpia, tant jurídica com efectiva, amb l'objectiu d'assolir un funcionament que sigui òptim, en base a tots els principis que anem reiterant³²². En tot cas, la creació i nou establiment de GRUPS SOCIALS SECUNDARIS es realitzaria amb criteris de rigor, funcionalitat, operativitat, solvència i amb observança de l'interès general.

La funció essencial dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, de la mateix manera que les ETP, també hauria de ser doble: d'una banda l'administració i gestió dels seus interessos, com a comunitat, vetllant al mateix temps pel seu patrimoni social i material; i de l'altra la deliberació de propostes i aportacions relatives al seu àmbit d'actuació i influència, com també sobre tot allò que sigui objecte de discussió sobre les seves competències i atribucions, o bé, que li sigui requerit el seu punt de vista, vinculant o no, en assumptes d'interès del conjunt de l'entitat municipal.

La denominació institucional de cada entitat, seria la pròpia.³²³ Per al compliment de la seva gestió, funcions, i execució del conjunt de l'activitat associativa i política, tots els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, disposarien, per articulació normativa, d'una seu corporativa on poder desenvolupar adequadament tota aquella activitat que li seria pròpia i tingui assignada.

Els membres que conformen l'assemblea del GRUP SOCIAL SECUNDARI són els membres, i/o vocals, i/o socis; els que componen la Junta de l'entitat —en cas que n'hi hagi, atès que aquest òrgan seria optatiu— serien els SOTSSÍNDICS; i el representant i portaveu de tots ells seria el SÍNDIC.

³²² Estem referint-nos, una vegada més, als principis d'autonomia local, al principi d'interdicció de l'excés de normativa, al principi d'excel·lència legislativa — la norma: poca, justa i només la necessària —, i als principis d'eficiència, eficàcia, celeritat, excel·lència, prestesa, diligència i descentralització.

³²³ Associació Cultural de "x", Club Esportiu "z", Cercle Econòmic "tal", Agrupació Acadèmica "xz", etc.

4.- EL MODEL DE GOVERN QUE ES PROPOSA EN LA COSA PÚBLICA LOCAL

La quarta columna del nou paradigma, és el model de govern. És una columna amb quatre estilòbates com a elements bàsics força potents: el marc jurídic, l'estructura política de govern, l'estructura administrativa de govern i el sistema electoral. Ja hem expressat, a través de les paraules de Nieto, que el model de Govern vigent en l'administració local, és una reproducció en miniatura de les Corts, de manera que es correspon ben poc amb el que veritablement cerquem com a bon govern. No endebades, però, és dels errors que s'aprèn, si entenem que un error pot ser un problema, però que aprendre de l'error, pot ser una oportunitat.

Parlar d'un nou model de govern ens obliga a acudir a un succint anàlisi comparat de formes de govern —anàlisi que despleguem acuradament en el capítol 6—, amb l'objectiu de contextualitzar les diverses formes —a grans trets classificades en quatre— de govern existents a l'entorn europeu més proper, classificació de formes de govern i de directius municipals —vegeu el quadre 19—on s'estableixen les següents formes de govern municipal: el model de l'alcalde fort, el model de lideratge col·lectiu, el model de lideratge per comitè, i el model del consell - director.

El primer model de l'alcalde fort. Aquest model —el vigent l'Estat espanyol—, és un model on el lideratge de la institució i la màxima rellevància política està en mans de l'alcalde. En aquest model pràcticament no hi ha separació entre l'acció política i la gestió administrativa, com és el cas que patim dia rere dia.

L'alcalde, que és qui generalment controla la majoria política del consell, esdevé l'actor polític al qui la legislació dota, i li atorga, la pràctica totalitat de les funcions executives, essent, en conseqüència el responsable d'executar els acords adoptats pel consell —el Ple—, mentre al mateix temps també és l'actor competent per a dirigir i exercir la inspecció superior del conjunt de l'organització de l'ens local, personal inclòs.

El segon model, el de lideratge col·lectiu, és un model en què l'òrgan que pren les decisions és un òrgan col·legiat que funciona com a comitè executiu o junta directiva, i és la responsable de la majoria de funcions executives. Aquest executiu està compost pels regidors amb responsabilitats de govern, i és

presidit per un alcalde. En aquest model, l'alcalde és només un actor amb un rol simbòlic i de protocol del municipi.

En aquest model, l'executiu, a més a més de ser l'òrgan encarregat d'executar les decisions del ple de l'ajuntament, té competències importants en termes de gestió organitzativa dins de les respectives corporacions locals. Ensenms, la direcció de les àrees sectorials acostuma a correspondre als electes, encara que la presa de decisions és sempre col·lectiva.

El tercer model és el de lideratge per comitè. La seva particularitat és que partint d'una mínima estructura, mitjançant una molt important —incomparable amb la resta de països analitzats— potestat d'autoorganització dels governs locals, afavoreix l'existència de models molt diversos i divergents de governs municipals, fins el punt de gaudir de la potestat de modificar els sistemes d'elecció i les regles de mínims que regulen la composició dels òrgans executius establerts per la legislació corresponent en matèria local.

En aquest model, el nexa distintiu d'unió entre els heterogenis governs municipals d'aquests països és l'existència d'un òrgan executiu col·legiat —el comitè— que és el responsable de portar a terme la direcció i coordinació de l'ens. Precisament correspon al president d'aquest comitè el lideratge polític de la corporació, en rol que seria el que més s'aproxima al de la figura d'Alcalde en concordança amb els nostres esquemes de funcionament.

Finalment, el quart model, és el del Consell i Director. En aquest model, l'acció política i la gestió administrativa estan nítidament separades. Totes les funcions executives són a les mans d'un PDPM/director, el *city-manager/city clerk*, que és designat pel consell municipal. És el model vigent a Irlanda i Finlàndia. És el consell qui té l'autoritat general sobre polítiques públiques, però la totalitat de les funcions administratives, estan a càrrec del PDPM, que és al cap executiu absolut. En el model de Consell Director, no existeix la figura que seria l'equivalent a la de l'Alcalde, o si hi és, aquesta és merament simbòlica, exercitant un rol de representació i protocol.

Llevat del primer model, on existeix una figura executiva i predominant —l'alcalde, en el cas de l'Estat espanyol—, en els altres tres models el comú denominador és la inexistència d'aquesta figura i una forma de govern col·legiada: l'assemblea d'electes. I és a partir d'aquest sistema de govern, que construirem el present postulat, un model de govern col·legiat sense cap figura preminent i preponderant.

El que es proposa en aquest treball, és un model fonamentat, d'antuvi, en la més preuada realitat jurídica del passat, l'Esperit del Dret Públic Català anterior al Decret de Nova Planta. No obstant això, però, sense perdre de vista, objectivament, l'entorn occidental i les demandes socials, per donar satisfacció, en un futur immediat a les exigències dels principis del bon govern, eficiència, eficàcia i rigor.

Partint del Dret Públic català i, essencialment, del seu esperit, afegint-hi allò que la *rule of law* i altres models comparats ens puguin aportar —com hem posat de manifest al començament del Capítol 3 l'“Esperit” d'aquell dret públic català ara l'hem de resseguir a través d'altres drets del centre i nord d'Europa i, especialment, del dret anglosaxó—, postulem un model que en essència respongui als principis citats de bon govern, eficiència i eficàcia³²⁴, amb una administració on l'acció política i la gestió administrativa estiguin nítidament separades: ni el gestor podria fer política ni el polític hauria de fer de gestor.

En conseqüència, vista la pinzellada dels models de governs locals existents a Europa, i exposat el posicionament en relació a l'esperit del dret públic català, es considera que **el model de Consell i Director seria el més adequat per a una administració pública local eficient, eficaç i àgil**. Aquest model es fonamenta en dos grans trets essencials: Una assemblea col·legiada com a òrgan d'adopció d'acords sobre l'acció política; i una gestió professional nítidament separada de la política, amb un Secretari General com a màxim responsable de la funció executiva, i per tant, qui executa totes les decisions polítiques, sense interferir en l'acció política.

En aquest model, cada actor sap, i té perfectament assumit, el paper que li correspon, les posicions estan ben fixades i precisades i no es produeixen intromissions de cap actor en el rol, competències i atribucions de l'altre, atès que la línia divisòria entre política, d'una banda, i la gestió i l'execució administrativa de l'altra, estan clarament definides, acotades i regulades normativament: **un Secretari General líder executiu indiscutible; un consell de govern que pren i determina absolutament totes les decisions polítiques** i un Alcalde que passa a ser una figura simbòlica, de representació, protocol·lària, només en tant que president del Plenari de

³²⁴ Focalitzat l'objectiu de la tesi, es va considerar que per tal d'estudiar degudament aquesta relació entre l'esperit del dret públic català anterior al Decret de Nova Planta i el *rule of law*, s'havia de realitzar un treball de camp a Irlanda i Finlàndia. Aquest treball de camp es va fer a l'Ajuntament de Sligo (Irlanda) i Hèlsinki (Finlàndia).

l'assemblea escollit per torn rotatori entre els membres que componen l'assemblea. Així doncs els dos grans trets essencials del model serien:

- Una assemblea col·legiada com a òrgan deliberant i d'adopció d'acords sobre l'acció política. Una acció política clarament separada de la organització administrativa. Els electes dels ens locals, decideixen les polítiques, accions i actuacions necessàries i més adequades per al municipi, però en cap cas poden superposar-se en la organització administrativa.
- Un Secretari General com a òrgan responsable de la funció executiva. Una gestió professional nítidament separada de la política. L'organització administrativa local al seu càrrec és la que executa les decisions polítiques, però en cap cas pot fer, ni fa, política.

Ara bé, el paradigma que es sotmet a consideració, es basa en la implicació de la societat, de manera que de les cinc columnes sobre el que es fonamenta, dues tenen a veure, directament, amb la participació activa del ciutadà i dues més, indirectament, també. Entre aquestes darreres, hi ha el model de govern, un model de govern que exigeix una extraordinària intervenció de la societat i carrega tota la responsabilitat sobre la participació del ciutadà.

«¿Quién o qué grupo está major calificado para decidir cuál es el bien o cuáles son los intereses de una persona en realidad? Desde luego, la respuesta variará dependiendo de la situación, de los tipos de decisiones y de las personas involucradas. Pero si centramos nuestra atención en el gobierno de un Estado, entonces me parece que la suposición más segura y prudente sería algo así: **entre adultos ninguna persona está sin duda mejor calificada que otra para gobernar como para que se le deba encomendar el gobierno del Estado con autoridad absoluta y definitiva**» (Dahl, 2008, p.19).

En el Preàmbul de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, s'afirma que «**L'aportació de tots els ciutadans i ciutadanes ha configurat una societat integradora, amb l'esforç com a valor i amb capacitat innovadora i emprenedora, uns valors que continuen impulsant-ne el progrés.**»

En conseqüència, perquè aquests dos darrers axiomes siguin possibles, no només seria necessari un canvi del model polític de govern, sinó que, a més a més, és menester dotar el model dels instruments adequats, cosa que assoliríem afegint al sistema de govern proposat, dues esferes d'acció de

govern: la territorial i l'associativa; procedint al mateix temps a establir dues subdivisions més en la estructura orgànica governamental en el si de cada una d'aquestes esferes d'acció de govern de cada una de les entitats municipals sorgides del plantejament que es proposa, amb dos nivells cada una.

Introduïdes totes les variables que considerem imprescindibles per tal que el model assolixi els objectius que cerquem, la proposta de govern local quedaria conformada per una estructura orgànica d'acord amb els òrgans que es descriuen tot seguit:

- Estructura política de govern; acció política.
 - ASSEMBLEA DE CONSELLERS, del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL. És el màxim òrgan de govern de l'entitat municipal.
 - ASSEMBLEA DE SÍNDICS. És l'òrgan de govern de les MUNICIPALITATS, de les EMD, dels barris, disseminats, i totes aquelles ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES, en l'esfera territorial, i dels GREMIS I/O ESTAMENTS en l'esfera associativa.
 - ASSEMBLEA DE SOTS-SÍNDICS. És la institució de govern de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES, en l'esfera territorial, i dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, en l'esfera associativa.
- Estructura administrativa de govern; acció executiva.
 - El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL i tota la seva estructura administrativa i de gestió.
 - El treballador públic, part indestriable d'aquesta estructura administrativa i de gestió.

En aquesta proposta de model de govern, la figura del BATLLE, i/o del PAER, simplement assumeix la presidència de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, a títol formal i representatiu. La presidència de l'òrgan col·legiat, ha de ser el resultat de l'elecció entre els membres que componen l'assemblea, que reuneixin les condicions –de formació, professionals, de mèrits i de capacitat– per a ser-ho i no hagin renunciat a ser-ho, o no ho hagin estat ja. A *Política*, Aristòtil ens aporta la sentència següent:

«no es correcto que el mismo que ha de ser propuesto para el cargo lo solicite. Pues debe ejercer el cargo el que sea digno de él, quiera o no quiera.» (Aristóteles, 2012 (1986), p. 104).

S'institueixen les figures següents:

- CONSELLER MUNICIPAL. Membre de l' ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL d'un MUNICIPI i representant o president de l'ASSEMBLA DE SÍNDICS de les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES i dels GREMIS I/O ESTAMENTS.
- CONSELLER COMUNAL. Membre de l' ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL COMUNAL d'una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA i representant o president de l'ASSEMBLA DE SÍNDICS de les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES i dels GREMIS I/O ESTAMENTS.
- SÍNDIC. Membre de l'ASSEMBLA DE SÍNDICS, i representant o president del COMÚ, o de la seva JUNTA allà on n'hi hagi, de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES i de dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS.
- SOTS-SÍNDIC. Membre de la JUNTA DEL COMÚ, allà on n'hi hagi, de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES i de dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS.
- Membres, Vocals i/o socis. Usualment, els membres dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS —associacions, clubs, agrupacions, etc.— adquireixen la condició de soci, o membre o vocal, d'aquestes entitats. En aquest cas, mantindríem aquesta denominació habitual.

Com posem de manifest en el quadre 15, en definitiva, es tractaria d'un complex model de govern, amb un entramat que pretén abastar la totalitat del marc social i tot el global de ciutadans que la componen. Un sistema de govern impossible de dur a terme sense el total concurs de tota la societat, però que precisament, mercès a aquest plantejament, facilitaria enormement la cobejada proximitat al ciutadà, justament per la pròpia implicació del ciutadà.

MODEL D'ESTRUCTURA ORGÀNICA				
Livells	Ens	Institució	Òrgans	Denominació del càrrec
Ens Municipal	ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA	CONSELL COMUNAL	ASSEMBLEA DE CONSELLERS Compost per tots els CONSELLERS- PRESIDENT dels Consells de les ETS	CONSELLER COMUNAL
			SECRETARI GENERAL MUNICIPAL	SECRETARI GENERAL MUNICIPAL
			BATLLE O PAER	BATLLE O PAER
	MUNICIPI	CONSELL MUNICIPAL	Assemblea de Consellers Compost per tots els CONSELLERS- PRESIDENT dels Consells de les ETS	CONSELLER MUNICIPAL
			SECRETARI GENERAL MUNICIPAL	SECRETARI GENERAL MUNICIPAL
			BATLLE O PAER	BATLLE O PAER
2n lliwell territorial	ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES: MUNICIPALITATS, barris i EMD	ASSEMBLEA DE SÍNDICS	ASSEMBLEA DE SÍNDICS Compost per tots SÍNDICS de les Assemblees de les ETP	SÍNDIC
			CONSELLER COMUNAL O MUNICIPAL (en funció si és una ABA o UN MUNICIPI)	CONSELLER COMUNAL O MUNICIPAL (en funció si és una ABA o UN MUNICIPI)
			Secretari de l'Assemblea	Secretari de l'Assemblea
2n lliwell associatiu	ESTAMENTS I GREMIS	GREMI O ESTAMENT	ASSEMBLEA DE SÍNDICS Tots els SÍNDICS de les Juntes dels GSS	SÍNDIC
			CONSELLER COMUNAL O MUNICIPAL (en funció si és una ABA o UN MUNICIPI)	CONSELLER COMUNAL O MUNICIPAL (en funció si és una ABA o UN MUNICIPI)
1r lliwell territorial	ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES (ETP). Poblet, Associació de veïns, Llogarret, Nucli agregat, un carrer, una comunitat de veïns, urbanitzacions	COMÚ	JUNTA DEL COMÚ (si n'hi ha)	SOTS-SÍNDIC
			SÍNDIC	SÍNDIC
1r lliwell associatiu	GRUPS SOCIALS SECUNDARIS (GSS). Un club, una associació, una fundació, un ateneu, qualsevol altra entitat que actuï de GRUP SOCIAL SECUNDARI.	Nom de l'entitat	Assemblea de l'Entitat	Membres o vocals o socis
			Junta de l'Entitat	SOTS-SÍNDIC
			SÍNDIC	SÍNDIC

Quadre 15

4.1.- Marc Jurídic

La complexitat del món local que s'institueix a partir del present postulat, fan que la seva regulació adquireixi una gran importància de manera que

l'existència d'un marc jurídic que incorpori totes les particularitats de la proposta és imprescindible. Aquest marc jurídic que s'estatueix, estaria compost per una llei de política local, en el seu vèrtex que, al seu torn disposaria la ordenació d'una **CARTA MUNICIPAL** per a cada entitat municipal, així com un **ESTATUT INTERN** per a cada una de les entitats relatives a les esferes territorial i associativa, així com als nivells corresponents.

Aquesta prelació de fonts és la que hauria d'informar, i regular, la organització, composició, estructura, funcions d'aquest nou món local que es planteja, més enllà de la conjuntura política present i que coincideix en el temps amb el desenvolupament i redactat d'aquesta tesi. La situació actual pel procés sobiranista endegat a Catalunya, produeix una incertesa en tots els àmbits polítics, econòmics, jurídics i administratius, i fa que la ciència jurídica i política al servei d'aquest país, hagi d'estar extraordinàriament amatent a tots els moviments d'aquesta immensa partida d'escacs que és i representa el conjunt del procés envers l'Estat propi.

És indiscutible que l'element central és la legalitat. I sobre la legalitat construïm el present document que, pretenem, col·labori a aportar els coneixements, mecanismes i instruments jurídics adequats i suficients, estrictament científics, amb l'objectiu de bastir una eina capaç de proporcionar un marc jurídic/normatiu quan s'estableixi i es promulgui, per tal de poder donar aquesta empara legal a aquest postulat.

Malgrat tot, avui per avui, el context jurídic és el que és, de manera que a efectes de règim local, la normativa vigent és la que dimana de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, la Carta Europea de l'Autonomia Local i tota la legislació de règim local, en especial el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local, en tot allò que fa referència a agregacions i fusions de municipis, organització municipal, competències, règims especials, entitats municipals descentralitzades, funcionament, mancomunitats i comunitat de municipis, organitzacions associatives, relacions interadministratives, delegació i assignació de competències, participació ciutadana, associacions de veïns, Estatut dels membres de les Corporacions locals, entre d'altres.

I més enllà que el procés d'emancipació de Catalunya arribés a substantivar-se, durant un període transitori de duració indeterminada, aquesta normativa citada continuaria vigent, d'acord amb les Convencions de Viena, de 23 d'agost de 1978, sobre successió d'Estats en matèria de tractats internacionals, i de 8

d'abril de 1983, sobre la successió d'Estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat.

La legislació que caldria aplicar, si es produís la secessió, el dia I + 1, seria la pròpia de l'estat predecessor. Aquesta ho seria amb caràcter provisional i durant tot el temps en què no hi hagués normativa pròpia. En aquest sentit, el legislador català hauria d'aprovar una disposició que reconegués la normativa espanyola com a ordenament provisional a l'espera de l'aprovació d'una Constitució que permetés crear una legislació pròpia. Per aquest motiu, i en tot cas, en el Capítol 5 fem un desplegament normatiu acurat, per a assenyalar com la normativa vigent avui dia permetria un desenvolupament de la tesi que es postula.

De fet, existeix en Dret Internacional una pràctica generalitzada a mantenir, de forma provisional, la vigència del règim jurídic de l'estat predecessor però aquesta vigència ha de ser acordada per l'estat successor. No obstant això, la conveniència de mantenir vigent aquesta normativa no significa que el règim jurídic de l'estat predecessor no hagi estat succeït i si es manté temporalment és per un imperatiu de seguretat jurídica.

Així doncs, a la vista del que s'exposa, cal contemplar que el marc jurídic que deriva de l'Estatut d'Autonomia és el vigent i, d'acord amb aquest mateix marc jurídic, i essent estrictes amb l'esperit i la literalitat de la norma, el postulat que plantegem és plenament possible, si ens atenem al seu contingut:

«Article 87. Principis d'organització i funcionament i potestat normativa

1. Els municipis disposen de plena capacitat d'autoorganització dins el marc de les disposicions generals establertes per llei en matèria d'organització i funcionament municipal.

2. Els municipis tenen dret a associar-se amb altres i a cooperar entre ells i amb altres ens públics per a exercir llurs competències, i també per a complir tasques d'interès comú. A aquests efectes, tenen capacitat per a establir convenis i crear mancomunitats, consorcis i associacions i participar-hi, i també adoptar altres formes d'actuació conjunta. Les lleis no poden limitar aquest dret si no és per a garantir l'autonomia dels altres ens que la tenen reconeguda.

3. Els municipis tenen potestat normativa, com a expressió del principi democràtic en què es fonamenten, en l'àmbit de llurs competències i en els altres sobre els quals es projecta llur autonomia.»

Ensems, mantindríem la mirada posada en l'esperit del dret públic català del que ens parlen Maspons i Anglasesell i Victor Ferro:

«En el règim català, els límits de la llibertat no els fixa l'autoritat, ni per tant les lleis, que són obra seva, perquè la norma suprema del règim no és un poder moderador encarnat en cap home, sinó un dret que està per damunt les seves facultats, o sigui el Dret Natural. Allò que determina fins on pot arribar la llibertat, i en que pot ser cohibida, són els drets inherents a la humana naturalesa, els quals avui s'anomenarien drets de ciutadania». (Maspons, 1932, p. 15).

«En moments en què Catalunya veu obrir-se unes perspectives encara imprecises de vida institucional pròpia, és inajornable, ens sembla, de fer inventari del llegat d'una evolució quasi mil·lenària que madurà en unes institucions polítiques, judicials, administratives i financeres, en unes normes i uns mecanismes d'ordenació i de disciplina social que no desdigueren mai dels de les altres terres de l'Europa occidental i que, en molts casos i en més d'un moment, els precediren i els superaren. No podem comprendre —ni acceptar— que es posi en oblit ni que es confini a l'erudició històrica el tresor d'una experiència multiseccular acumulat per uns homes que parlaven la nostra llengua i duïen el nostre nom i que cregueren justificat de lluitar i morir per defensar-lo i fer-nos-el arribar». (Ferro, 1987, p. 2).

4.1.1.- La CARTA MUNICIPAL

Establert el marc jurídic de referència, i en base al citat principi de plena autoorganització, la CARTA MUNICIPAL seria l'instrument normatiu sobre el que pivotaria tota la nova estructura orgànica de govern i administrativa que es postula en aquest nou model. La CARTA MUNICIPAL hauria de ser la llei³²⁵

³²⁵ En el mateix sentit apuntat, mentre no es promulgui una llei de política local, sigui quin sigui el context polític definitiu, una Carta Municipal és plenament possible d'acord amb la «plena capacitat d'autoorganització» que preveu l'article 87 de l'Estatut d'Autonomia; d'acord amb allò que preveu el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local; i d'acord amb allò previst a l'article 55 i següents del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals i, en concret, l'article 59, on en el seu redactat, estableix que: «A més de les ordenances d'edificació, industrials, mediambientals i d'altres que regulin matèries de la competència local, **els municipis poden aprovar ordenances de bon govern**, les quals incorporin les normes peculiars

fonamental pròpia de cada entitat municipal per a dotar-se d'unes competències adequades, d'un govern racional i d'una administració eficient i eficaç.

«Uno de los mayores, y quizá el principal, fundamento de las repúblicas consiste en **adaptar el estado al natural de los ciudadanos**, así como los edictes y ordenanzas a la naturaleza de lugar, tiempo y persona...» (Bodin. 2006, p. 214).

Argumenta la doctrina d'aquesta àrea del coneixement, que els reglaments són una manifestació del principi d'autonomia de les administracions públiques de caràcter representatiu i constitueixen una representació del pluralisme jurídic i no necessàriament de forma jerarquizada, sempre però, d'acord amb el Principi de legalitat com correspon a un estat de dret. **Reconèixer aquesta capacitat normativa als ens locals, és una demostració de la voluntat d'aquest postulat**, d'atorgar-li la màxima potència política i jurídica al sistema, així com un reconeixement explícit al principi d'autonomia local.

Cada MUNICIPI i ABA, hauria d'adoptar, i aprovar una CARTA MUNICIPAL, en exercici i aplicació de la legítima potestat reglamentària i d'autoorganització citada, d'acord i a l'empara de la carta Europea d'Autonomia Local, en consideració a les seves particulars peculiaritats intrínseques i en funció de la seva estricta i empírica realitat territorial, social i econòmica³²⁶, basada en el principi essencial —principi que informa la totalitat de l'estructura i funcionament orgànic d'aquest model territorial que proposem— d'una rigorosa interdicció de qualsevol excés de regulació normativa i en el principi d'excel·lència legislativa.

La tesi que postulem vol fugir dels models homogeneïtzadors³²⁷ i apostar decididament per un sistema en què cada municipi, dins uns marges regulats

de la localitat encaminades a ordenar l'activitat i la convivència dels ciutadans en el medi urbà i rural, i també, si s'escau, el costum local.»

³²⁶ No pot tenir la mateixa consideració ni el mateix tractament, un municipi d'alta muntanya que visqui quasi en exclusiva del tercer sector, que un municipi del cinturó industrial. Per tant, cada realitat municipal ha de tenir un reflex en la seva CARTA MUNICIPAL, puix que hauria de ser cada CONSELL COMUNAL o CONSELL MUNICIPAL el que decideixi, en funció de la seva realitat, quina serà la seva organització política, la seva dimensió, quines són les competències que assumirà i quines restaran en mans de l'administració governamental.

³²⁷ Tota la cosa pública pateix d'aquest zel homogeneïtzador —el desafortunat i pervers «*café para todos*»— tant utilitzats a tots nivells: la Unió Europea, amb els seus estats; els estats, amb les seves regions; i les regions amb els seus municipis. La llei no hauria

per llei, estableixi, en funció de la seva realitat i capacitat, la seva composició, la seva organització política, el seu règim de funcionament, la seva dimensió, les seves competències³²⁸ i, en definitiva, tot el que sigui necessari per a apropar i posar a disposició del ciutadà una governança d'excel·lència contrastada.

La CARTA MUNICIPAL ha de determinar i regular, també, independentment de l'ESTATUT INTERN de cada ens, la composició, funcionament, competències, funcions i tot allò que sigui necessari i imprescindible per un bon govern en la cosa pública local, de totes les entitats territorials, de primer i segon llivell, com de les entitats associatives, també de primer i segon llivell de cada MUNICIPI i ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA.

En definitiva, LA CARTA MUNICIPAL, hauria de ser aquell document, viu i en permanent evolució, per tal d'adaptar-se a la realitat social i política del seu

de poder regular-ho absolutament tot al detall, sinó que s'hauria de limitar a establir uns marges i uns límits, i dins d'aquests marges i aquests límits, cada entitat municipal hauria de poder establir el seu marc normatiu.

³²⁸ L'article 84 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, determina quines són les competències dels ens locals: «Els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis: a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local. b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial. c) L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat. d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals. e) La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi. f) La protecció civil i la prevenció d'incendis. g) La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar. h) La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal. i) La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació. j) La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible. k) La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats. l) La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions. m) La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants. n) La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya.»

àmbit d'actuació, on s'hauria de regular de forma sistemàtica la forma i el fons, el govern i l'administració, la gestió i l'execució de l'activitat política i administrativa —la cosa pública—, amb vocació i voluntat d'actuar de carta magna municipal, i d'acord amb l'ordenament jurídic vigent i el principi de seguretat jurídica.

4.1.2.- ESTATUT INTERN

El model polític que estem proposant es recolza en un entramat de diverses entitats que estan a la base del sistema. Són entitats amb caràcter representatiu, amb responsabilitat polítiques i administratives, d'execució i de gestió, i són el fonament social i participatiu de tot el postulat.

Les entitats de caràcter associatiu, ja disposen, preceptivament, d'uns estatuts. Es tracta, doncs, d'atorgar caràcter políticadministratiu a aquests estatuts i elevar-los a instrument reglamentari i jurídic, d'acord amb la potestat d'autoorganització citada i per a tot el conjunt d'institucions pertanyents a l'ens municipal. A aquest instrument jurídic l'anomenarem ESTATUT INTERN de cada una de les entitats.

Així, establint com a prelación de fonts, la llei de política municipal que es promulgui —o bé la legislació actualment vigent, d'acord amb el que s'ha exposat al respecte—, la CARTA MUNICIPAL, suara estudiada, totes les entitats territorials i associatives de primer i segon nivell, redactarien, i aprovarien, un ESTATUT INTERN, que seria la seva norma reguladora pròpia, complementària de la CARTA MUNICIPAL, en atenció, també, al principi d'autonomia local —i per tant, tampoc cap tipus d'homogeneïtzació— i a les pròpies particularitats de cada institució i corresponent àmbit d'actuació³²⁹.

L'ESTATUT INTERN ha de regular i concretar, el govern, composició, funcionament, competències, funcions i tot allò que es requereixi per a un bon govern de la institució, en tant que document, viu i amb possibilitats d'una constant revisió si s'escau, per tal que permanentment pugui adaptar-se a la realitat social i política del seu àmbit d'actuació. La vocació i funcionalitat d'aquest instrument

³²⁹ El document de Bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya, l'equip redactor ja preveu que els governs locals han de contemplar les seves peculiaritats, en el sentit que: «... **en virtut d'una determinada assumptió competencial, els governs locals han d'adaptar-se bàsicament, a les seves particularitats existents i diferències entre tots ells.**». (DGAP, 2007, p. 30).

jurídic, és la d'actuar de Reglament local en relació a la gestió i l'execució de l'activitat política i administrativa —la cosa pública—, de l'ens, amb l'objectiu d'ordenar la forma i el fons en funció de les característiques de cada ens, d'acord, també, amb l'ordenament jurídic vigent i el principi de seguretat jurídica.

4.2.- L'estructura política de govern; acció política

L'estructura política que postulem, és un repte per a fer front a tot allò que hem denunciat en els capítols anteriors. El nostre model parteix del principi que tothom col·labora en el govern local, no hi ha lluita, ni demagògia, ni tàctiques ni estratègies per a fer caure l'adversari, senzillament, perquè no hi ha adversaris, i en conseqüència, tots procuren per l'interès general, que és l'interès de tots sense distinció.

Estudiarem en aquest apartat el Govern —o governs— que proposem, en tant que l'òrgan col·legiat que dirigiria l'acció política i l'administració de l'entitat, exercint les funcions que li siguin pròpies i li estiguin assignades, d'acord amb el marc jurídic que li sigui d'aplicació, sempre amb la mirada posada en direcció a la bona governança. Segons José António Marina,

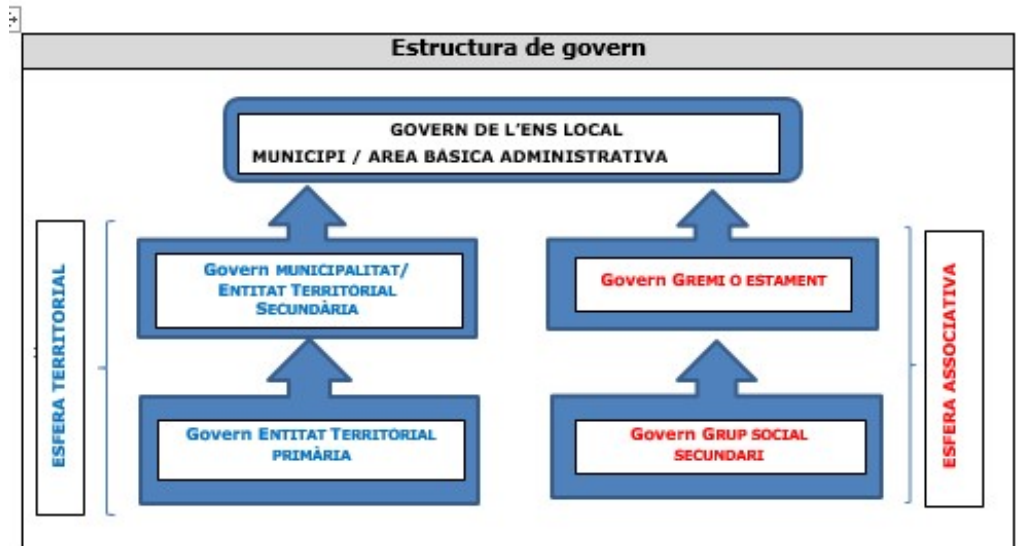
«La buena governança (...), es la inteligencia aplicada a la ciudad.

La ciudad como forma de convivencia organizada y que vive bajo los derechos. La obligación de la buena governança, de la inteligencia aplicada a la ciudad, es la consecución de la felicidad política.» (MPTAP, 2010, P. 82).

Amb aquest objectiu, el de la intel·ligència aplicada a la ciutat, s'ha bastit una estructura política, —com ja s'intueix a partir del que venim exposant—, dividida, verticalment, en tres nivells de govern dins de cada ens municipal —ens municipal, primer llivell i segon llivell—, i subdividida, a la vegada, en dues esferes: territorial i associativa, tal com es desprèn dels següent esquema i posterior quadre 16.

- Govern de l'ens municipal. Govern de L'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA o govern del MUNICIPI.
 - Govern de la MUNICIPALITAT, o de qualsevol altre ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA, pel que fa a l'esfera territorial de segon llivell.

- Govern del GREMI I/O ESTAMENT, pel que fa a l'esfera associativa de segon llivell.
 - Govern de l'ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA, pel que fa a l'esfera territorial de primer llivell.
 - Govern del GRUP SOCIAL SECUNDARI, pel que fa a l'esfera associativa de primer llivell.



Quadre 16

4.2.1.- El govern de l' ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA i del MUNICIPI

Tant en el context present com en el paradigma que proposem, jurídicament, política i administrativa, el municipi és l'entitat bàsica de l'organització territorial. Segons la Gran Enciclopèdia un municipi és l'associació natural, reconeguda per la llei, de persones i béns, determinada per les necessàries relacions de veïnat, dintre el terme o el territori sotmès a la jurisdicció d'un ajuntament. En el nostre model, hi hem afegit una entitat bàsica d'organització territorial —les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES— que, en el fons, no tant en la forma, també és un municipi, malgrat que conceptualment parteix d'un esperit diferent.

Així doncs, formalment, a efectes jurídics, polítics i administratius, tractarem exactament de la mateixa manera les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES que els

MUNICIPIS, atès que malgrat la denominació ordinària per una banda i l'específica per l'altra, ens referim a un mateix ens de caràcter municipal.

Doctrinalment, exercir el govern és fer ús de la legitimitat i la potestat jurídica i política, per a executar l'activitat administrativa i de gestió, dins de la organització. En un sentit ampli, governar és la forma política d'administrar, regir i gestionar. El govern que proposem per a les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES i els MUNICIPIS, és un govern que a més a més de ser la institució bàsica de l'organització territorial, sigui, realment i efectiva, l'element primari de participació ciutadana en els assumptes públics. Ensenms, d'acord amb la Carta Europea de l'Autonomia Local, amb el dret i la capacitat efectiva d'ordenar i gestionar una part important dels afers públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants.

El CONSELL COMUNAL —en les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES— i el CONSELL MUNICIPAL —en els MUNICIPIS— serien l'òrgan col·legiat de govern, amb caràcter de corporacions de dret públic. Estarien compostos per una assemblea de consellers escollits mitjançant sufragi universal provinents dels segon i primer lliwell —tots els CONSELLERS COMUNALS I MUNICIPALS representants de les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES i tots els CONSELLERS representants dels GREMIS I ESTAMENTS—, de l'estructura orgànica exposada.

Per al desenvolupament de la seves responsabilitats els governs de les ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES i els MUNICIPIS, exercirien les potestats reglamentària i d'autoorganització; la tributària i la financera; la de programació o de planificació; l'expropiatòria; la d'investigació, d'atermenament i de recuperació d'ofici de llurs béns; la d'execució forçosa i la sancionadora; la de revisió d'ofici de llurs actes i acords; i totes aquelles que derivades de les necessitats quotidianes la llei en vigor els atorgués per a l'exercici de la bona governança. Al mateix temps, per a l'exercici de l'activitat de govern, la llei els dotaria de totes aquelles prerrogatives necessàries per a una millor i més eficaç i eficient prestació dels serveis i de l'activitat pròpia de la institució.

En aquest model de govern local, el CONSELL MUNICIPAL i el CONSELL COMUNAL tindrien atribuïdes totes aquelles funcions que determini la legislació que es promulgui a l'efecte i que, d'acord amb aquesta estableixi en la seva CARTA MUNICIPAL³³⁰ segons els principis de descentralització, autonomia, subsidiarietat

³³⁰ Com veurem tot seguit, cada Consell haurà d'adoptar una CARTA MUNICIPAL, en exercici de la seva potestat d'autoorganització que li confereixi la legislació d'aplicació, amb subjecció a la carta Europea d'Autonomia Local, d'acord amb les seves peculiaritats intrínseques i en funció de la seva realitat econòmica, social i geogràfica, en base als

i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans, amb exigència de la suficient capacitat de gestió del municipi, d'acord amb la consideració específica a llur demografia, tenint en compte el principi d'igualtat del ciutadans pel que fa a l'accés als serveis públics i sense deixar de banda les característiques pròpies de cada activitat pública i de cada municipi. En tot cas, i com a mínim, aquestes funcions haurien de ser similars a les que assigna l'article 52 del Decret Legislatiu 2/2013, LMRLC.³³¹

Pel que fa a les competències municipals³³², el CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, per a la gestió dels seus interessos, pot prestar tots els serveis públics

manta vegades citats principi d'interdicció de l'excés de normativa i al principi d'excel·lència legislativa – la norma: poca, justa i només la necessària.

³³¹ Les funcions del CONSELL MUNICIPAL i el CONSELL COMUNAL podrien ser, entre altres, les següents: Prendre els acords relatius a la participació en organitzacions supramunicipals; l'alteració del terme municipal; la creació o la supressió de municipis i d'entitats d'administració descentralitzada; la creació d'òrgans desconcentrats; l'alteració de la capitalitat del municipi; el canvi de nom del municipi o de les entitats esmentades, i l'adopció o la modificació de la bandera, l'ensinya o l'escut; l'aprovació d'una CARTA MUNICIPAL; l'aprovació de la totalitat de la tramitació urbanística; aprovar les ordenances; aprovar el reglament orgànic; crear i regular òrgans complementaris i crear les comissions que consideri oportunes per a exercir les seves atribucions; determinar els recursos propis de caràcter tributari; aprovar i modificar els pressupostos, disposar despeses en els assumptes de la seva competència i aprovar els comptes; aprovar les formes de gestió dels serveis i els expedients de municipalització; acceptar la delegació de competències feta per altres administracions públiques; plantejar conflictes de competència a altres entitats locals i restants administracions públiques; exercir les accions administratives i judicials; alterar la qualificació jurídica dels béns de domini públic; fixar la quantia de les retribucions del personal; la concertació de les operacions de crèdit de la seva competència d'acord amb la legislació sectorial d'aplicació; les contractacions i les concessions de tota mena quan el seu import superi els límits que la llei confereix al Secretari General; l'aprovació dels projectes d'obres i serveis quan sigui competent per a la seva contractació o concessió; l'adquisició de béns i drets quan el seu valor superi el límit autoritzat per al Secretari General; les alienacions patrimonials quan es tracti de béns immobles o de béns mobles que estiguin declarats de valor històric o artístic, i aquells altres que expressament li atribueixin les lleis.

³³² Farem referència en aquest punt –perquè el considerem prou adequat a allò que estem proposant– el que estableix l'article 66.3 del decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel que s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que estableix que el municipi té competències pròpies en les matèries següents: la seguretat en llocs públics; l'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes; la protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis; l'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals; el patrimoni historicoartístic; la protecció del medi; els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors; la protecció

que consideri necessaris i imprescindibles per al conjunt dels ciutadans de la seva entitat municipal, així com promoure tota mena d'activitats en aquest mateix sentit. En tot cas, d'acord amb les lleis d'aplicació —que ineludiblement contemplaran, de forma escrupolosa, el principi de subsidiarietat —, i reflectit en la seva CARTA MUNICIPAL, tindran aquelles competències que consideri oportunes, que d'altra banda, també poden ser exercides, de forma mancomunada, amb altres Entitats Municipals³³³.

Per a una millor acció de govern, el CONSELL MUNICIPAL i el CONSELL COMUNAL podrien establir, a través de la CARTA MUNICIPAL, i si així ho consideressin oportú per a la seva operativitat, comissions de funcionament i estudi, així com àrees de funcionament. També, a través de la CARTA MUNICIPAL, s'establiria com hauria de ser la tasca dels CONSELLERS, a través de quins mecanismes operarien per a poder presentar propostes de resolució, a títol de qui i de què, i si hi hauria d'haver sessions especials on només es tractessin aquest tipus de propostes i, en definitiva, tot allò relatiu al règim d'organització i funcionament de l'ens local.

de la salubritat pública, la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut; els cementiris i els serveis funeraris, la prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials; el subministrament d'aigua i l'enllumenat públic, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals; el transport públic de viatgers; les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme; la participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.

Hi afegiríem: i totes aquelles matèries que, d'acord amb les lleis que es promulguin, acabin atansant al ciutadà el conjunt de la cosa pública.

³³³ Les competències que cada Entitat Municipal pot gestionar són les que corresponen a: cultura, sanitat, ensenyament, seguretat i ordre públic, comerç, indústria, participació ciutadana, sostenibilitat ambiental, gestió territorial, cohesió social, infraestructures de mobilitat, connectivitat, tecnologia de la informació i de la comunicació, abastaments energètics i gestió de recursos econòmics.

4.2.1.1.- L'ASSEMBLEA DE CONSELLERS

L'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL i del CONSELL COMUNAL, seria l'òrgan col·legiat i deliberant de govern que adoptaria totes les decisions polítiques sobre les accions i actuacions que afecten a l'ens local.

Estaria conformat pel conjunt de CONSELLERS, COMUNALS O MUNICIPALS, representants de les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES i tots els CONSELLERS representants dels GREMIS I ESTAMENTS, escollits mitjançant sufragi universal en un procés electoral que veurem més endavant, provinents del segon i primer llivell de l'estructura orgànica explicada.

En tot cas, la llei també hauria de proporcionar els mecanismes de ponderació necessaris per tal que cada ens local —d'acord amb la llei de política municipal que es promulgui i través de la seva CARTA MUNICIPAL— tingui prou marge de discrecionalitat —dins d'uns màxims i uns mínims— per a dissenyar la composició i nombre de representants al CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL corresponent, en funció de la seva realitat social, teixit productiu i econòmic, situació geogràfica, característiques tradicionals i/o històriques, i totes aquelles variants i peculiaritats que hom consideri adequades.

El règim d'organització, funcionament i de sessions —ordinàries, extraordinàries, específiques i qualsevol altre que es consideri oportú i així s'estableixi— del CONSELL MUNICIPAL i del CONSELL COMUNAL, es determinaria mitjançant la seva CARTA MUNICIPAL, en funció de les seves necessitats, particularitats i de la realitat i dimensió de cada ens municipal. Totes les decisions que es prenguin en el CONSELL MUNICIPAL i en el CONSELL COMUNAL, es prendrien per majoria simple³³⁴. Totes les sessions del CONSELL MUNICIPAL i el CONSELL COMUNAL serien públiques.

³³⁴ Sobre la qüestió de les majories i minories, el Professor Lijphart ens interroga a través de la formulació següent: «La definició de democràcia com a «el govern del i per a el poble» planteja una pregunta fonamental: qui governarà i als interessos de qui respondrà el govern quan el poble estigui en desacord i tingui preferències divergents?».

Una resposta a aquest dilema és el que digui la majoria. Aquesta és l'essència del model majoritari de democràcia. La resposta majoritària és simple i directa i desprèn un gran atractiu, puix que **és obvi que el govern de la majoria i d'acord amb els desitjos de la majoria s'atansa més a l'ideal democràtic de «govern del i per a el poble»** que el govern per i d'acord amb una minoria.

Una resposta alternativa al dilema és el major nombre de gent possible. Aquest és el punt capital del model consensual. No es diferencia del model majoritari en allò referent a acceptar que el govern de la majoria és millor que el govern de la minoria,

Correspondria igualment, i especialment, a l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, tot el procés de selecció i designació del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, inclosa la tramitació, deliberació i votació corresponent. També correspon a l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL la competència d'incoar, tramitar i resoldre qualsevol eventual obertura d'expedient disciplinari, inclosa la seva possible destitució, si és necessari, tant del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL com del BATLLE o PAER, en els termes que estableixi la legislació que sigui d'aplicació en cada cas.

Cap ASSEMBLEA DE CONSELLERS d'un CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL hauria de tenir un nombre de consellers inferior a una àmplia i significativa representativitat sobre el conjunt de la seva societat.³³⁵ Sense entrar en precisar al detall, sí que farem referència a allò que estableix l'article 179 de la Llei Orgànica del Règim electoral General, que estableix un mínim de disset —regidors d'acord amb la terminologia pròpia del model vigent— membres per a aquells ens locals amb població superior a 10.001 habitants. En tot cas, el nombre sempre hauria de ser senar.

Es proposa que la durada del mandat dels membres de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL ha de ser de cinc anys —ho veurem detalladament a l'apartat 4.4—, espai temporal que és el que es considera més adequat per a poder exercir en condicions, i dedicació adequada, la tasca corresponent i que, al mateix temps, és el període de temps més estès entre els models electorals existents en el conjunt de la Unió Europea.

4.2.1.2.- La figura del BATLLE o PAER

En el govern de la cosa pública local que es postula, la figura del BATLLE, i/o del PAER, assumiria la presidència, en tant que moderador del debat, de l'ASSEMBLEA

però accepta el govern de la majoria únicament com a requisit mínim.» (Lijphart, 2010, p. 13 - 14).

³³⁵ En el model finès el mínim són 17 membres: és una bona mesura a seguir. Tinguem en compte, que el model que proposem, és àmpliament representatiu del teixit social de cada MUNICIPI i, per tant, el CONSELL MUNICIPAL ha de respondre a aquesta realitat. Així mateix, seguint aquest plantejament, ens atrevim a suggerir que, en tot cas, en atenció a la filosofia d'aquest model que proposem, no seria sobrer estudiar la recuperació de l'històric Consell de cent a Barcelona.

DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, sense que en cap cas ostenti un vot de qualitat, ni qualsevol altre prerrogativa de caràcter presidencialista, desenvolupant bàsicament, al mateix temps, un rol formal representatiu del CONSELL i representatiu governamental en el territori.

La proposta per a aquesta figura, és dual: d'una banda política, amb un paper de representació formal, en tant que presidiria l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, i protocol·lària, és a dir, la de representar el municipi en aquells esdeveniments de caràcter institucional o oficials; i de l'altra, social, tenint cura d'una funció com a "home bo",³³⁶ com a mediador, per aquest motiu la figura del BATLLE o del PAER incorporaria, al mateix temps, la missió d'una figura semblant a la de DEFENSOR O SÍNDIC DEL CIUTADÀ.

En aquest model proposat el BATLLE o PAER seria escollit, d'entre els membres electes que componen l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, per ells mateixos, per un període d'un any³³⁷. En cap cas seria un òrgan unipersonal de govern ni té funcions executives, i pel que fa a les deliberants, les ostenta d'igual manera que la resta de membres de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL. Així doncs, sintetitzant, les funcions del BATLLE o PAER serien les següents:

- Presidir formalment l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL.
- Representar institucionalment al municipi.
- Representar el govern de Catalunya en el municipi.
- Sancionar totes les resolucions adoptades pels diferents òrgans municipals, que anirien acompanyades sempre de la signatura del Batlle.
- Mediador / SÍNDIC DEL CIUTADÀ.

³³⁶ Persona que acompanyava les parts en els actes conciliatoris per procurar, juntament amb el jutge, l'avinença entre elles. L'"home bo", és aquella persona que davant la comunitat actua i és considerada com a una persona imparcial, justa i sense cap partidisme; una persona honrada. Al sí de la comunitat, s'acudia a un "home bo", que decidia i donava la justa solució al problema, amb una certa similitud de caire popular i tradicional al Jutge de Pau o a la mediació que actualment es comença a estendre.

³³⁷ Com en el cas irlandès, com bona part dels diversos estats de la UE, com bona part de la tradició del dret català, i com bona part del pensament i tradició clàssica, per tal que l'assumpció del rol de Batlle no pugui comportar actituds de presumpció o de vanitat per una funció que és merament formal i de protocol.

L'exercici del càrrec de BATLLE o PAER s'extingeix per finalització del mandat d'un any, destitució, renúncia, llarga malaltia o defunció, havent-se de procedir a elegir un nou BATLLE o PAER. Malgrat tractar-se d'un càrrec merament formal i de representació institucional, és l'únic electe que durant l'exercici del seu càrrec es podria contemplar la possibilitat de tenir dedicació exclusiva, si s'ecau, en gran part degut a la seva tasca com a mediador o **SÍNDIC DEL CIUTADÀ**.

Hi podrà haver la figura d'un o més VICEBATLLES o VICIPAERS, en funció de les característiques de cada ens local i de la seva CARTA MUNICIPAL. Les seves competències serien, només, les de substituir el BATLLE o PAER en cas d'absència, per qualsevol de les causes citades en el paràgraf anterior i les que aquest delegui per qüestions personal de caràcter temporal limitat.

La presidència de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, comportaria dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, donant les oportunes paraules, o bé retirant-les, si és el cas, cridar l'atenció i l'ordre, en el supòsit que sigui necessari, ordenar les votacions i proclamar els acord adoptats i, en definitiva presidir i liderar les sessions de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL. En tot cas el BATLLE o PAER, no posseix el vot de qualitat en el supòsit d'empat.³³⁸ Correspondria al BATLLE o PAER, **sancionar totes les resolucions** adoptades pels diferents òrgans municipals, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura.

S'instituiria una figura similar a la d'un mediador o DEFENSOR o SÍNDIC DEL CIUTADÀ, i s'assignaria el seu exercici al BATLLE o PAER. Es tractaria d'una figura semblant al que es coneix com «home bo», síndic de greuges i mediador de conflictes, que engloba característiques i qualitats de tots ells i, per tant, personatge de referència per als conciutadans. La seva missió seria garantir el dret de totes les persones a una bona administració, tasca que porta a terme atenent els suggeriments, problemes, queixes, greuges, reclamacions de les persones que es trobessin davant d'un conflicte, un fet, o una actuació —o manca d'actuació per inactivitat— de les administracions. A tal efecte, el BATLLE o PAER, en exercici de les funcions de DEFENSOR o SÍNDIC DEL CIUTADÀ,

³³⁸ En principi, pel fet que el nombre de consellers sempre ha de ser senar, no es pot produir un supòsit d'empat, ara bé, es pot donar el cas que en una sessió de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, per les causes que sigui hi manqui un o més consellers, de manera que s'esdevé un empat en una votació. En aquest supòsit, mitjançant el vot favorable de la majoria absoluta de l'Assemblea, aquesta podria atorgar al BATLLE o PAER un vot de qualitat per aquell punt concret.

hauria de disposar en el seu departament de batllia o paeria, de l'oficina específica del DEFENSOR O SÍNDIC DEL CIUTADÀ.

Entre les funcions com a DEFENSOR O SÍNDIC DEL CIUTADÀ, també hi hauria la de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen les lleis, l'observança del conjunt de l'activitat de l'administració de l'ens local i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'administració del CONSELL MUNICIPAL O CONSELL COMUNAL i amb les entitats públiques que en depenen.

En tant que DEFENSOR O SÍNDIC DEL CIUTADÀ hauria d'exercir les seves funcions amb imparcialitat i independència, i seria inviolable per les opinions expressades en l'exercici de la seva missió, seria inamovible i només podria ésser destituït i suspès per les causes que estableixi la llei.

4.2.2.- El govern de les MUNICIPALITATS

Com ja s'ha exposat, en aquest postulat, una MUNICIPALITAT és una ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA, però també és la nova denominació que s'atribueix als municipis, la població dels quals, fins el present, no arriben al llinar —deu mil habitants— per a ser considerats com a municipis en aquest postulat. En conseqüència, preceptivament, les MUNICIPALITATS s'integrarien en una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, adquirint una consideració anàloga a la que la normativa vigent atribueix a una entitat municipal descentralitzada «EMD», o bé, la que la llei de política municipal que es promulgués li convingués en atribuir. Aquests MUNICIPALITATS conservarien una estructura de govern i exercirien unes competències pròpies que vindrien determinades per la CARTA MUNICIPAL i reflectides en el seu ESTATUT INTERN³³⁹.

³³⁹ En relació a les entitats municipals descentralitzades, la legislació vigent a Catalunya, tant a través del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel que s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, article 79 a 83 així com el Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya, estableixen que les concentracions de població que dins d'un municipi constitueixin nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades. En concret, l'article 82 del D.L. 2/2003, determina quines són les competències que pot

Cada MUNICIPALITAT disposaria d'una ASSEMBLEA DE SÍNDICS, que és l'assemblea deliberant i l'òrgan col·legiat de govern de l'ens local, i d'un CONSELLER COMUNAL, escollit mitjançant sufragi universal per un període de cinc anys, que és qui representaria en el CONSELL COMUNAL de l'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA. El funcionament i composició del Govern de cada municipalitat estaria determinat i establert per l'ESTATUT INTERN de la MUNICIPALITAT que, ensems determinaria el règim d'organització i funcionament.

Les funcions executives dins l'àmbit territorial d'actuació de la MUNICIPALITAT les desenvoluparia un funcionari responsable pertanyent a l'estructura administrativa del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL i designat per aquest i que, al mateix temps, exerciria de secretari de la MUNICIPALITAT i de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS. Aquestes funcions executives vindrien determinades tant per la CARTA MUNICIPAL com per l'ESTATUT INTERN de cada Entitat, sempre amb l'estricta observança de la rigorosa separació entre l'acció política i les funcions executives.

L'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, estaria conformada per tots els SÍNDICS de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES del conjunt de la seva àrea territorial d'actuació. Tanmateix, la llei també hauria de proporcionar els mecanismes de ponderació necessaris per tal que cada ens local —d'acord amb la llei de política municipal que es promulgui i través de la seva CARTA MUNICIPAL— tingui prou marge de discrecionalitat per a què la institució en funció de la seva realitat social, teixit productiu i econòmic, situació geogràfica, característiques tradicionals i/o històriques, i totes aquelles variants i peculiaritats que hom consideri adequades, pugui disposar de les eines que consideri oportunes per a poder funcionar adequadament.

tenir una EMD: a) La vigilància dels béns d'ús públic i dels comunals. b) La conservació i l'administració del seu patrimoni, inclòs el forestal, i la regulació de l'aprofitament dels seus béns comunals. c) L'enllumenat públic i la neteja viària. d) L'execució d'obres i la prestació de serveis de competència municipal d'interès exclusiu de l'entitat, quan no són a càrrec del municipi respectiu o de la comarca. e) L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en el seu àmbit. f) La conservació i el manteniment dels parcs i els jardins i del patrimoni històric i artístic del seu àmbit. g) Les activitats culturals i esportives directament vinculades a l'entitat. 82.2 L'ajuntament pot delegar en l'entitat les altres competències que permeten un exercici descentralitzat.

Aquesta normativa citada dona unes pautes més que acceptables a l'hora d'incorporar-ne allò que és aprofitable per al model que estem proposant. Tenint en compte que en la tesi que es postula el document essencial és la CARTA MUNICIPAL, aquesta, en base a aquesta normativa, determinarà el que sigui escaient per a cada ens local.

El règim d'organització i funcionament de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, es determinaria mitjançant l'ESTATUT INTERN dimanant de la respectiva CARTA MUNICIPAL, en funció de les seves necessitats, particularitats i de la realitat i dimensió de cada ens municipal. Totes les sessions de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS serien públiques.

La figura del CONSELLER COMUNAL tindria una doble funció: assumiria la presidència de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, desenvolupant, bàsicament, un paper merament representatiu d'aquesta, per tant, en cap cas seria un òrgan unipersonal de govern ni tindria funcions executives; però, al mateix temps seria el representant polític en el CONSELL COMUNAL i, per tant, membre de ple dret en l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL COMUNAL. Correspondria al CONSELLER COMUNAL, sancionar totes les resolucions adoptades per l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura.

L'ESTATUT INTERN podria crear la figura de VICECONSELLER COMUNAL, o President de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, amb la sola funció de presidir-la, en substitució i/o delegació del CONSELLER COMUNAL. En aquest supòsit, el VICECONSELLER COMUNAL seria escollit pels membres electes que componen l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS d'entre ells mateixos, per un període d'un any i als sols efectes de presidir-la durant el període establert.

La presidència de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, comportaria dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, donant les oportunes paraules, o bé retirant-les, si és el cas, cridar l'atenció i l'ordre, en el supòsit que sigui necessari, ordenar les votacions i proclamar els acords adoptats i, en definitiva presidir i liderar les sessions sense posseir el vot de qualitat.

L'exercici del càrrec de CONSELLER COMUNAL —i de VICE-CONSELLER COMUNAL, si existís— s'extingiria per finalització del mandat, destitució, renúncia, llarga malaltia o defunció, havent-se de procedir a elegir un nou CONSELLER COMUNAL —i de VICE-CONSELLER COMUNAL, si existís.

4.2.3.- El govern de les altres ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES

Totes les altres ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES tenen una configuració de govern pràcticament idèntica a la que acabem de descriure per a les MUNICIPALITATS, és a dir, la seva estructura de govern està integrada per una ASSEMBLEA DE SÍNDICS, que és l'assemblea col·legiada deliberant i el govern de

l'ens, i d'un CONSELLER MUNICIPAL, que és qui la presidiria formalment i la representaria en el CONSELL MUNICIPAL del MUNICIPI. El funcionament, composició i competències pròpies, estarà determinat i establert mitjançant la CARTA MUNICIPAL i l'ESTATUT INTERN de L'ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA.

Com en el supòsit de les MUNICIPALITATS, les funcions executives, així com de secretari de les altres ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES, les desenvoluparà, i seran responsabilitat, d'un funcionari pertanyent a l'estructura administrativa del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL de l'ens local i designat per aquest. Al mateix temps, exerciria de secretari de l'ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA i de L'ASSEMBLEA DE SÍNDICS. Aquestes funcions executives vindrien determinades tant per la CARTA MUNICIPAL com per l'ESTATUT INTERN de cada Entitat, d'acord amb la rigorosa observança de la separació entre l'acció política i les funcions executives.

L'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, estaria conformada per tots els SÍNDICS de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES del conjunt de la seva àrea territorial d'actuació. En aquest cas, també, la llei hauria de proporcionar els mecanismes de ponderació necessaris per tal que cada ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA tingui el suficient marge de discrecionalitat per a què en funció de la seva realitat social, sector productiu i econòmic, situació geogràfica, característiques tradicionals i/o històriques, i totes aquelles variants i peculiaritats que es consideressin oportunes, puguin disposar de les eines més adequades per a poder desenvolupar les responsabilitats que tingui assumides.

L'ESTATUT INTERN dimanant de la respectiva CARTA MUNICIPAL, en funció de les seves necessitats, particularitats i de la realitat i dimensió de cada ens municipal, hauria d'establir el règim d'organització i funcionament de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, quines sessions serien sempre públiques.

La figura del CONSELLER MUNICIPAL, com en el cas de les MUNICIPALITATS, tindria també aquí una doble funció: la presidència de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, funció que comportaria dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, i un paper només formal i representatiu d'aquesta, per tant, en cap cas tindria funcions executives ni esdevindria un òrgan unipersonal de govern; i, al mateix temps seria membre de ple dret en l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL en tant què representant polític de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS. El CONSELLER MUNICIPAL hauria de ser escollit, mitjançant sufragi universal —d'acord amb el procés electoral que s'estudia més endavant en el sots-apartat 4.7—, d'entre els membres electes que componen l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, per un període de cinc anys. Correspondria al CONSELLER MUNICIPAL, sancionar totes les resolucions

adoptades per l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura.

L'ESTATUT INTERN podria crear, també, la figura de VICECONSELLER MUNICIPAL, o President de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, amb la sola funció de presidir-la, en substitució i/o delegació del CONSELLER MUNICIPAL. En aquest supòsit, el VICECONSELLER MUNICIPAL seria escollit, pels membres electes que componen l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS d'entre ells mateixos, per un període d'un any i als sols efectes de presidir-la durant el període establert.

L'exercici del càrrec de CONSELLER MUNICIPAL —i de VICECONSELLER MUNICIPAL, si existís— s'extingiria per finalització del mandat, destitució, renúncia, llarga malaltia o defunció, havent-se de procedir a elegir un nou CONSELLER MUNICIPAL —i de VICECONSELLER MUNICIPAL, si existís.

4.2.4.- El govern de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES

La institució de govern de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES, seria el COMÚ. Totes les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES tindrien una estructura de govern composta per una ASSEMBLEA DEL COMÚ, integrada per la totalitat dels veïns amb dret a sufragi actiu i passiu de l'ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA, i un SÍNDIC, que serà el representant nat del COMÚ en el CONSELL DE SÍNDICS de la MUNICIPALITAT O ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA. Hom podria preveure l'existència d'una JUNTA DEL COMÚ si per al bon funcionament de l'ETP es considerés necessari³⁴⁰. En tot cas, les funcions, organització, funcionament i competències de l'ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA i els seus òrgans, serien les que es disposi a l'ESTATUT INTERN de l'entitat, d'acord amb la CARTA MUNICIPAL de l'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA o del MUNICIPI.

D'acord amb la filosofia de la resta del postulat, les funcions executives, així com de secretari del COMÚ i de la ASSEMBLEA DEL COMÚ, les desenvoluparia, i serien responsabilitat, d'un funcionari pertanyent a l'estructura administrativa del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL de l'ens local i designat per aquest. Aquestes

³⁴⁰ Quan el nombre d'habitants supera el centenar, es pot establir sistemes de representació diferent de l'individual amb l'objectiu que el funcionament de l'ASSEMBLEA sigui operativa, cercant fórmules com ara la representació per unitats familiars i la subdivisió de l'EMD en conjunts de població inferior als quatre-cents habitants, de forma que la representació per unitats familiars ens donaria una assemblea d'aproximadament cent membres. En tot cas, serà la CARTA MUNICIPAL i l'ESTATUT INTERN de l'Entitat qui acabarà concretant i ajustant la seva composició, funcionament i dimensió.

funcions executives vindrien determinades tant per la CARTA MUNICIPAL com per l' ESTATUT INTERN de cada Entitat, d'acord amb la rigorosa observança de la separació entre l'acció política i les funcions executives.

L'ASSEMBLEA DEL COMÚ, estaria presidida pel SÍNDIC, i actuaria d'òrgan col·legiat deliberant i de govern de l'Entitat. En aquest cas, també, la llei hauria de proporcionar els mecanismes de ponderació necessaris per tal que cada ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA disposés del suficient marge de discrecionalitat perquè en funció de la seva realitat social, econòmica i geogràfica, conjuntament amb totes aquelles variants i peculiaritats que es consideressin oportunes, puguin disposar de les eines més adequades per a poder desenvolupar les responsabilitats que tingui assumides.

En aquest sentit, i de forma facultativa, segons la dimensió o peculiaritats d'una ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA, aquesta podria optar per la creació d'una JUNTA DEL COMÚ, amb l'objectiu d'assistir a L'ASSEMBLEA DEL COMÚ, si per a una major operativitat i bon govern es considerés oportú. Els membres d'aquesta JUNTA DEL COMÚ serien els o SOTSÍNDICS, i estaria presidida pel SÍNDIC, o per delegació seva, pel VICESÍNDIC.

La figura del SÍNDIC tindria una doble funció: la presidència de l'ASSEMBLEA DEL COMÚ, amb un paper només representatiu d'aquesta, per tant, en cap cas tindria funcions executives ni esdevindria un òrgan unipersonal de govern; i, al mateix temps seria membre de ple dret en l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS de la MUNICIPALITAT O ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA. El SÍNDIC hauria de ser escollit, mitjançant sufragi universal, d'entre els membres electes que componen l'ASSEMBLEA DEL COMÚ, per un període de cinc anys. Correspondria al SÍNDIC, sancionar totes les resolucions adoptades per l'ASSEMBLEA DEL COMÚ, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura.

L'ESTATUT INTERN podria crear, també, la figura de VICESÍNDIC, o President de l'ASSEMBLEA DEL COMÚ, amb la sola funció de presidir-la, en substitució i/o delegació del SÍNDIC. En aquest supòsit, el VICESÍNDIC seria escollit d'entre els membres electes que componen l'ASSEMBLEA DEL COMÚ, per un període d'un any i als sols efectes de presidir-la durant el període establert.

Seguint la tònica d'aquest postulat, la presidència de l'ASSEMBLEA DEL COMÚ, SOLAMENT comportaria dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, sense cap altre funció ni executiva ni de representació.

L'exercici del càrrec de SÍNDIC —i de VICESÍNDIC i SOTSÍNDIC, si s'haguessin creat— s'extingiria per finalització del mandat, destitució, renúncia, llarga malaltia o defunció, havent-se de procedir a elegir un nou SÍNDIC —o VICESÍNDIC o SOTSÍNDIC, si existissin.

4.2.5.- El govern en l'esfera associativa

Exposat el govern de l'esfera territorial, i interioritzat el seu esperit i la seva filosofia, només hem de projectar la seva fórmula, sobre les institucions de l'esfera associativa, i n'obtidrem el model de govern corresponent a aquesta esfera.

Com ja hem exposat i reiterem, la població és un dels tres elements doctrinals que conformen el municipi juntament amb el territori i la organització. En el nostre postulat, a més a més, i també de forma reiterada, la població, el ciutadà, i la participació ciutadana, representen dues columnes directes, de les cinc del postulat que sotmetem a consideració, i dues més d'indirectes; la importància que atribuïm al component social en aquest model, és essencial, i ho fem mitjanant la institucionalització del teixit associatiu del país, tot elevant-lo a categoria de institució de govern.

La proposta consisteix en una esfera associativa que —com en l'esfera territorial— es subdivideix en dos nivells de participació —quadre 13—, que són els GREMIS I ESTAMENTS, en el segon nivell, i els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, en el primer nivell. Per tant, també hi ha dues institucions de govern, una per cada nivell.

Estudiarem tot seguit aquestes dues institucions de govern local, exposant tot allò relatiu als GREMIS I ELS ESTAMENTS, com a segon nivell i, en segon terme, tractarem els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, en tant que primer nivell, quina forma de govern, en aquests darrer supòsit, té diferents matisos en relació a la resta, sobre pel que fa a la denominació.

4.2.5.1- El Govern dels GREMIS i ESTAMENTS.

Totes els GREMIS i ESTAMENTS tenen una estructura de govern que està integrada per una ASSEMBLEA DE SÍNDICS, que és l'assemblea col·legiada deliberant i el

govern de l'ens, i d'un CONSELLER, COMUNAL O MUNICIPAL —en funció de si es tracta d'una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA o un MUNICIPI—, que és qui la presidiria formalment i la representaria en el CONSELL MUNICIPAL del MUNICIPI. El funcionament, composició i competències pròpies, estarà determinat i establert mitjançant la CARTA MUNICIPAL i l'ESTATUT INTERN de cada GREMI i ESTAMENT.

Les funcions executives, així com de secretari, serien desenvolupades per un funcionari pertanyent a l'estructura administrativa del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL de l'ens local i designat per aquest. Al mateix temps, exerciria de secretari del GREMI o ESTAMENT i de L'ASSEMBLEA DE SÍNDICS. Aquestes funcions executives estarien determinades tant per la CARTA MUNICIPAL com per l'ESTATUT INTERN de cada Entitat, d'acord amb la rigorosa observança de la separació entre l'acció política i les funcions executives.

L'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, estaria conformada per tots els SÍNDICS dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS de la seva esfera d'actuació. En aquest cas, també, la llei hauria de proporcionar els mecanismes de ponderació necessaris per tal que cada GREMI o ESTAMENT tingui el suficient marge de discrecionalitat per a què en funció de la seva realitat social, econòmica, històrica, cultural, i totes aquelles particularitats que es valorin com a variables a tenir en compte, puguin disposar de les eines més adequades per a poder desenvolupar les responsabilitats que tingui assumides.

L'ESTATUT INTERN, a l'empara de la CARTA MUNICIPAL, en funció de les seves necessitats, particularitats i de la realitat i dimensió de cada entitat, establiria el règim d'organització i funcionament de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, quines sessions serien sempre públiques.

La figura del CONSELLER, COMUNAL O MUNICIPAL, tindria, indefugiblement, també aquí, una doble funció: la presidència de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, amb un rol simplement de representació d'aquesta, sense tenir en cap cas funcions executives, ni ésser un òrgan unipersonal de govern; i, al mateix temps seria membre de ple dret en l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL COMUNAL —si es tracta d'una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA— o CONSELL MUNICIPAL —si es tracta d'un MUNICIPI— en tant que representant polític de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS. El CONSELLER MUNICIPAL hauria de ser escollit, mitjançant sufragi universal, d'entre els membres electes que componen l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, per un període de cinc anys. Correspondria al CONSELLER, COMUNAL O MUNICIPAL, sancionar totes les resolucions adoptades per l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura.

De la mateixa manera que els òrgans de govern de l'esfera territorial, l'ESTATUT INTERN podria crear, també, la figura de VICE-CONSELLER COMUNAL O MUNICIPAL, o President de l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, amb la sola funció de presidir-la, dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, en substitució i/o delegació del CONSELLER COMUNAL O MUNICIPAL. En aquest supòsit, el VICE-CONSELLER COMUNAL O MUNICIPAL seria escollit, d'entre els membres electes que componen l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS, per ells mateixos, per un període d'un any i als sols efectes de presidir-la durant el període establert.

L'exercici del càrrec de CONSELLER MUNICIPAL —i de VICECONSELLER MUNICIPAL, si existís— s'extingiria per finalització del mandat, destitució, renúncia, llarga malaltia o defunció, havent-se de procedir a elegir un nou CONSELLER, COMUNAL O MUNICIPAL —i de VICECONSELLER, COMUNAL O MUNICIPAL, si existís

4.2.5.2- El Govern dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS.

El que hem convingut en denominar GRUPS SOCIALS SECUNDARIS són, en realitat, totes aquelles entitats del país que conformen el seu valuós teixit associatiu — recordem que a Catalunya, la ràtio és d'una associació cada cent cinquanta-dos habitants— , tal com ja s'ha estudiat. Transformar aquest entramat associatiu en una estructura de govern, és relativament senzill, atès que totes aquestes entitats ja tenen preceptivament la seva pròpia estructura de govern, per tant, simplement, seria necessari transmutar, evolucionar aquesta estructura, vers el model que es postula en aquest treball.

La institució de govern dels GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, seria l'Assemblea de l'Entitat. Tots els GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, tindrien una estructura de govern composta per una assemblea, integrada per la totalitat dels membres de l'entitat amb dret a sufragi actiu i passiu, i un SÍNDIC —que equivaldria, en part, al que amb la normativa vigent seria el President de l'entitat—, que seria el representant nat de l'entitat en el CONSELL DE SÍNDICS del GREMI O ESTAMENT. Hom podria preveure l'existència d'una Junta de l'Entitat, si per al seu bon funcionament es considerés necessari. En tot cas, les funcions, organització, funcionament i competències del GRUP SOCIAL SECUNDARI i els seus òrgans, serien les que es disposi a l'ESTATUT INTERN de l'entitat, d'acord amb la CARTA MUNICIPAL de l'ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA o del MUNICIPI.

Les funcions executives, així com de secretari de l'Entitat i de la seva Assemblea, serien desenvolupades, i de responsabilitat, d'un funcionari

pertanyent a l'estructura administrativa del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL de l'ens local i designat per aquest. Com en la resta del model, les funcions executives vindrien determinades tant per la CARTA MUNICIPAL com per l'ESTATUT INTERN de cada Entitat, d'acord amb la, reiteradament citada, rigorosa observança de la separació entre l'acció política i les funcions executives.

L'Assemblea de l'Entitat estaria presidida pel SÍNDIC i actuaria d'òrgan col·legiat deliberant i de govern de l'Entitat. En aquest cas, també, la llei hauria de proporcionar els mecanismes de ponderació necessaris per tal que cada GRUP SOCIAL SECUNDARI disposés del suficient marge de discrecionalitat per a què en funció de la seva realitat social, conjuntament amb totes aquelles variables i peculiaritats que es consideressin oportunes, puguin disposar de les eines més adequades per a poder desenvolupar les responsabilitats que tingui assumides.

A diferència de la resta del model, i d'acord amb la tradició i, al mateix temps, amb la normativa vigent, cada GRUP SOCIAL SECUNDARI, disposaria, preceptivament, d'una Junta de l'Entitat. Els membres d'aquesta Junta, que estaria presidida pel SÍNDIC, passarien a denominar-se SOTS-SÍNDICS.

La figura del SÍNDIC, també tindria aquí una doble funció: la presidència de l'Assemblea, amb un paper —diferent de l'actual President— només representatiu d'aquesta, per tant, en cap cas tindria funcions executives ni esdevindria un òrgan unipersonal de govern; i, al mateix temps seria membre de ple dret en l'ASSEMBLEA DE SÍNDICS del GREMI O ESTAMENT. El SÍNDIC hauria de ser escollit, mitjançant sufragi universal, d'entre els membres electes que componen l'Assemblea de l'Entitat, per un període de cinc anys. Correspondria al SÍNDIC, sancionar totes les resolucions adoptades pel govern de l'Entitat, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura.

L'ESTATUT INTERN podria crear, també, la figura del VICESÍNDIC, o President de l'Assemblea, amb la sola funció de presidir-la, dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, en substitució i/o delegació del SÍNDIC. En aquest supòsit, el VICESÍNDIC seria escollit pels membres electes que componen l'Assemblea de l'Entitat, d'entre ells mateixos, per un període d'un any i als sols efectes de presidir-la durant el període establert.

L'exercici del càrrec de SÍNDIC —i de VICESÍNDIC i SOTSSÍNDIC— s'extingiria per finalització del mandat, destitució, renúncia, llarga malaltia o defunció, havent-se de procedir a elegir un nou SÍNDIC —o VICESÍNDIC O SOTSSÍNDIC.

4.3.- L'estructura administrativa de govern; acció executiva.

Quan hem fet la diagnosi de les deficiències en la cosa pública i, en concret, en la política local, n'hem assenyalat dos d'essencials: la pràcticament inexistent separació entre allò que és política i allò que correspon a la gestió administrativa; i el model de funció pública existent en l'actual model polític. És per això, precisament, que postulem un model amb una gestió nítidament separada de l'acció política, i una funció pública diametralment diferent —en la forma i en el fons— de la que en el present presta els seus serveis a l'administració local.

L'acció executiva de l'estructura administrativa de govern, en tant que l'altre element essencial de l'estructura orgànica de govern del model que proposem, està formada pel **SECRETARI GENERAL MUNICIPAL** i tota la seva unitat orgànica de gestió i administració, inclòs el treballador públic.

El model de Consell i Director que hem escollit per al nostre model, com ja s'ha estudiat, es fonamenta essencialment en una assemblea col·legiada com a òrgan d'adopció d'acords sobre l'acció política, **i en una gestió professional nítidament separada de la política**, amb un Secretari General com a màxim responsable de la funció executiva.

En aquesta forma de govern, en què cada actor té perfectament fixades les seves funcions, i la línia divisòria entre política i execució estan clarament definides, acotades i regulades, és evident que l'estructura a càrrec del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, adquireix una dimensió diametralment diferent del que fins avui s'ha conegut en el context de la cosa pública vigent.

Per tant, l'efectivitat del sistema es sustenta en la figura d'un Secretari General líder executiu indiscutible de la seva organització, amb una estructura administrativa conforme amb les seves necessitats, responsabilitats i obligacions, i un equip competent i altament qualificat per a desenvolupar la seva tasca.

Dins d'aquesta estructura administrativa i professional de govern, adquireix un paper d'especial rellevància la figura del treballador públic, al que, en aquest postulat, li hem reservat un paper de gran responsabilitat, naturalment, però amb força matisos en relació al que actualment coneixem, tant en l'esperit, com en la regulació, com veurem adequadament.

4.3.1- EL SECRETARI GENERAL MUNICIPAL

El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL que postulem en aquest treball de recerca, seria el més alt funcionari al servei de la cosa pública local. Com ja hem anunciat, seria l'indiscutible cap executiu i administratiu de l'ens local, atès que totes les funcions executives serien a les seves mans i, per tant, el garant de l'execució i gestió de totes les decisions de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, respectiu. **El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL seria, al mateix temps, el responsable de desenvolupar i coordinar tota la gestió administrativa, essent el cap, i el responsable, de tota l'estructura professional i tècnica, incloses les estructures de govern dels diferents nivells institucionals corresponents a les dues esferes territorial i associativa.**

El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL hauria de posseir, per a la seva funció, una total discrecionalitat per a bastir i organitzar el funcionament del dia a dia del govern i de l'administració municipal. Les seves competències i atribucions serien: informar a l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL sobre l'aplicació i execució de les decisions preses per aquest òrgan polític; assessorar-lo en l'exercici de les seves funcions; seleccionar, formar, supervisar, dirigir i motivar el personal del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL; elaborar la proposta del pressupost; promoure les relacions entre el CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, els ciutadans, les altres institucions govern dels diferents nivells de l'ens local i el sector privat; actuar en nom del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL en totes les accions i procediments legals, instruïts contra aquest; dissenyar la planificació del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL; assegurar que el govern local treballi i vetlli per l'interès general, inclosa la millora de la qualitat de vida dels seus habitants. **Les competències sobre el personal de l'ens local, serien d'exclusivitat del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL i, per tant, comportaria, de facto, la funció de cap de personal del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL.**

Així mateix, el SECRETARI GENERAL MUNICIPAL tindria assignat, i seria el responsable, de la funció d'aixecar l'acta de les sessions de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS i, en tot cas, **sense la seva presència no es podria celebrar la sessió, no endebades, entre les atribucions del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, cal destacar, la del principi d'autoritat i de fe pública.** Tota la documentació oficial que s'elaboraria i/o sortiria del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL hauria de portar la signatura del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL per a ésser vàlida.

En allò que fa referència a **l'assessorament legal preceptiu**, el SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, mitjançant el seu equip i el seu aparell administratiu, seria qui assessorés l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS, de manera que, implícitament i explícita, **asseguraria i garantiria que les decisions que s'adoptessin fossin ajustades a dret** i que, ensems, el desenvolupament de la gestió resultant que se'n derivés, també estigués impecablement emparada per la normativa vigent. En conseqüència el SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, també actuaria d'assessor jurídic del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, i de tota l'estructura de govern de cada ens municipal, atès que és ell qui hauria d'assegurar i de garantir que tota l'actuació institucional, política i administrativa, es realitzés amb conformitat i s'ajustés a l'ordenament jurídic vigent i d'aplicació.

Per arribar a SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, hauria de ser necessari tenir el nivell universitari en alguna de les tres branques del coneixement següents: dret, ciències polítiques, o econòmiques. El requisit indispensable seria el de demostrar una carrera professional més que contrastada i un currículum professional amb una experiència acreditada en el món local de, com a mínim, quinze anys exercint tasques de gestió, execució, direcció i responsabilitats dins les diverses àrees, departaments i organismes existents a la cosa pública local. **Estar en condicions d'aspirar a ocupar una plaça de SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, hauria de ser un incentiu —assolir el premi gràcies a l'esforç individual— com a resultat d'una carrera exitosa.** Els aspirants a ocupar una plaça de SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, haurien de passar unes proves selectives, en forma de concurs de mèrits, davant un Tribunal³⁴¹ format per altres professionals de la mateixa categoria i nivell.

El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL hauria de ser designat per l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL. Quan un municipi requerís cobrir la plaça de SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, el Tribunal citat en el paràgraf anterior, seleccionaria un candidat —d'entre els candidats presentats, tant de nova incorporació com experimentat provinent d'un altre ens local— i faria la proposta que l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL

³⁴¹ **S'hauria de constituir l'Associació Professional de SECRETARIS GENERALS MUNICIPALS**, que és la que hauria de vetllar per tot allò que afectés a la professió, garantint l'absoluta professionalitat dels seus membres, vetllar pels seus interessos i drets i assegurant el compliment dels deures corresponents. En el sí d'aquesta associació professional, s'hauria de constituir un Tribunal —a imatge de *Local Appointments Commission* d'Irlanda— de Selecció *ad hoc* cada vegada que un CONSELL MUNICIPAL o COMUNAL en sol·liciti la seva intervenció per a cobrir una vacant de SECRETARI GENERAL MUNICIPAL.

hauria d'acceptar en sessió plenària. **La durada de cada període contractual que es proposa —a la vista dels models comparats estudiats— seria de set anys, renovables sense limitació de períodes.** En el supòsit que transcorreguts el set anys aquest no es renovés, hauria de deixar el lloc de treball³⁴².

Si un SECRETARI GENERAL MUNICIPAL decidís abandonar aquest càrrec, durant els vint-i-quatre mesos següents a haver deixat el càrrec, no podria exercir cap altre ocupació relacionada amb el seu lloc de treball en el sector privat o, en tot cas, hauria de menester una autorització explícita i raonada del Govern de Catalunya que ho hauria d'autoritzar. El SECRETARI GENERAL MUNICIPAL pot plegar per finalització del contracte, i també com a conseqüència d'haver presentat la dimissió. Pel que fa a la possible destitució d'un SECRETARI GENERAL MUNICIPAL, cal el vot favorable d'una majoria qualificada de 3/4 dels membres del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL. Tanmateix, la destitució l'ha de ratificar i resoldre el Govern de Catalunya.

Els límits per a un SECRETARI GENERAL MUNICIPAL són: no poder ocupar càrrecs o ocupacions privades —exercir d'advocats, membres de consells d'administració, gabinets d'assessorament i/o qualsevol altra activitat privada— mentre estiguin en exercici de la funció. Així mateix, no podrien exercir cap altre càrrec públic —diputats, senadors, ministres, etc.—, però podrien col·laborar en comissions i comitès governamentals, si els ho requerissin o demanessin. No hi hauria cap altra limitació, llevat, òbviament, de la de no estar inhabilitat per causa criminal. Les condicions laborals del SECRETARI GENERAL MUNICIPAL haurien de ser universals per a tot el col·lectiu, les mateixes en tot el país i haurien d'estar tipificades i regulades per les disposicions normatives corresponents.

³⁴² Acudint novament als models comparats estudiats, els SECRETARIS GENERALS MUNICIPALS que, per la causa que fos, deixessin el seu lloc de treball, haurien d'esperar a que es produís una vacant per a poder-la cobrir, cosa per la qual, entre contracte i contracte, és perfectament viable que poguessin estar sense feina i a l'atur. Quan es produís una vacant en algun municipi, els interessats es podrien postular per a participar en el procés selectiu corresponent, i a partir d'aquí es posarien en marxa els mecanismes descrits i citats per a cobrir una plaça vacant.

4.3.2.- El treballador públic.

Quan hem identificat, i posat de manifest, aquells problemes que pateix el model polític vigent, un dels que hem considerat cabdals, ha estat l'actual model de funció pública i, en concret, tot allò que volta a l'entorn del treballador públic: model, sistema, privilegis, professionalitat, vicis adquirits, i una llarga llista de casuístiques que, com a denominador comú, són l'antítesi del bon govern, de la bona governança. És per això, que la proposta que presentem, significa un gir de 180°, tant en la forma com en el fons, tant en la filosofia com en la praxi, tant en l'esperit com en l'acció.

El treballador públic que proposem, ha de ser la part nuclear de la funció pública,³⁴³ ha de ser l'element essencial en la prestació adequada d'uns serveis administratius eficients i eficaços i és un factor determinant per a una cosa pública local adaptada i capacitada per donar resposta a les necessitats i exigències de la societat del segle XXI. En aquest sentit, el treballador públic que es proposa en aquest postulat no seria gaire diferent del funcionari de la gran majoria de països de l'entorn immediat dins la Unió Europea i, com aquests, **hauria d'estar sotmès a lleis de caràcter laboral, com la resta d'empleats del país, sense privilegis,** més enllà del conjunt de drets i deures de tots els treballadors de les societats més avançades. En tot cas, la tasca del treballador públic hauria d'estar **sotmesa a una permanent avaluació periòdica de l'observança de les seves responsabilitats i exercici de les seves obligacions del seu rendiment i productivitat**³⁴⁴.

³⁴³ Funcionaris en tota l'extensió del mot, entès com a el conjunt de persones físiques que treballen al servei de les administracions públiques, al servei de l'interès general, amb sotmetiment a les lleis i l'ordenament jurídic, entenent com a persones físiques al servei de la cosa pública tot aquell personal que hi ha accedit bé per via d'un procés electoral —els electes, tots els electes, també són funcionaris públics—, a través del procediment de designació —els delegats governatius, per exemple—, o mitjançant un procés selectiu —funcionaris de carrera interins, eventuais, laborals, temporals, etc.— en definitiva, en compliment i, en aplicació i observança, d'un dret fonamental, en condicions d'igualtat i objectivitat, com és l'accés a la funció pública.

³⁴⁴ Sobre l'avaluació del personal de la funció pública, ena ha semblat força interessant com tracta aquest assumpte l'administració dels EUA. Del llibre *La función pública superior en Estados Unidos* n'extraïem el següent text que, sense cap mena de reticència, signariem, i incorporariem, amb plena satisfacció per al nostre model: «Para establecer los criterios de evaluación de cada ocupación se ha hecho incapié en que estos criterios fueran en la mayor medida «objetivos y medibles», a fin de que la evolución se realice principalmente sobre el trabajo realizado y no sobre la persona que lo realiza. En este sentido se han elaborado tres conceptos que dan las claves para la evaluación: 1. La

«Il semble que, dans les pays occidentaux, [en relació a qui són els funcionaris] l'on puisse généralement s'accorder pour dénommer fonction publique l'ensemble des personnels —mais de tous les personnels— de l'administration au le sens strict de ce terme.» (Ziller, 1989, p. 8).

Una funció pública preparada, implicada i compromesa, és una eina essencial per a un funcionament d'excel·lència en la política local i la garantia d'uns serveis administratius eficients i eficaços, aptes, adaptats i amb una capacitat de resposta solvent per a fer front a les necessitats, exigències i reptes del segle XXI. En el model proposat, treballar a la funció pública no hauria de comportar l'obtenció de privilegis de cap classe, sinó que, com la resta d'actors del món laboral, haurien de poder acreditar en tot moment la seva capacitat per a les tasques que desenvolupin, **amb estricte i invariable observança dels principis de mèrit, capacitat i professionalitat.**

El treballador públic que proposem en aquesta tesi, quan per qualsevol causa hagi de deixar el seu lloc de treball —bé per finalització del contracte, bé per acomiadament, bé per qualsevol supòsit dels previstos a la llei—, hauria de passar a la situació d'aturat i amb els mateixos drets i obligacions que qualsevol altre treballador laboral en la mateixa situació.

Reivindiquem en aquesta tesi, allò que el *Llibre blanc de la funció pública catalana* postula quan fa una proposta d'un nou sistema de funció pública per a Catalunya,³⁴⁵ un model que estructurari una nova organització específica,

definición de la actividad funcional. 2. Los elementos críticos del trabajo. 3. Los niveles de rendimiento. El primero equivale al título de la función; el segundo, a las funciones que tienen que ser necesariamente desarrolladas para que el cargo sea ejercido con eficacia; el tercero son los peldaños que permitan medir la eficacia de la persona que ejerce la ocupación.» (De la Cruz, 1984, p.121,122).

³⁴⁵ En relació a un nou model d'ocupació pública a Catalunya, en el *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana* hi trobem el següent: «Per fer front als reptes que té plantejats Catalunya, es considera convenient definir un nou sistema de funció pública adaptat a un entorn i una realitat econòmica, social, cultural i política (...). Aquest nou sistema cal emmarcar-lo en una nova configuració organitzativa de la responsabilitat pública a Catalunya, que es fonamentaria en el disseny d'un model organitzatiu i de gestió dels serveis públics aplicable a totes les organitzacions públiques catalanes, caracteritzat per la seva adaptabilitat, flexibilitat i capacitat d'innovació per satisfer les demandes socials emergents que, alhora, garanteixi el manteniment del nivell dels serveis propis de l'Estat del benestar. (...) En aquest sentit, es proposa definir i regular un espai únic de funció pública catalana, (...) ... **es postula la integració sota un mateix marc normatiu dels diferents col·lectius professionals que hi presten serveis.** Es tracta per tant d'elaborar una llei marc de l'ocupació pública de Catalunya, aplicable a totes les administracions públiques catalanes i a tothom que hi treballa; llei marc que seria objecte

reglada i, amb un mateix marc normatiu, tots els recursos humans de la cosa pública a Catalunya; un sistema d'ocupació pública flexible i adaptat a les necessitats i les exigències dels serveis públics i de la societat a la que es dóna aquest servei. **Un model de funció pública homogeni, racional, amb unes estructures adaptades a les titulacions acadèmiques, simple i àgil i amb uns mecanismes de gestió eficientment coordinats.**

Una funció pública amb un compromís polític³⁴⁶ implícit i explícit, que disposi d'eines i mecanismes de responsabilitat que garanteixin la millora de les condicions del servei; **un treballador públic compromès amb l'aplicació i observança d'un codi ètic i de bona conducta que contingui els valors adequats**, mitjançant els instruments adients, per a excel·lir en el desenvolupament de la cosa pública a Catalunya.

Uns òrgans de planificació i coordinació de la cosa pública, capaços de planejar, ordenar i harmonitzar els recursos humans del país —i per tant, també, de l'administració local— mitjançant una relació racional dels llocs de treball, que sigui útil per a totes les administracions, dissenyant i definint les plantilles de personal, conjuntament amb els responsables dels equips a que hagin d'anar destinats. Acudim, novament, al *Llibre Blanc de la funció pública catalana*, en allò que fa referència a la creació de dos òrgans, les funcions dels quals, anirien en la línia —línia que compartim plenament en aquesta recerca— que acabem d'apuntar: **l'Observatori de l'Ocupació Pública de Catalunya**³⁴⁷ i el **Consell**

dels desplegaments sectorials que fossin convenients. **La configuració d'una funció pública catalana simplificaria els instruments organitzatius, en benefici d'una flexibilitat i qualitat més gran del treball públic i d'un increment en la professionalització de la seva gestió.**» (Generalitat, 2005, p. 26 i 27).

³⁴⁶ Compromís polític en el sentit aristotèlic del mot basat en que els ciutadans són els elements, en si mateix, de l'estat, i la funció pública no és altra cosa que un conjunt de ciutadans que estan al servei de la cosa pública del propi estat.

³⁴⁷ En relació a l'Observatori de l'Ocupació Pública de Catalunya, el *Llibre Blanc de la funció pública catalana* ens diu el següent: «**En conseqüència se suggereix la creació de l'observatori de l'Ocupació Pública de Catalunya, com a organisme que, en nom i representació de totes les administracions públiques catalanes i, (...) sota la dependència del Consell Català de l'Ocupació Pública**, sigui el responsable de garantir la recollida, l'explotació i la difusió d'informació que hi hagi disponible sobre aquest àmbit a Catalunya, amb els objectius de fer efectiu el principi de transparència informativa en aquesta matèria, facilitar el desenvolupament de les polítiques provisionals de les diverses institucions i assistir en aquests àmbits tots els organismes públics que així ho sol·licitin.» (Generalitat, 2005, p. 124).

Català d'Ocupació Pública³⁴⁸. Ambdós òrgans haurien de ser els instruments de gestió de l'ocupació pública de Catalunya i, en conseqüència, els organismes que en col·laboració directa amb els ens locals, haurien de facilitar i assegurar que els recursos humans dels CONSELLS MUNICIPALS o CONSELLS COMUNALS estiguessin coberts de forma adequada, d'acord amb les demandes, característiques i estructura de cada ens. El model proposat, a més a més, requereix i exigeix l'existència d'un sistema reglat de formació, adquisició de coneixements i assoliment de competències.

L'accés a la funció pública s'instrumentalitzaria de la forma següent: en aquelles categories en les que no es requereix formació universitària, només podria ser a través del pas per l'Escola d'Administració pública, que seria la que hauria d'instruir els aspirants mitjançant cursos d'especialització i formació específics, impartits amb rigor, amb les garanties d'una formació adequada i estricta amb l'objectiu d'assolir les competències i formació necessària per a desenvolupar les tasques que li serien encomanades; i per a aquelles categories en que es requereix una formació universitària, l'accés es faria mitjançant la superació d'un màster especialitzat —l'accés al qual només seria possible als que acreditessin una titulació universitària, d'acord amb els requisits de cada convocatòria— en concordança amb les exigències del lloc de treball corresponent que hauria d'ocupar l'aspirant. Aquests màsters, haurien d'estar habilitats i impartits per l'Escola d'Administració Pública³⁴⁹ i el seu títol hauria de tenir caràcter universitari.

³⁴⁸ Quan el *Llibre Blanc de la funció pública catalana* ens parla de la creació del Consell Català de l'Ocupació Pública de Catalunya, suggereix que sigui un organisme, les actuacions del qual, s'estenguin a tots els treballadors públics de Catalunya, sens perjudici del seu règim de vinculació; un organisme que tingui «funcions executives pel que fa al disseny i articulació d'instruments destinats a satisfer les polítiques de recursos humans de Catalunya amb vocació d'universalitat» (Generalitat, 2005, p. 133) afegeix: «**aquest òrgan hauria de ser de caràcter decisor i quan a les seves actuacions en relació amb l'estructuració, la fesomia i la representativitat dels ens instrumentals que han d'executar les polítiques de recursos humans comunes a tot el sector públic del país**, a més de disposar de les altres funcions que s'estimin oportunes per tal de consolidar una gestió compartida d'aquestes polítiques amb la presència efectiva de totes les organitzacions afectades.» (Generalitat, 2005, p. 133).

³⁴⁹ Al seu torn, l'Escola d'Administració Pública, conjuntament amb les universitats del país, haurà d'establir i dissenyar aquells programes sectorials corresponents a les diferents especialitats i àrees del coneixement —lletrats, arquitectes, enginyers, i tota la resta d'especialitats i matèries— que conviuen dins la funció pública.

En tot cas, l'accés a la funció pública hauria de ser sempre, a través de l'Escola d'Administració Pública, comuna a totes les administracions, **amb criteris clarament objectius i homogenis, en base als principis de mèrit i capacitat³⁵⁰, amb proves idònies –amb expressa i explícita minoració, en volum i valoració, de les purament memorístiques– per comprovar i analitzar els coneixements i les habilitats que les titulacions acadèmiques no poden acreditar;** matèries i exercicis adaptats per a escatir i detectar les aptituds i el talent en relació al lloc de destí, i d'acord amb els requeriments professionals d'aquest.³⁵¹

S'establiria una carrera professional veritablement progressiva³⁵²—**mitjançant l'aplicació i foment de sistemes que potenciïn el creixement i la formació professional dels funcionaris públics**—, amb uns itineraris

³⁵⁰ Pilar Fàbregat sobre els principis bàsics d'accés a la funció pública del model del Regne Unit, diu: «Los principios básicos en los que se asientan los procedimientos selectivos en el modelo de función pública británica son los siguientes: **«Mérito y competencia justa y abierta» (acceso en virtud de la capacidad y las aptitudes, con respecto a la igualdad de oportunidades)**; «Savia nueva» (ingreso generalmente a edades tempranas); «No ser reflejo de su propia imagen» (selección de personas capaces de adaptarse a la evolución futura del «Civil Service». Además, en los procesos selectivos participan personas del sector privado para dar universalidad a los mismos).» (MAP, 1997, p. 74).

³⁵¹ L'inclit citat *Llibre Blanc de la funció pública catalana*, ens diu: «Caldrà, doncs, potenciar l'ús de proves pràctiques, la realització d'exercicis que reproduïxin situacions reals en la línia dels assaïments centrats, les proves psicomètriques per avaluar determinades aptituds o habilitats, i les entrevistes de selecció basades en currículums per competències d'acord amb el model estandarditzat europeu.» (Generalitat, 2005, p. 145).

³⁵² També aquí, i una vegada més, estem plenament d'acord amb el que ens diu el *Llibre Blanc de la funció pública catalana* en relació als itineraris professionals: «... **és recomanable que l'accés de les persones al servei públic comporti la incorporació a un lloc de treball situat en la franja baixa de l'interval del seu grup de classificació** i, al mateix temps, cal que s'introdueixin els **mecanismes que permetin dissenyar un itinerari de promoció professional a mitjà i llarg termini, que ofereixi expectatives de millora** tant al candidat recentment incorporat, com també a aquell que ja porta temps formant part d'una organització, ja que ambdós tenen per endavant una llarga trajectòria professional – com a mínim en termes estrictament temporals – que **cal dotar d'incentius que estimulin un desenvolupament atractiu per a les persones i, en conseqüència, beneficis per al servei**». (Generalitat, 2005, p. 181).

professionals que fomentessin una, com a objectiu per obtenir el millor de cada professional, en benefici de la cosa pública i, per tant, del ciutadà³⁵³.

Per a la provisió de llocs de treball de treballadors públics al servei de l'administració local –com al que hauria de ser, també, la resta del conjunt de la cosa pública– s'establiria com a sistema ordinari i universal, el sistema de concurs, puix que només d'aquesta forma es garanteix que el funcionari seleccionat complís els requisits exigits per l'ens local de destinació, d'acord amb els criteris i perfil necessari de a plaça a ocupar.

El principi fonamental d'aquest model, és: la impossibilitat d'assolir tasques de responsabilitat i direcció de les diferents seccions àrees i departaments del conjunt de la cosa pública, sense haver transitat prèviament pels diversos nivells inferiors i haver adquirit l'experiència necessària.

«Vincular el model de carrera professional a l'èxit assolit en el desenvolupament professional, de manera que actuï com a veritable incentiu o premi a l'esforç individual.» (Generalitat, 2005, p. 79).

4.4.- El model de sistema electoral local. Característiques singulars del sistema proposat.

A Catalunya, parlar de model electoral, és parlar d'un gran fracàs polític. Han transcorregut 37 anys des de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de l'any 1979, i els partits polítics catalans no han estat capaços d'aprovar un llei electoral pròpia, tot i haver-ho intentat diverses vegades. L'any 2007, el Govern de la generalitat de Catalunya va encarregar un estudi/informe³⁵⁴, a

³⁵³ Aquest model proposat ja el trobem en el reconegut *Informe Fulton*: «Consideramos el reclutamiento, formación y posterior desarrollo de la carrera como partes de un mismo proceso que tienen que estar tan estrechamente vinculados como sea posible. De acuerdo con esto, creemos que el reclutamiento de los funcionarios tendrá que estar en manos de aquellos que compartan también una responsabilidad directa en su posterior formación, distribución y promoción, los cuales estarán, por lo tanto, en mejores condiciones para valorar los resultados y ajustar su criterio y sus métodos como sea necesario, y tendrán un conocimiento más preciso de la evolución de las tareas y las necesidades de personal de los departamentos.» (Armstrong, 1976, p. 50,51).

³⁵⁴ Informe per a la Llei electoral de Catalunya, de la Comissió d'Experts creada per Acord del Govern de la Generalitat de data 27 de març de 2007

una comissió integrada per un grup de reputats experts i amb solvència contrastada del país pel que fa a matèria electoral, en tant que treballs previs a la redacció d'una llei electoral per a Catalunya, però es va quedar en un calaix. El darrer intent ha estat durant l'any 2015, que com les darreres ocasions ha acabat en no res.

D'altra banda, plantejar un model electoral en un treball de tesi doctoral, més enllà del valor puntual en la recerca que pugui merèixer, és probable que no tingui gaire més recorregut que el d'un voluntariós, però ingenu, brindis al sol. Sigui com sigui, atès que el model que proposem és pràcticament impossible posar-lo en pràctica sense una transformació del sistema electoral, no tenim altra opció que intentar aportar un granet de sorra al respecte, de manera que fem la següent proposta, simplement a "benefici d'inventari", malgrat que, en cap cas, això vulgui dir que no l'hàgim estudiat a consciència i que no hi hàgim reflexionat profundament.

Afegirem que la proposta que es presenta, està destinada exclusivament a la política local i no té res a veure amb qualsevol altre model que es pugui dissenyar per a la política general —en concret, les eleccions al Parlament de Catalunya—, atès que el conjunt d'aquest treball de tesi està destinat, i s'ha estudiat, per a la política local, que és on el sistema que es dona a conèixer s'hauria d'aplicar i on podria tenir la seva plena efectivitat.

D'antuvi, acudirem a l'*Esperit* del Dret Públic Català i la seva relació amb la *rule of law*, així com les innegables connotacions també en el model polític:

«A part d'algunes normes preses del dret comú, la resta del dret parlamentari [es refereix a la celebració de Corts] era format, **com passa encara avui a Anglaterra**, per costums i precedents.» (Ferro, 1987, p. 209).

La proposta transitòria sobre una reflexió, per a trobar un patró que respongui als paràmetres següents: nítidament democràtic; cent per cent participatiu; reflex rigorós de les preferències de l'elector de manera precisa i concreta; exigent per a l'elector.

(<http://www.gencat.cat/governacio-ap/pub/sum/dep/Lleielectoral.pdf>), i integrada per Josep M. Colomer Calsina, com a President i Agustí Bosch Gardella, Joan Botella Corral, Jaume Magre Ferran, Josep M. Renu Vilamala i Jordi Sauret Pont com a vocals.

Des del punt de vista tècnic, els paràmetres citats ens portarien a un model electoral directe, majoritari amb vot preferencial; comicis cada cinc o sis anys; indefugiblement participatiu; absolutament transparent; i amb una escrupolosa observança d'un procés i desenvolupament serè.

Un model on la confrontació política desaparegués i no hi tingués cabuda; un model on l'interès general, el servei a la comunitat, la suma d'esforços i energies, **la discrepància enriquidora i constructiva, el civisme i la convivència** fossin elements essencials; **un model on els electes tinguin la formació necessària i on es respectin i es contemplin els principis de mèrit i capacitat.**

En tot cas, en atenció a l'herència perduda de l'*Esperit* del dret públic català, i la seva evident relació amb el dret anglosaxó, acudirem a alguns dels models electorals vigents en països concrets de l'antic Imperi Britànic,³⁵⁵ per trobar-hi algunes claus que ens aportin eines efectives per tal d'assolir un model electoral amb les característiques necessàries que satisfaci els objectius que perseguim, garanteixi tots els paràmetres apuntats i doni respostes a les exigències de la nostra societat.

«El sistema electoral és fruit de la història que ha conegut cada país. En la seva configuració hi influeixen des de les lluites de poder fins el sistema de partits, passant per l'estructura econòmica i territorial, els hàbits de comportament, etc. Per això no hi ha dos països que el regulin d'igual manera.» (Bosch, 2004, p. 7).

Aquestes característiques, aquests apunts —en tot cas, sense ànim de pontificar— que proposem, per a un model electoral d'aplicació en la política local, serien:

- **Vot preferencial —i transferible—** amb una combinació de formes de vot i nivells de circumscripció, si s'escau³⁵⁶, amb l'objectiu d'assolir **un**

³⁵⁵ Podríem parlar del model irlandès, de l'anglès, de l'australià, tots ells variants d'un esperit, d'un concepte i d'un model polític desenvolupat per a reflectir el més fidedignament les preferències de l'elector.

³⁵⁶ «**El vot preferencial és probablement la forma de vot més elaborada i, per tant, també la més complexa.** En el vot preferencial, el votant també disposa (com en el vot personalitzat) d'una papereta on figuren tots els candidats al càrrec, però aquesta vegada no ha de marcar el seu predilecte, sinó escalonar-los segons el seu ordre de preferències.

La raó per la qual als votants se'ls requereix d'establir el seu ordre de preferències (i no pas marcar un sol nom) és per possibilitar la transferència dels vots.

model que sigui força exigent per a l'elector, i que reflecteixi de forma rigorosa, precisa i concreta les preferències d'aquest elector —com, per exemple, el vot únic transferible utilitzat a Irlanda.³⁵⁷

- **Circumscripcions electorals reduïdes, pròximes i molt vinculades al ciutadà** —associacions, gremis, estaments, etc.— , puix que no podem perdre de vista que aquesta proposta és la que postulem per a un nou model.

El model de sistema electoral local que postulem seria un dels elements veritablement més transformadors de tota la tesi que presentem. Fins ara hem formulat canvis en denominacions, competències, atribucions, formes i filosofies de gestió diferents, però, d'una manera o altra, comparables amb altres existents o que han existit.

El conjunt del model electoral que proposaríem, tot i basar-se en fórmules estàndards existents i conceptes pretèrits, no és una foto de cap dels coneguts avui dia, perquè el que canvia no són ni les fórmules ni el sistema ni la forma, sinó que el veritable canvi està en el fons, en la interrelació ciutadà/política, participació/acció. Les seves virtuts radicarien en que seria nítidament democràtic, cent per cent participatiu, directe, transparent i serè. Es tractaria d'un model força sofisticat que reflectiria les preferències de l'elector de manera precisa i concreta, però que al mateix temps, li requeriria una gran exigència d'informació, participació i responsabilitat.

Amb la proposta que presentem, **el ciutadà elegiria quatre representants diferents en el decurs de cada període electoral**: un CONSELLER, COMUNAL o MUNICIPAL de l'esfera territorial; un CONSELLER, COMUNAL o MUNICIPAL de l'esfera

El mecanisme de transferència de vots consisteix que, quan la primera preferència d'un votant no és aprofitable (per alguna eventualitat que la fórmula utilitzada ja s'encarrega d'especificar), **llavors el vot es transfereix automàticament al candidat que aquell votant ha col·locat en segona preferència, i així successivament fins que el vot és aprofitat per un candidat escollit per l'elector.**» (Bosch, 2004, p. 42 – 43).

³⁵⁷ «**Una de les característiques més interessants del vot únic transferible és la seva sofisticació.** Els especialistes l'adoren perquè **permet una tria molt precisa per part de l'elector, combinant una tria entre partits amb una tria entre candidats.** A més, **és un sistema que impedeix els vots llencats, ja que tots els vots dirigits inicialment a candidats inelegibles, es transfereixin a les segones preferències i així esdevinguin útils per a l'elecció d'algun candidat.** Això propicia una gran proporcionalitat, com demostra el fet que Irlanda està entre els països de major proporcionalitat del món.» (Bosch, 2004, p. 106)-

associativa; un SÍNDIC de l'esfera territorial; i un SÍNDIC de l'esfera associativa. El model que es proposa, consistiria en:

- Una Zona Electoral amb doble nivell de circumscripció electoral i amb una fase prèvia de primàries.
- Un sistema d'elecció directe i majoritari amb vot preferencial.
- Un model rigorosament i indefugible participatiu.
- Un procediment absolutament transparent
- Un desenvolupament consegüentment serè.

L'estructura electoral del model és la que es reflecteix en el següent quadre 17.

ESTRUCTURA ELECTORAL			
Zona electoral	Circumscripció electoral	Sots-circumscripció electoral 2n lliwell	Primàries 1r lliwell
<ul style="list-style-type: none"> • MUNICIPI • ABA 	<ul style="list-style-type: none"> • 1r nivell: Territorial • 2n. Nivell: Associativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorials: ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES • Associatives: GREMIS I ESTAMENTS 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorials: ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES • Associatives: GRUPS SOCIALS SECUNDARIS

Quadre 17

I la fitxa tècnica del model, és la que s'exposa en el quadre 18 que veiem tot seguit:

FITXA TÈCNICA DEL MODEL ELECTORAL PROPOSAT				
Sistema electoral	Nivells de circumscripció	Magnitud de la circumscripció	Fórmula electoral	Formes de vot
Majoritari <i>First-past-the-post</i>	2 nivells de circumscripció, amb dos lliwells cada una	Uninominal	majoritària	Vot preferencial Vot personalitzat
1r LLIVELL. FASE PRÈVIA PRIMÀRIES EN ETP i els GSS				
Sistema electoral	Magnitud de la sots-circumscripció	Fórmula electoral	Formes de vot	
			1a volta	2a volta (només en cas d'empat a la 1a volta)
Majoritari <i>First-past-the-post</i>	Uninominal	majoritària	Vot preferencial	Vot personalitzat
2n LLIVELL. SOTS-CIRCUMSCRIPCIONS ELECTORALS				
Sistema electoral	Magnitud de la sots-circumscripció	Fórmula electoral	Formes de vot	
			1a volta	1a volta (només en cas d'empat a la 1a volta)
Majoritari <i>First-past-the-post</i>	Uninominal	majoritària	Vot preferencial	Vot preferencial

Quadre 18

Aquest model tindria una zona electoral —un MUNICIPI o una ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA— amb doble nivell de circumscripció electoral, mitjançant el sistema electoral majoritari en què en cada un dels nivells s'elegiria, aproximadament i de forma ponderada, una cinquena part del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL: un primer nivell de circumscripció de caràcter veïnal/territorial, i un segon nivell de circumscripció de caràcter Associativa. La fórmula³⁵⁸ electoral en ambdues circumscripcions seria la majoritària, i la forma de vot el preferencial, és a dir, que el candidat que obtingués més vots en una circumscripció es quedaria amb l'escó o representació. Aquest model és una adaptació a aquesta tesi del sistema conegut com a *first-past-the-post*³⁵⁹, el qual combina circumscripcions uninominals³⁶⁰ i fórmula majoritària. Tot això després d'un mecanisme de selecció dels candidats mitjançant unes primàries prèvies, obertes al conjunt d'electors/elegibles de cada una de les diverses ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES i GRUPS SOCIALS SECUNDARIS existents a cada MUNICIPI i Àrea Bàsica Administrativa.

L'agenda electoral del ciutadà quedaria fixada en un mínim de quatre processos de votació —podria arribar a votar fins a vuit vegades si es produïssin empats en la primera volta, situació pràcticament impossible tractant-se d'un vot preferencial, sobretot en les primàries—, de manera que a cada nivell de circumscripció electoral hi hauria al mateix temps, dos llibells d'eleccions: un primer previ, de primàries per a seleccionar els candidats, i el segon en què s'elegiria el representant de cada sotscircumscripció d'entre els candidats sorgits en el primer llibell. Ultra el que acabem de citar, si es produís un empat entre dos candidats —reiterem: situació altament improbable—, s'hauria de procedir a una segona volta per tal d'escatir quin seria el guanyador.

³⁵⁸ «La fórmula electoral és el procediment de càlcul utilitzat per traduir els resultats electorals de cada circumscripció a una distribució d'escons parlamentaris entre les candidatures concurrents.» (Bosch, 2004, p. 14).

³⁵⁹ El sistema *first-past-the-post* és aquell sistema electoral que és d'una magnitud uninominal i en la que el candidat que aconsegueix més vots és qui obté l'escó en joc.

³⁶⁰ Una circumscripció uninominal, és aquella que la seva magnitud —magnitud de les circumscripcions— és m (magnitud de circumscripció) = 1, és a dir, d'un sol escó per circumscripció.

Serien electors, tots els membres amb dret a vot³⁶¹ de cada ETP, ETS, GSS, GREMI I ESTAMENT. Al mateix temps serien, *de facto*, candidats potencials a ésser elegits, **llevat que ja haguessin estat representants al CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL —o bé hagin ocupat algun càrrec en el primer i/o segon nivells de les seves respectives esferes de participació— en alguna de les darreres tres legislatures, és a dir, en els darrers quinze anys, o bé ja ho haguessin estat dues vegades en la seva vida.**

En les primàries prèvies la forma de vot també seria el preferencial amb una variació consistent en que **a la papereta de vot no hi hauria una llista de candidats on el votant hi pogués assenyalar el nom dels seus preferits per ordre de predilecció, sinó que és el votant qui conformaria la seva pròpia llista**³⁶² d'elegibles —seleccionats d'entre la llista de ciutadans elegibles, això és, amb dret al sufragi passiu de la seva sots-circumscripció— per ordre de preferència, anotant el noms dels candidats a la papereta de vot.

Amb el sistema de vot preferencial és pràcticament impossible que hi hagi un empat entre dos candidats, tanmateix, si es produeix aquest empat, es procediria a una segona volta en la que només es podria donar el vot a un —vot personalitzat— de qualsevol dels elegibles que haguessin igualat en nombre de vots, de manera que només un dels elegibles podria resultar guanyador³⁶³.

³⁶¹ **Hom pot ser membre de més d'una entitat, de primer o segon nivell, tanmateix, només podrà exercir el dret a vot en una de les entitats que pertany** que prèviament haurà escollit i comunicat a la Junta Electoral corresponent, altrament, tergiversaria el sistema. Suposem un ciutadà membre del club de futbol local i membre de l'agrupació sardanista; votaria dos cops en l'esfera de participació associativa i, per tant, podria elegir dos Consellers de l'esfera associativa al CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, cosa que desvirtuaria tot el model proposat.

³⁶² Proposem que el nombre de noms que cada elector pugui anotar, a efectes d'un procés operatiu i eficaç, sigui d'un màxim de tres.

³⁶³ Visualitzem-ho gràficament mitjançant un exemple. Imaginem un supòsit d'una associació cultural amb un nombre determinat de socis amb dret al sufragi actiu i passiu. Es procedeix a efectuar la votació i dona com a resultat que dos membres de la llista assoleixen el mateix resultat, de manera que s'ha de procedir a efectuar una segona votació, a la que només seran candidats els dos que han obtingut l'empat amb el mateix resultat. Aquesta segona votació es realitzarà a través de forma de vot personalitzat —és a dir, que l'elector només haurà de marcar un nom dels dos que consten a la papereta de vot. Acabada aquest votació, quan un dels dos candidats hagi obtingut el major nombre de vots, aquest esdevé el SÍNDIC de l'associació en qüestió.

El ciutadà que hagués estat elegit, reuniria una triple condició: seria el SÍNDIC de la seva ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA —el COMÚ— o del seu GRUP SOCIAL SECUNDARI —l'entitat que correspongués—, al mateix temps en seria el seu representant en la ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA, o bé, GREMI O ESTAMENT —el segon llivell—, i finalment podria accedir a CONSELLER del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL si resultés elegit CONSELLER COMUNAL o CONSELLER MUNICIPAL, en el procés electoral corresponent del segon llivell.

Pel que fa al segon llivell —les sotscircumscripcions electorals, tant territorials com associatives—, la totalitat d'electors amb dret a vot de cada ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA o GREMI I ESTAMENT de cada esfera de participació de cada ABA o MUNICIPI, elegirien el seu CONSELLER COMUNAL o CONSELLER MUNICIPAL, d'entre la llista amb la totalitat de SÍNDICS³⁶⁴ escollits en les primàries del primer llivell. Aquest CONSELLER COMUNAL o CONSELLER MUNICIPAL, seria el representant de l'ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA o GREMI I ESTAMENT en el CONSELL COMUNAL o CONSELL MUNICIPAL.

Tots els ciutadans podrien ser membres de vèries de les entitats —de fet és la pràctica més habitual en el present— de la circumscripció. No obstant això, i per tal de no desvirtuar el model, només podrien exercir el dret de vot en un d'aquests Grups Socials Secundaris, per la qual cosa, prèviament, haurien de posar en coneixement de la Junta Electoral corresponent —s'entendria que cada entitat disposés dels mecanismes per a fer efectiva aquesta circumstància—, en quin entitat exercirien els seus drets polítics i la seva activitat electoral.

El desenvolupament del procés electoral es realitzaria de forma que cada CONSELL COMUNAL o CONSELL MUNICIPAL, **es renovaria anualment per cincuenes parts**³⁶⁵, evitant així que es produís cap trencament —com succeeix, de forma més que notòria, actualment—, aturada, ni paràlisi institucional, cada vegada que hi ha eleccions, sinó que de forma natural quedessin substituïts els que haguessin finalitzat el mandat, pels nous membres

³⁶⁴ En les eleccions a les sotscircumscripcions, les llistes electorals han de contenir la totalitat dels Síndics amb els noms, fotografia, edat, lloc de residència, ocupació, nivell de formació acadèmica i professional, i si és membre d'algun partit i/o sindicat o no.

³⁶⁵ Aquesta forma de renovació no és aliena ni a l'ordenament jurídic vigent ni al comparat. El mateix Tribunal Constitucional espanyol, es renova per terços cada tres anys (art. 159.3 CE), o bé les anomenades *midterm* als Estats Units, eleccions que s'esdevenen a la meitat del mandat quadriennal del president dels Estats Units. En aquestes eleccions es renova —a més a més del conjunt dels 435 escons de la Cambra dels representants— un terç del Senat nord-americà.

escollits, i que prendrien possessió del càrrec, sistemàticament el dos de gener de l'exercici posterior al del procés electoral.

Les eleccions no s'haurien de desenvolupar en una única jornada electoral simultània a tot el país, en una data expressa i general – tal com es fa ara –, sinó que es celebrarien escalonadament donant lloc a què cada any hi hagués una cinquena part de sotcircumscripcions que celebraria el seu procés electoral, tot i que totes les sotcircumscripcions celebrarien només un procés electoral cada cinc anys.

Finalment, considerem que seria imprescindible modificar els instruments electorals: els processos electorals s'haurien de desenvolupar –amb total i la més absoluta garantia de seguretat– a través de les noves tecnologies, mitjançant plataforma digital i de forma telemàtica. En la societat del segle XXI, els comicis s'haurien d'ajustar a la realitat canviant i a les exigències socials, de manera que el desenvolupament i l'obtenció de resultats haurien de ser pràcticament automàtics i instantanis, malgrat les inevitables excepcions obligades.

Recapitem i remarcuem que les característiques singulars del sistema electoral proposat serien les següents:

1. Transformar el model electoral, és essencial per a la filosofia d'aquesta tesi en el sentit que **tots els ciutadans** –o si més no, la majoria–, **en algun moment de la seva vida, han d'haver ocupat algun càrrec de responsabilitat pública.**
2. Tots els electors –tots els ciutadans–, membres amb dret a vot, serien al mateix temps, *de facto*, candidats potencials a ésser elegits.
3. La representativitat del model és posa de manifest pel fet que cada elector votaria un mínim de quatre vegades.
4. El poder local no és en cap cas un fi, sinó un fet circumstancial i natural: **ningú pot haver estat càrrec electe més de dues vegades al llarg de la seva vida, amb un interval mínim de quinze anys.**
5. La participació del ciutadà és la base de tot el model: una cosa pública de baix a dalt.
6. El model electoral evita qualsevol tipus de trencament social, polític i administratiu.
7. A través de la CARTA MUNICIPAL es resolen les possibles disfuncions originades pel model, en allò que fa referència al nombre de representants

de cada sots-circumscripció electoral³⁶⁶, tot preveient els adequats mecanismes correctors i de ponderació que cada circumstància obligui.

5.- UNA NOVA ACCIÓ POLÍTICA RACIONAL EN LA COSA PÚBLICA LOCAL

I la cinquena, i última, columna d'aquesta proposta de nou paradigma, és una transformació a l'acció política. L'acció política que hom cerca **és aquella que ens apropa al Bon Govern, on l'actor polític no es vegi obligat a actuar en contra de res ni de ningú, per interessos, tàctiques i/o estratègies electorals i/o de partit; un actor polític amb una praxi política sense demagogia, sense enganys ni falses promeses, sense populismes,**³⁶⁷ un actor polític responsable que el seu únic interès sigui el de sumar els seus plantejaments, les seves idees, els seus coneixements, la seva experiència i les

³⁶⁶ El que volem que es compregui s'entendrà immediatament amb l'exemple que posarem sobre la taula: el Barça o el RACC. Com a GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, la massa social d'aquestes dues entitats és tant extraordinàriament superior a la de qualsevol altra entitat de la seva esfera de participació, que, inevitablement, acapararien, procés electoral rere procés electoral, sense cap possibilitat per a les altres entitats de la seva respectiva esfera. Això es pot resoldre establint llinars de representació, per exemple, rotatòria.

³⁶⁷ Les promeses incomplertes, la falsedat i la mentida dels actors polítics, algun dia haurà de ser tipificat com il·lícit penal i, per tant subjecte al tractament de delictes penals, amb totes les conseqüències que pugui comportar. La mentida sobre una promesa electoral, així com l'incompliment deliberat d'un compromís electoral són un frau polític i una estafa a l'electorat i, en conseqüència, delictes que han de ser tractats com a tals. Entenem que el Codi Penal hauria de tractar la mentida i la falsedat política, així com l'incompliment deliberat de les promeses electorals, com a frau de llei. En tot cas, i sense modificar la llei actual, l'article 248 de la Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal, en el seu apartat 1, diu que incorren en estafa els que, amb ànim de lucre, utilitzin l'engany per produir error en un altre, induint-lo a realitzar un acte de disposició en perjudici propi o aliè. Hom pot interpretar que el candidat que es presenta a unes eleccions ho fa, entre altres coses, també amb ànim de lucre? No endebades, l'accés a un càrrec d'elecció que dona lloc a posicions de govern, comporta un increment dels seus emoluments personals i d'ingressos de la formació política que li dona suport, per tant l'incompliment d'un compromís, una promesa electoral, de forma deliberada, és, també, utilitzar l'engany, amb ànim de lucre, per a produir error —induir a que el votin amb arguments que sap que no complirà— en l'elector a l'hora de seduir-lo cap a la seva opció política; aquest incompliment produeix, alhora, un perjudici a qui l'ha votat —perjudici propi—, car ha dipositat el vot en funció d'un compromís que no es complirà, i un perjudici aliè, puix que es perjudica el conjunt de la societat.

seves aptituds a la de la resta d'actors polítics que conformin l'òrgan col·legiat corresponent.

«Per al bon estat de la cosa pública, Boeci aconsella a més que totes les cerimònies i costums que puguen torbar la pau i la concòrdia siguin eliminats de la cosa pública.

Afirma que, entre altres procediments que implanten gran divisió en la cosa pública, hi ha les eleccions dels presidents i dels oficials, ja que **resulta poc usual que cap elecció es faça amb concòrdia de tots els electors i, en conseqüència, en tota elecció hi ha alguna discòrdia, de la qual sovint es deriven grans mals.** Com diu Aristòtil (Aristòtil: Política, V, cap.IV.), un petit error i discòrdia al començament, al final s'ha fet molt gran.» (Eiximenis, 2009 [1499], p. 225)

Amb la proposta que es presenta, on es produeix la gran transformació és en el model polític local, atès que passariem d'un règim presidencialista —Alcalde fort— a un règim estrictament de representació, on els CONSELLERS són la veu dels qui representen —independentment de la seva adscripció política— i el BATLLE o PAER esdevé el cap visible simbòlic, formal i protocol·lari d'un nou model de govern local en que tots els diversos actors tenen reglamentat, i saben perfectament, quin és el seu nou paper.

L'altra gran innovació, és la desaparició de la lluita aferrissada dels partits per obtenir el poder a qualsevol preu; per tant es volatilitzaria — en la política local— la partitocràcia, i s'instal·la un model on la política seria la suma de tots —**i tots vol dir també els partits polítics en el nou rol que en el futur se'ls hi assigni**—, i la presa de decisions polítiques, el resultat de les necessitats que cada comunitat —cada ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, cada MUNICIPI— té plantejades. Un model on els diferents estrats de decisió estarien en constant activitat, acció que implicaria una comunicació permanent i una total interdependència entre representants i representats. Aquesta interacció és fonamental per a assolir els dos grans objectius que ens proposem: un marc plenament democràtic, participatiu i racional, i una administració local plenament eficaç, eficient, racional, àgil, efectiva, simplificada i desburocratitzada.

Un sistema, on tots els actors podrien ser-ne protagonistes, atès que seria un model democràtic que exigiria la participació de tothom, cadascú en la mesura de les seves possibilitats, ocupacions, coneixements, experiència i disponibilitat. Un nou patró, on l'acció política no es dissenyaria en funció de les maniobres tàctiques de cada una de les diverses formacions polítiques que

componguin el panorama polític –insistim en que en el CONSELL no hi hauria grups polítics municipals, com a tals i amb entitat pròpia– , sinó que la proposta i establiment de les diverses polítiques, passaria a ser la conseqüència de les necessitats del municipi i de les prioritats del conjunt dels seus ciutadans.

Aquest model exigiria que l'ordenament jurídic contemplés el supòsit de poder reclamar responsabilitats³⁶⁸ civils, penals, administratives i polítiques a tots aquells que ostentant la representació popular i tenint responsabilitats públiques, utilitzen mecanismes bruts i indignes per a transmetre missatges deliberadament falsos; compromisos, la realització dels quals és d'impossible compliment; manipulació sense escrúpols ni rubor dels fets; tergiversació de la realitat; desnaturalització dels conceptes i demagògia sense límits. El nou ordenament ho hauria de tractar com a il·lícit penal –i els que hi incorreguessin haurien de quedar inhabilitats, i apartats, per sempre més de la pràctica política.

Amb el present model, es foragitaria el "tot s'hi val", preservant la política en majúscules dels indesitjables que pretenen utilitzar-la com a via per enriquir-se, manipular i enganyar, i que s'esforcen en confondre –i fer confondre– com a política, allò que va contra la pròpia política. Caldria treballar fort i amb convicció per a enaltir la noblesa d'un ofici absolutament imprescindible per a una veritable societat democràtica.

5.1. L'avaluació com a evolució del mecanisme de «purgar taula»

Manca de professionalitat, corrupció, populisme, demagògia, falsedat, actituds allunyades dels principis democràtics... La qüestió que es suscita és: hi ha solució? I la resposta és: n'hi pot haver, perquè ja n'hi havia hagut. Efectivament, mitjançant el Dret Públic Català, l'esperit d'aquell Dret Públic –

³⁶⁸ El Catedràtic de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Madrid, Fernando Vallespin, en relació a la responsabilitat política i rendició de comptes, ens diu el següent: «**Para que funcione la representación es imprescindible que exista la responsabilidad política de los gobernantes ante los ciudadanos.** Esto y no otra cosa es el que dota de sentido a todas las cadenas de poder que establecemos dentro de los sistemas democráticos, las cadenas de delegación de poder, de arriba abajo». (MPTAP, 2010, p. 98).

anterior al Decret de Nova Planta—, ho tenien resolt, i ben resolt, a través del mecanisme, de la institució: “**purgar taula**”³⁶⁹.

Per a que aquest nou paradigma sigui plenament democràtic i transparent requeriria de l’existència d’un instrument d’avaluació dels diferents actors implicats en la cosa pública. Aquest instrument, hauria de ser una institució nítidament imparcial, diàfana i justa, i externa i al marge de qualsevol altre institució de la cosa pública.

Victor Ferro ho il·lustra de la següent manera:

«Actualment, quan ex hipòtesi, el funcionari públic, fora dels dies hàbils i de l’horari d’oficina, i molt més aquell qui ja ha cessat en el càrrec, és un ciutadà normal corrent, sense més poder ni influència que qualsevol altre, hom considera que n’hi ha prou amb la supervisió constant dels seus superiors i amb el control continu dels tribunals. Durant segles, però, **hom cregué necessari i prudent de crear una oportunitat processal, millor si era periòdica, en la qual tots els qui es creien perjudicats per l’actuació d’un oficial poguessin concentrar llurs denúncies i reclamacions davant un tribunal especial, sense por de pressions o venjances i beneficiar-se d’un procediment més expeditiu que l’ordinari**». (Ferro, 1999, p. 403).

A la Catalunya de la baixa Edat mitjana i de l’Edat moderna, hi havia —segons Lalinde— tres mecanismes de fiscalització i depuració de responsabilitats: a) oficials temporals a través de “tenir taula”; b) oficials vitalicis i a cens, mitjançant el mecanisme de «la visita»; i c) El fill del Rei, en tant que Procurador de Catalunya, amb jutges de les Corts Reials i de l’Infant, no sotmesos a cap procediment de responsabilitat però si obligats a observar les constitucions i ordinacions del Principat, cosa de la que n’havien de respondre i donar comptes en les sessions de corts.

La «purga de taula» era una institució disciplinària, de fiscalització i d’exigència de responsabilitats, sobre els fets i actuacions dels funcionaris públics en

³⁶⁹ Hem sospesat abastament si incloure aquest apartat en aquest capítol de la tesi o bé inserir-lo en el sotscapítol 2 del capítol 3, quan parlem de l’Esperit del Dret Públic Català, finalment ens hem decantat per incorporar-lo en aquest punt de la tesi car, malgrat tractar-se d’un mecanisme del passat, seria plenament útil en el present i ben necessària en el futur i, per tant, malgrat la seva història, considerem que la “purga de taula” ha de ser un element essencial en la proposta que es planteja en aquesta tesi.

exercici del seu càrrec que té els seus fonaments en la Grècia Clàssica i en el Dret Romà, a través del qual s'incorpora i roman en el dret europeu medieval.

En el cas de Catalunya, com explica el Dr. Serrano³⁷⁰, els Usatges ja preveien la depuració de responsabilitats dels batlles. Amb el nom de "purga de taula", la institució perdura fins el Decret de Nova Planta, malgrat que la seva desaparició és més com a conseqüència de la inactivitat de la pròpia institució que no a una derogació explícita³⁷¹.

La institució "purgar taula" consisteix en un procediment generalitzat, ordinari i sense excepcions, automàtic i periòdic, d'exigència de responsabilitats en forma de control a posteriori, de la gestió en exercici del càrrec, a tots els oficials reials, *«oficials e persones qui haran usat de jurisdicció»* —funcionaris públics, en definitiva—, en forma de judici contradictori i, per tant, amb caràcter i encasellat com a dret disciplinari³⁷². Es

³⁷⁰ «A Catalunya els Usatges ja preveien la responsabilitat dels batlles per les batllies que tenien encomanades i per la gestió i administració dels drets del seu senyor.» (Serrano, 2000, p. 840)

³⁷¹ Quasi bé quaranta anys després de promulgat el Decret de Nova Planta, encara trobem la institució de la «purga de taula»: «Miravet, Ginestar, Rasquera i Benissanet: en un capbreu dels anys 1752 i 1753, després del Decret de Nova Planta, es reconeix que el batlle, que designa el castellà, «finit que ha son ofici ... te obligació de purgar taula per a satisfer los agravis, si alguns n'è aura fets» i «dega prestar caució y donar fiances a contento dels regidors y antes del Consell de dita Vila» (abans d'ocupar el càrrec). I que en tot cas el judici de residència es farà conforme a les constitucions del Principat i els costums dels llocs.» (Serrano, 2000, p. 837).

Afegeix Serrano, més endavant: «Finalment, el Decret de 1716 disposa que sobre la residència del batlle (l'equivalent castellà de la purga de taula catalana) «consultara la Audiencia con relacion de lo que antiguamente había en Cataluña»

Segurament segueix vigent el sistema antic català, si ens atenim al que recullen els capbreus dels dominis hospitalers, en què es declara el mateix procediment, com s'observa en un edicte de 22 de març de 1734 en què es reitera que s'efectuarà allò que es feia abans.» (Serrano, 2000, p. 843).

³⁷² «Por otro lado, la tesis de la compatibilidad de un Derecho disciplinario, con la potestad de separación del Príncipe, se confirma plenamente en las instituciones españolas de la monarquía absoluta. En esta época hay cargos que están a la completa disposición real y se encuentran sometidos a un riguroso control formal, en el que se expresan las potestades disciplinarias a través de dos figuras: la residencia castellana — con su equivalente catalán de la purga de taula— y la visita. La visita es una institución española, mientras que la residencia, por su origen romano está extendida por toda Europa. Como ha señalado García de Valdeavellano, «la residencia quedó incorporada al Derecho castellano medieval como consecuencia de la recepción del Derecho romano por obra del poderoso instrumento de romanización jurídica que fueron las Partidas, en cuanto éstas insertaron en su texto un precepto tomado de antiguas Leyes justinianas

reglamenta mitjançant constitucions promulgades durant el regnat de Pere II en el 1283, Alfons II en el 1289, i Jaume II,³⁷³ en les corts Barcelona de 1299, de Lleida de 1301 i de Barcelona de 1311, i consisteix en el control de la gestió dels oficials reials temporals feta a posteriori, és a dir, un cop acabada la seva funció. No obstant això, és important destacar que tots aquest oficials, com a requisit previ i indispensable per a desenvolupar la seva funció, havien d'haver dipositat garanties —fiança— en el moment de començar a exercir llur càrrec, de manera que no podien iniciar la seva funció sense que el jurament i la fermaça no hagués estat efectuada.

La "purga de taula" és un procediment que jutja els fets, accions, omissions, negligències, actuacions i conductes dels funcionaris públics dins l'exercici del càrrec, en el desenvolupament de les funcions, realitzats contra el sistema normatiu vigent al país, amb perjudicis al monarca i/o als particulars. A la "purga de taula" no es jutjava mai la possible i/o presumpta conducta delictiva personal en afers particulars que havien de ser tractats mitjançant la justícia ordinària. L'ordenació de Jaume II del 1311, fa una relació detallada d'allò que haurà d'esser objecte d'instrucció del sumari i jutjat mitjançant la purga de taula. Aquesta relació de les matèries objecte de fiscalització és la següent:

- a. Negligència en la custòdia i manteniment de la jurisdicció i drets regis.
- b. Furt, frau monetari o per una altra raó amb dany al Rei i perjudici de llur jurisdicció.
- c. Violació i manca d'observança de les constitucions, de les ordenacions de les Corts Generals i de les lleis en general.
- d. Prevaricació, concussió, extorsió, suborn i qualsevol altre guany il·lícit.

sobre la responsabilidad de los funcionarios de la Administración imperial...» (Nieto, 1970, p. 48).

³⁷³ Jaume II fou un monarca convençut —i practicant— del principi de subjecció de l'autoritat a la llei, i així ho posa en pràctica i de manifest durant el seu regnat, en un permanent combat a tot allò que pogués significar un abús de poder en exercici de les funcions públiques, inclosa la seva i la de la seva família. Maspons i Anglès ho relata així; «Jaume II a les Corts de Barcelona de 1299 declarava «que nós no donem licència alguna per diners, e, si-u feyem, que inhibició de totes las dites coses absoluta mantinent; e, encara, que algun oficial nostre de aquí avant no prenga diners, e si-u feya, que nós lo'n puníssem»; i a les de Barcelona de 1291 prometia que «nós o officials nostres no prenam, ni hajam res per composició» i a les de 1299, també de Barcelona, que en endavant no pertorbaria les funcions notariales i els notaris podrien autoritzar «sens inhibició o empatxament nostre e dels nostres» (Const., vol. I llib. 4, tít. 25, llei 6; llib. 9, tít. 15, llei 3; llib. 4 tít.13, llei 1).» (Maspons, 1932, p. 51).

- e. Perpetrar injúries a universitats (municipis), prelats, eclesiàstics, ciutadans homes rics, cavallers o persones d'altra condició.
- f. Tots els altres fets que es puguin considerar delictius realitzats en la comesa del càrrec.

Els oficials quan tenien taula —n'estaven subjectes al procediment els veguers, sots-veguers, batlles sotsbatlles, corts, assessors, jutges ordinaris, carcellers i altres oficials menors com els saigs—, havien de dipositar els salaris als jutges i, en el decurs dels cinquanta dies següents, els era prohibit sortir sense permís explícit de la ciutat o vila on se celebrava el judici. Els jutges convocaven, mitjançant crides, els possibles reclamants a presentar càrrecs durant el termini del mes següent.

Per descomptat que el "judici de taula", no tenia perquè finalitzar sistemàticament amb la condemna dels funcionaris públics, sinó més aviat el contrari, car l'acabament normal era l'absolució i, per tant, el retorn a l'exercici del càrrec. Ultra, **els oficials sotmesos a "inquisició" podien emprendre accions contra aquell que l'havia acusat i no havia presentat proves, de manera que, aquesta doctrina, també representava un límit a l'abús de la denuncia sense fonament, per qualsevol motiu d'odi, animadversió i similars.**

En tot cas, la condemna de tot oficial del que se n'acredita la culpabilitat, comporta la impossibilitat de tornar a exercir qualsevol càrrec i ofici reial.

5.1.1.- Reivindicant la "purga de taula"

La reivindicació del "judici de taula" és, al mateix temps, una reivindicació de tot l'esperit del dret pública català anterior al Decret de Nova Planta. Un dret per a un Estat de dret anterior als estats de dret.³⁷⁴

³⁷⁴ «No basta, en un estat de dret, com ho era la Catalunya tradicional que totes les autoritats estiguin sotmeses a l'ordre jurídic i que responguin dels actes amb els quals el lesionen en exercici de la funció pública. El càstig de l'infractor, per més sever que sigui i per gran que sigui la seva complexitat, no proporciona una compensació directa de l'interès injustament perjudicat, i la mateixa activitat reparadora —anul·lació, indemnització— encara que funcioni perfectament, mai no es pot equiparar al manteniment de la incolumitat jurídica de l'administrat. Catalunya, tan sensibilitzada davant la necessitat de servir dintre els límits del dret l'actuació de l'autoritat pública,

Aquest esperit del dret públic català, hauria de ser l'instrument per a lluitar contra la contaminació que pateix la cosa pública a Catalunya, una contaminació provinent d'altres realitats allunyades de la nostra, escenaris on el que preval és la resta i la divisió, lluny de la suma i la multiplicació. Una contaminació que institucionalitza les promeses incomplertes, que normalitza la falsedat i la mentida dels actors polítics, que regula la ineficàcia administrativa, que excusa la negligència en les seves funcions i n'exonera les seves manifestacions, que justifica l'incompliment deliberat d'un compromís electoral, que legitima la demagògia i el populisme, que dona cobertura legal a la injúria i la calúnia, que banalitza la corrupció, que normativitza la ignorància irresponsable i fomenta la irresponsabilitat reglada i institucionalitzada; una contaminació que no té cap interès en evitar la desestabilització de la convivència, i promou els atacs i provocacions al

no podia deixar d'enfrontar-se amb aquesta problemàtica. En realitat féu molt més: l'abordà d'una manera radical i li donà una solució tan coherent i sistemàtica que encara avui pot servir d'exemple i inspiració.

Les mateixes normes que regulaven l'exercici de la potestat pública suggerien la solució del problema plantejat: si els actes il·lítics de l'administració eren nuls o anul·lables, ¿per què esperar, quan l'oficial infractor aconseguia de seguir endavant amb l'aplicació d'un acte viciat, a l'acabament d'uns procediments tarats de nul·litat, l'oportunitat d'un judici de taula triennal o d'una visita esporàdica?; ¿per què no tallar d'arrel l'actuació il·lícita, aturant-ne el curs i evitant així danys no sempre fàcils de reparar?

L'observança, a més del seu sentit general de manera com s'aplica una norma, en tenia un altre d'específic i positiu, el de degut compliment, per part del Rei i dels seus oficials: corresponia al que avui anomenem principi de legalitat.». (Ferro, 1999, p. 411-412).

Maspons, en el resum sobre l'esperit del dret públic català, afirma: «són mostres de l'esforç per a assegurar al nostre règim aquest realisme: la inhabilitació per exercir un càrrec com conseqüència del mal ús de les seves facultats, la preponderància de l'arbitri judicial, la normal invocació als experts al costat dels «savis» o tècnics en la teoria, la impossibilitat de legislar o de celebrar corts sense la presència personal del rei, la prevalença del «cap major» o domicili real sobre el designat per simple declaració, l'obligació de descriure els béns per a l'assegurança dels possibles creditors, i fins el caient de la terminologia que designa els juristes amb el nom de «pràctics» i les demandes judicials amb el de «clams».

Es un realisme que amara d'espiritualitat les fórmules processals en què es manifesta, perquè no és, com elles, adjectiu, sinó un aspecte més de la unitat substancial del règim. Les condicions legals d'aptitud per als càrrecs públics comencen amb dues condicions d'ordre moral. El fonament de la ciutadania és l'exemplaritat dels qui encarnen el poder i la majoria legislativa és moral, abans que numèrica; quantitativa i qualitativa alhora, no aplegant dins el mateix parer «la majoria dels votants», sinó «la major e pus sana part d'ells». No és concebuda com un nombre que s'imposa per la força sinó una coincidència d'opinió que té per aglutinant un factor espiritual.». (Maspons, 1932, p. 79).

civisme; un sistema on la descurança, la inactivitat, la omissió i, tot el ventall de accions que de forma accidental o deliberadament són contraries a l'interès general, són excusades.

La "purga de taula" el "judici de taula" —o potser la posada al dia de la institució i el seu nom, com a "Procés Periòdic de Depuració/revisió de Responsabilitats"—, en un paradigma nou com el que s'albira, hauria de ser aquella eina fonamental per tal d'expulsar de la cosa pública aquelles pràctiques i depurar totes aquells responsabilitats del conjunt de la funció pública, de totes aquells accions que haurien d'ésser tipificades com il·lícit penal i, per tant, subjectes al tractament de delictes penal, amb totes les conseqüències que se'n puguin derivar i comportar, inclosa la inhabilitació i expulsió perpètua de la cosa pública, previ un procés de "judici de taula".

5.2. L'actor polític en la política local

L'actor polític en la cosa pública local d'aquesta proposta, ha de ser algú no dedicat professionalment a la política, ni que tingui voluntat de romandra-hi. L'actor polític del model que postulem, és un ciutadà en exercici de les seves obligacions comunitàries durant un període preestablert, d'acord amb una normativa determinada i definida.

"Si los magistrades son anuales, es evidente que el temor de que se les pida cuentas los mantendrá en perpetua incertidumbre... (...).

Otro inconveniente de otorgar las dignidades de por vida, es que unos pocos Hombres lo quieren abarcar todo y ocupan varios cargos y oficios, (...). Solución peligrosa sería perpetuar las dignidades para hartar el apetito de los ambiciosos, porque preferiran reventar de ambición antes que darse por satisfechos" (Bodin, 2006, p. 189).

Els diversos nivells de presa de decisions en els ens locals, requereix una altíssima professionalització dels diferents actors que hi intervenen. La gestió eficaç i eficient dels recursos públics i l'adequada prestació dels serveis públics amb un acurat i alt nivell de qualitat, tal com exigeixen cada vegada amb més insistència els ciutadans, demanden una creixent responsabilitat i professionalitat dels servidors públics i, ensems —si més no, això ho entenem—, una clara diferenciació entre el rol polític i la gestió administrativa. **L'actor Polític en la política local, és qui ostenta la delegació popular per a**

proposar, dissenyar i disposar les polítiques públiques necessàries per a la comunitat a la que representa i serveix.

Una de les condicions fonamentals per a que la cosa pública sigui eficient, eficaç, àgil, presta i resolutiva, és que un dels seus actors principals: l'actor polític, estigüés preparat, professionalment i intel·lectualment, per a les circumstàncies a que haurà de fer front, al món actual, i a la societat de la globalització i de les noves tecnologies. **Caldria un actor polític lliure, responsable individualment i compromès socialment, amb capacitat per a exercir aquesta responsabilitat i voluntat per a aquest compromís.** Un actor que, independentment de la seva filiació política –que hauria de ser una qüestió estrictament personal- no estigüés sotmès a cap disciplina de partit, sindicats i/o grups de pressió, i que tingués com a únic objectiu l'interès general.

Al mateix temps, en el postulat que presentem, considerem que és primordial que l'actor polític no tingui cap notorietat, **no sigui una estrella mediàtica**, sinó un ciutadà normal, preocupat només pel benestar comunitari i no per la seva imatge, implicat en la bona governança de la cosa pública, i **no obsessionat en haver de convèncer un elector a través d'accions de cara a la galeria i utilitzant indiscriminadament la demagògia i el populisme.**

Així doncs, el que es planteja que hauria de ser l'actor polític en la cosa pública local, seria un servidor públic que fos:

- **Lliure a l'hora de prendre decisions**, per tant, no sotmès a cap disciplina de partit, sindicat i/o grup de pressió.
- Amb la formació acadèmica i/o professional necessària i la **capacitat per a prendre decisions adequada i suficient**³⁷⁵.

³⁷⁵ És imprescindible plantejar obertament la qüestió de la preparació dels càrrecs electes dels ens locals, tot i la controvèrsia, polèmica, debat i rebuig, que pot generar. El debat sobre la necessitat que els càrrecs públics tinguin el nivell d'estudis adequat, prové de lluny; ja hem denunciat anteriorment, que hi ha un nombre important de càrrecs públics locals amb un baix, i fins i tot nul, nivell d'estudis, amb una preparació molt limitada per a ocupar el càrrec. Però també hem vist com **ni tot els que tenen estudis són aptes per a l'exercici de la cosa pública ni tots els que són aptes tenen estudis.**

Això ens fa reflexionar, car aquest és un problema real al que també cal donar solució de la mateixa manera que cal protegir el sistema d'aquells que sí que acrediten el nivell d'estudis necessaris per a ocupar un lloc de responsabilitat però que, a la

En el model que es proposa, els polítics locals no serien professionals; els seus mandats serien de cinc anys, no reelegibles a curt termini –no poden haver estat electes en les tres darreres legislatures, és a dir, en els darrers quinze anys– i només podrien tornar a ésser elegits una sola vegada més³⁷⁶, atès que ningú pot ocupar un càrrec més de dues vegades a la seva vida; han d'acreditar una formació acadèmica i/o uns coneixements professionals suficients que els habiliti per al càrrec que han d'exercir. Eiximenis considera que el polític en la cosa pública, no ha de viure de la cosa pública, és a dir, que **la participació en la cosa pública no ha de representar un *modus vivendi*, sinó una col·laboració puntual, quan toqui o correspongui, en un moment temporal determinat i amb unes condicions concretes.**

«Havent-li preguntat al cònsol Luci quina cosa exalçava molt la cosa pública, respongué que posar-hi com a regidors i lloctionents persones de

pràctica, són incapaços de garantir un nivell de competència suficient per a desenvolupar les responsabilitats que exigeix la cosa pública.

Val a dir que, amb la normativa vigent actualment, per al primer grup de persones ja hi ha una solució legislada, com és el Reial Decret 1892/2008, de 14 de novembre, pel qual es regulen les condicions per a l'accés als ensenyaments universitaris oficials de grau i els procediments d'admissió en les universitats públiques espanyoles, estableix la possibilitat d'accés als estudis universitaris, a més a més dels majors de 25 anys, ara també als majors de 40 i 45 anys. Així, l'article 36. Accés mitjançant acreditació d'experiència laboral o professional, diu el següent:

«1. Poden accedir a la universitat per aquesta via els qui compleixin els requisits que estableix la present norma.

2. Només hi poden accedir per aquesta via els candidats amb experiència laboral i professional en relació amb un ensenyament, que no tinguin cap titulació acadèmica que habiliti per accedir a la universitat per altres vies i compleixin o hagin complert els 40 anys d'edat abans del dia 1 d'octubre de l'any de començament del curs acadèmic.»

I l'article 37. Accés a la universitat per a més grans de 45 anys. Estableix que «les persones de més de 45 anys d'edat que no tinguin cap titulació acadèmica que habiliti per accedir a la universitat per altres vies ni puguin acreditar experiència laboral o professional poden accedir als ensenyaments universitaris oficials de grau mitjançant la superació d'una prova d'accés adaptada, si compleixen o han complert l'edat esmentada abans del dia 1 d'octubre de l'any natural en què se celebri la prova.»

³⁷⁶ Observem el principi aristotèlic de la limitació temporal en el càrrec: «**Respecto a los cargos, unos están limitados temporalment; y así algunos en absoluto puede el mismo desempeñarlos dos veces, o sólo por periodos determinados;**» (Aristóteles, 2012, p. 117).

les quals la comunitat tinguera necessitat i que elles, en canvi, no tingueren necessitat d'ella». (Eiximenis, 2009, p. 211).

En allò referent a les seves funcions, atribucions i competències, prenem també com a model, dels models comparats que hem estudiat, el de Consell i Director, amb les adaptacions que siguin necessàries per a encaixar-lo en el postulat que es proposa en el present projecte d'investigació. Els polítics locals no poden tenir la dedicació política com a professió sinó que l'accés a aquestes responsabilitats hauria de ser el resultat, la conseqüència, de la seva vàlua professional en el camp on desenvolupi la seva activitat professional o social, ha de romandre en la tasca política mentre li correspongui complir amb la funció que se li ha encomanat, i quan hagi complert amb el seu mandat hauria de poder tornar a la seva professió amb els mateixos drets, deures, obligacions i condicions que quan en va sortir.³⁷⁷

Els electes no haurien de percebre cap remuneració de l'ens local per l'exercici de la seva obligació, sinó que haurien de continuar percebent el salari —exactament el mateix salari— de l'empresa on exercien la seva professió en el moment de ser elegits, essent aquestes empreses les que percebessin —de forma automàtica, regulada i presta— les indemnitzacions de les institucions corresponents per la dedicació temporal que cada CONSELLER consagri a la cosa pública³⁷⁸ i deixi de prestar en la seva empresa.

³⁷⁷ A més del principi aristotèlic de la limitació temporal en el càrrec, també s'observa i es segueix el principi de la universalitat en l'exercici del càrrec: «Por eso, también en el caso de las magistraturas, siempre que el régimen esté constituido sobre la igualdad y la semejanza de los ciudadanos, vale la pena que las desempeñen por turno; primero porque, según es natural, piensan que prestan un servicio en su turno y que luego uno mira por su propio bien, como antes él mismo cuando gobernaba, velaba por el provecho de aquel.» (Aristóteles, 2012, p. 129).

³⁷⁸ Suggestim, a tall d'hipòtesi, que la política professionalitzada, com a tal, només ho hauria de ser per a les tasques d'estat. Només aquells que assoleixen un rol preponderant, i en un reduït nombre de polítics de carrera, haurien de quedar sempre més en una posició laboral i política diferent, amb fórmules de dedicació permanentment a l'assessorament polític, atès que la seva experiència sempre seria determinant. En tot cas —creiem—, en pro d'una professionalitat fora de tot dubte i d'un exercici de responsabilitat institucional, l'exercici de la vida política professional, per aquell que realment s'hi vulgui dedicar, hauria de comportar el compromís, i obligació, de permanència indefinida i, per tant, no poder tenir cap relació jurídica i econòmica amb el món privat. Evidentment, això requeriria que haurien de poder disposar dels recursos adients per a poder portar el nivell de compromís, dedicació i responsabilitat que els correspongui. Només aquells disposats a acceptar aquest rol i obligació, haurien de ser els polítics en la cosa pública proposada i, al mateix temps, desapareixerien les

En tot cas, com estem veient, **en el model que proposem tots els ciutadans esdevenen, al mateix temps, actors polítics actius i passius**, no obstant això, quan ens referim als actors polítics amb responsabilitats, dins d'aquest model que es postula, ens referim als que estan ocupant algun dels llocs de responsabilitat en una de les cinc instàncies institucionals en que hem dividit el conjunt de les dues esferes de participació proposades en cada entitat municipal³⁷⁹.

suspiciàcies sobre els polítics, eliminaríem les corrupteles que s'originen en la informació privilegiada, els tractes de favor i «les portes giratòries». Tanmateix, aquest és un apunt per a una línia d'investigació posterior i al marge d'aquesta tesi doctoral, cosa per la qual hom es permet només d'insinuar i apuntar per tal de donar sentit i, potser, continuïtat, al canvi de model proposat a la tesi.

³⁷⁹ Tots els ciutadans participarien activament en l'esfera territorial i en l'esfera associativa. Al mateix temps, podrien estar ocupant un càrrec —vocal, SÍNDIC O CONSELLER PRESIDENT— en alguna de les sis instàncies de l'estructura de govern de l'Entitat Municipal que, en qualsevol cas, no els hauria d'impedir continuar desenvolupant la seva tasca habitual en cada una d'elles, tanmateix, de càrrec només en podrien ostentar un.

CAPÍTOL 5

POSSIBILITAT REAL I PRAGMÀTICA D'IMPLEMENTACIÓ DE LES ÀREES BÀSIQUES ADMINISTRATIVES EN EL CONTEXT ACTUAL

SUMARI: 1.- LA INSTITUCIÓ DE LES ABA A L'EMPARA DEL MARC JURÍDIC VIGENT. {Pàg. 353} 1.1.- Creació. Marc jurídic general. {Pàg. 354} 1.2.- Marc jurídic a instàncies locals. {Pàg. 361} 1.2.1.- Agregació i fusió de municipis. {Pàg. 362} 1.2.2.- Mancomunitat de municipis. {Pàg. 363} 1.2.3.- Comunitat de municipis. {Pàg. 364} 1.2.4.- Consorcis. {Pàg. 364} 1.2.5.- Entitats municipals descentralitzades. {Pàg. 365} 1.2.6.- Nuclis separats. {Pàg. 366} 1.3.- Capacitat normativa. {Pàg. 366} 2.- EINES DE PARTICIPACIÓ I CORRESPONSABILITAT DEL CIUTADÀ A L'EMPARA DEL MARC JURÍDIC VIGENT. {Pàg. 369} 3.- LA PROPOSTA DE SISTEMA ELECTORAL DINS EL CONTEXT NORMATIU ACTUAL. {Pàg. 370} 4.- LA FUNCIO PÚBLICA DINS LA PROPOSTA. {Pàg. 371} 5.- HISENDA I FINANCES EN EL MODEL QUE ES POSTULA. {Pàg. 372} 6.- RECAPITULACIÓ. {Pàg. 373} 6.1.- Model Territorial. {Pàg. 374} 6.2.- Model Polític/administratiu. {Pàg. 375} 6.3.- Model associatiu. {Pàg. 376} 6.4.- Funció pública. {Pàg. 377}

Estudiarem de forma específica les Àrees Bàsiques Administratives en el context actual, perquè malgrat ser una proposta absolutament innovadora, entenem que és perfectament aplicable i realitzable en l'estadi present, dins el context polític actual i el marc jurídic vigent. Tant és així que, fins i tot en allò que podria fer referència a la proposta que es fa d'un model electoral adaptat al postulat, també seria possible, si ens atenem a com en el seu dia es varen instaurar els consells comarcals, i de quina manera es va regular com seria la representació política dels mateixos i, essencialment, en allò que, nítidament, estableix l'article 160.3, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, quan afirma que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea.

La proposta seria, que sense afectar l'estructura institucional existent, afegir-hi tot allò d'aquesta proposta que sigui possible afegir-hi —que és pràcticament tot—, sense, diguem-ho d'antuvi, cap voluntat de duplicar institucions, sinó de modernitzar l'administració pública i la política local, cosa que, com veurem tot seguit, és relativament possible de realitzar, mitjançant les tècniques que ens permet la legislació aprovada pel Parlament de Catalunya, començant pel mateix Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, suara citat; la Llei municipal i de règim local de Catalunya, Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, en el que se n'aprova el text refós; el Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya; i la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques; el Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya; i el Decret 195/2008, de 7 d'octubre de 2008, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya.

Tècniques com la creació de mancomunitats, comunitats, consorcis, delegació de competències, dispensa de prestació de serveis, mancomunar serveis, agrupar serveis, relacions interadministratives, participació ciutadana, fórmules electorals a institucions com els consells comarcals, i totes aquelles que afavoreixin la finalitat que perseguim.

I això té una importància vital, atès que sigui quin sigui el resultat del procés sobiranista endegat pel Parlament de Catalunya, aquest marc normatiu, mantindria la seva vigència durant un període indeterminat, puix si el procés no pogués continuar, aquesta seria la normativa d'aplicació, i si continua i arriba a culminar en un Estat propi, aquesta normativa també continuaria vigent, si més no fins que se'n promulgués de nova en substitució d'aquella, atès que, com ja expliquem en l'apartat 4.1 del capítol 4, les Convencions de Viena, de 23 d'agost de 1978, sobre successió d'Estats en matèria de tractats internacionals, i de 8 d'abril de 1983, sobre la successió d'Estats en matèria de béns, arxius i deutes d'Estat, disposen que la legislació que caldria aplicar en el moment de la secessió, hauria de ser la de l'estat predecessor, amb caràcter provisional i durant tot el temps en què no hi hagués normativa pròpia —des d'un punt de vista estrictament jurídic, tota la legislació emanada del Parlament de Catalunya, forma part del marc jurídic espanyol dimanant de la seva constitució—, per això, en Dret Internacional, una pràctica generalitzada és

mantenir, de forma provisional, la vigència del règim jurídic de l'estat predecessor, acordada però, per l'estat successor.

Transformar l'estructura municipal tal com la coneixem fins avui, mitjançant la creació d'una figura jurídica anomenada àrees bàsiques administratives, ens permetria assolir una estructura que conjugui la racionalitat, pel que fa a una gestió eficaç de la cosa pública, amb les necessitats de fer front als reptes actuals i futurs, tot responant al lema, pensar en global, actuar en local, i que al mateix temps, enllaci amb la tradició política i lexicogràfica local de Catalunya.

En definitiva, és per aquest motiu que hem considerat adient incloure aquesta Capítol 5, amb la voluntat de posar de manifest que el model proposat té cabuda en el marc jurídic i polític actualment vigent, i que la seva institució està perfectament emparada en aquest marc jurídic i polític, com podrem comprovar tot seguit.

1.- LA INSTITUCIÓ DE LES ABA A L'EMPARA DEL MARC JURÍDIC VIGENT

La institució que hem proposat en aquesta tesi i que postulem, més enllà i independentment del propi treball de recerca, per a qualsevol moment que hom estimés oportú, fins i tot el present, consisteix en la institució d'un ens de caràcter local que volem anomenar Àrea Bàsica Administrativa, ABA, denominació escollida en atenció a l'actual ordenament territorial general de Catalunya —com també s'explica en l'apartat 2.2 del Capítol 4—, a imatge de les àrees bàsiques territorials —Les àrees bàsiques territorials, ABT, són divisions administratives territorials constituïdes per l'agrupació de municipis com a llinar mínim de cobertura territorial per als equipaments col·lectius com salut, sanejament, educació, esport, policia, i qualsevol altre que hom estimi oportuna— que estableix la Llei 1/1995, per la que s'aprova el Pla Territorial General de Catalunya.

D'acord amb aquesta normativa, han de ser àrees gestades amb criteris de proximitat, mobilitat i accessibilitat, per una banda, unint, concentrant i compartint esforços i recursos —administratius, tècnics, econòmics i humans—, per l'altra, i dins una marc regit pels principis d'eficàcia, eficiència i legalitat, així com el dret a una bona administració —principis recollits actualment a l'article 22 i següents de la Llei 26/2010—, constituïda per l'agrupació de municipis —MUNICIPALITATS, en diem en el postulat— que en conjunt, sumada la

població de tots agrupats— no quedessin per sota d'un llindar de població d'un mínim de deu mil habitants.

La proposta consistiria en la creació d'un ens local amb una única administració supramunicipal, formada i compartida per tots els ens locals que l'integrin, centralitzada en la seva infraestructura i maquinària administrativa bàsica, però descentralitzada en la seva operativitat. L'objectiu —dèiem, i diem— seria assolir una administració, competent, dinàmica i professional, amb un equip de personal qualificat, preparat i apropiat, amb capacitat i garanties per a donar un servei àgil, eficaç, avalat amb una indiscutible preparació tècnica i jurídica. Es tractaria d'assegurar la millor administració possible —novament el dret a una bona administració que recullen l'Estatut d'Autonomia i la Llei 26/2010, citats— de la cosa pública local.

1.1.- Creació. Marc jurídic general

El marc jurídic general, que empararia aquesta transformació proposada, el trobem a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, a la Secció primera, *Organització Territorial Local*, i la Secció Segona, *el Municipi*, del Capítol VI, *Govern Local*, i en concret els articles del 83 al 89, d'una banda i a l'article 151, de l'altra

L'article 83.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, obre la porta a la creació per part de la Generalitat de Catalunya d'ens supramunicipals, quan estableix que:

*3. Els altres **ens supramunicipals que creï la Generalitat** es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis.*

D'aquesta manera, la creació de les àrees bàsiques administratives, ja queda emparada per l'ordenament estatutari, en tant que ens supramunicipal, com emparat resta també a redós de la competència exclusiva en l'organització territorial de Catalunya.

Efectivament, a l'article 151 EAC. *Organització territorial*, diu que correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, la competència exclusiva sobre organització territorial, que inclou en tot cas:

a) **La determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya.**

b) *La creació, la supressió i l'alteració dels termes tant dels municipis com dels ens locals d'àmbit territorial inferior; la denominació, la capitalitat i els símbols dels municipis i dels altres ens locals; els topònims, i la determinació dels règims especials.*

c) *L'establiment per mitjà de llei de procediments de relació entre els ens locals i la població, respectant l'autonomia local.*

El caràcter normatiu general, també el trobem a l'EAC i, de manera que en l'establiment de les àrees bàsiques administratives, el legislador català, també pot determinar i instituir quin règim local se li pot aplicar, **entenent que, no necessàriament ha de ser el mateix que s'aplica als ens locals no creats per la Generalitat.** En concret, a l'article 160, disposa el següent:

article 160. Règim local

1. **Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local** que, respectant el principi d'autonomia local, inclou:

a) *Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, **incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.***

b) *La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.*

c) *El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.*

d) **La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.**

e) **El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.**

(...)

3. **Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment.**

A l'article 86 EAC, hi trobem referències al municipi com a ens local bàsic, a la garantia de l'autonomia local, i a la possibilitat que les concentracions de població dins un municipi esdevinguin entitats municipals descentralitzades. Aquesta institució —l'entitat municipal descentralitzada— és un dels mecanismes que aporta una de les vies per omplir de contingut territorial les àrees bàsiques administratives, atès que una vegada constituïdes, els ens locals que la conformin es podrien constituir en EMD:

*article 86.1. **El municipi és l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya** i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics.*

Article 86.3. Aquest Estatut garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa.

*Article 86.7. Les concentracions de població que dins d'un municipi formin nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades. **La llei els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per a portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència.***

D'especial importància cal considerar el conjunt de l'article 87 EAC per a assolir l'objectiu de la nostra proposta, atès que aquesta capacitat d'autoorganització permet, d'una banda, que el nou ens local —l'àrea bàsica administrativa— s'autoreguli en exercici d'aquestes potestats, assumint totes aquelles competències que li vinguin delegades per les diverses vies possible, i de l'altra, que els ens locals que conformin l'ABA, també en exercici d'aquesta potestat d'autoorganització, estableixi quines són les delegacions de competències que decideixi efectuar en favor de l'àrea bàsica administrativa:

article 87. Principis d'organització i funcionament i potestat normativa

*1. **Els municipis disposen de plena capacitat d'autoorganització dins el marc de les disposicions generals establertes per llei en matèria d'organització i funcionament municipal.***

*2. **Els municipis tenen dret a associar-se amb altres i a cooperar entre ells i amb altres ens públics per a exercir llurs competències, i també per a complir tasques d'interès comú. A aquests efectes, tenen capacitat per a establir convenis i crear mancomunitats, consorcis i associacions i participar-hi, i també adoptar altres formes d'actuació conjunta. Les lleis no poden***

limitar aquest dret si no és per a garantir l'autonomia dels altres ens que la tenen reconeguda.

3. Els municipis tenen potestat normativa, com a expressió del principi democràtic en què es fonamenten, en l'àmbit de llurs competències i en els altres sobre els quals es projecta llur autonomia.

Per la seva banda, sobre la delegació de competències, l'article 8.1 de la Llei 26/2010 disposa:

Article 8. Delegació de competències

1. Els òrgans administratius poden delegar l'exercici de les competències que tenen atribuïdes en altres òrgans de la mateixa administració pública, encara que no en depenguin jeràrquicament, o en els organismes i les entitats públiques vinculats o que en depenen.

En tot allò que fa referència a la **delegació de les competències**, és fonamental la consideració relativa a l'activitat sancionadora. La possibilitat de delegar aquesta activitat a altres administracions —resoldre els recursos contra els actes dictats en virtut de delegació, així com la posterior resolució dels recursos interposats contra les resolucions sancionadores—, afavoreix el desenvolupament del plantejament que es proposa, atès que omple de contingut aquesta vessant indefugible de l'administració pública.

Un altre instrument essencial per al model que es proposa, són les mancomunitats de municipis —com recurrentment anirem veient—, al que la llei li atorga la condició d'ens local. La Llei Municipal i de règim local de Catalunya, LMRLC, a través del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual se n'aprova el text refós estableix a l'article 2:

Article 2.- Altres ens locals.

Tenen també la condició d'ens locals de Catalunya la província, les entitats municipals descentralitzades, les entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis.

En la vessant d'eines per a desenvolupar el model, començarem a estudiar el principi d'autonomia organitzativa. La LMRLC, a través de l'article 6.2, garanteix el principi d'autonomia organitzativa:

6. 2. La legislació sobre règim local de la Generalitat de Catalunya garanteix als ens locals els àmbits normatius necessaris per a fer efectiu el principi d'autonomia organitzativa.

A aquest principi d'autonomia organitzativa, li afegirem tot el conjunt de potestats que l'article 8 de la LMRLC que reconeix als municipis i que, també, determina, que són aplicables als altres ens locals, la qual cosa posa a disposició de la present proposta un conjunt de potestat i prerrogatives imprescindibles a l'hora de poder elaborar el disseny d'una àrea bàsica administrativa:

3. Les potestats i les prerrogatives determinades pels apartats 1 i 2 són també aplicables als altres ens locals no territorials d'acord, si s'escau, amb el que estableixen llurs estatuts...

Ensems, el fet que el marc legislatiu que es descriu permet la coordinació entre administracions, afavoreix que les àrees bàsiques administratives puguin actuar d'institucions de cohesió, cooperació i coordinació entre els diversos ens locals que integren cada ABA. Així, l'article 9.1 de LMRLC, estableix que:

Article 9 .- Competències dels ens locals

*9.1 Les competències pròpies dels ens locals són les que les lleis determinen. **Aquestes competències s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la responsabilitat dels ens locals, sens perjudici de la coordinació deguda en llurs programació i execució amb les altres administracions públiques, en els termes establerts per les lleis.***

També el principi de subsidiarietat cal considerar-lo com una eina essencial i un element bàsic en la posta en funcionament del model que es sotmet a consideració. L'article 9.5 de la LMRLC, estableix, en allò que respecte al principi de subsidiarietat:

*9.5 En tot cas, l'atribució de competències als ens locals s'ha de fer d'acord amb la naturalesa i les característiques d'aquests ens i les necessitats d'eficàcia o d'economia a satisfer, **d'acord amb el principi de subsidiarietat, i procurant, de manera general, que l'exercici de les competències correspongui, de manera preferent, a les autoritats més pròximes als ciutadans.***

Una de les eines claus per a el desenvolupament de la proposta, és el mecanisme de la dispensa de serveis. Aquesta eina és la que propiciaria el

buidatge de contingut dels ens locals que conformen l'àrea bàsica administrativa, en favor d'aquesta. En tot cas, el legislador català hauria de fer un retoc en la LMRLC per tal que a l'article 68.2 de la LMRLC, quan es refereix a que la comarca ha d'assumir la dispensa de serveis, hauria d'incloure-hi també a les ABA. En tot cas, l'article 68, 1 i 2, estableixen el següent:

Article 68.- Dispensa de prestació de serveis

1. Si l'establiment o la prestació de serveis a què es refereix l'article 67 resulta impossible o de molt difícil compliment, els municipis poden sol·licitar al Govern de la Generalitat la dispensa de l'obligació de prestar-los.

2. En aquest cas, correspon a la comarca de prestar els serveis municipals obligatoris, d'acord amb el que estableix aquesta Llei.

Finalment, en aquest apartat, és necessari fer una referència explícita al bon govern i la bona administració. Efectivament, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ho contempla a l'article 30, i la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, a l'article 22 i 23. Així, l'article 30 EAC, estableix:

Article 30. Drets d'accés als serveis públics i a una bona Administració

1. **Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general.** Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació.

2. Totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

Per la seva banda, els articles 22 i 23 de la Llei 26/2010, disposen el següent:

Article 22. Dret a una bona administració

1. **El dret dels ciutadans a una bona administració inclou:**

a) El dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida.

b) El dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable.

c) El dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment, amb una referència succinta als fets i als fonaments jurídics, amb la identificació de les normes aplicables i amb la indicació del règim de recursos que escaigui.

d) El dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini legalment establert.

e) El dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar.

f) El dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades.

2. Les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.

Article 23. Dret a uns serveis públics de qualitat

1. Tots els ciutadans tenen dret a:

a) **Accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i que aquests siguin de qualitat.**

b) Plantejar els suggeriments i les queixes relatives al funcionament de l'activitat administrativa.

2. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, el Govern ha d'establir per decret el procediment específic per a l'atenció i la resposta als suggeriments, les reclamacions i les queixes amb relació a la prestació dels serveis públics de la seva titularitat.

3. Les administracions públiques de Catalunya han de tenir cartes de serveis a disposició dels ciutadans, les empreses i els professionals, com a instruments per a la millora de la qualitat dels serveis, en els termes establerts per la normativa vigent.

4. Les unitats orgàniques de l'Administració de la Generalitat amb un rang mínim de direcció general han de disposar d'una carta de serveis per cadascun dels serveis finalistes que presten. Les cartes poden ésser individualitzades per cada servei o bé agrupades, s'han d'avaluar cada dos anys i s'han d'actualitzar, com a mínim, cada cinc anys.

Recentment, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, afegeix múscul a aquest important element jurídic i polític del bon govern i la bona administració, i n'explicita i conceptualitza el seu contingut. Així, el conjunt del Títol V està dedicat al bon govern, mentre que l'article 2.d) de la Llei en fa la definició:

d) Bon govern: els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i amb garantia de retiment de comptes.

I en relació a la bona administració, la mateixa Llei 19/2014, als articles 58, 59 i 60 n'estableix el principis generals i la garantia.

Article 58. Principis generals.

Les persones tenen dret a una bona Administració, i a l'accés i l'ús d'uns serveis públics de qualitat reconeguts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i, específicament, per les lleis reguladores de les diverses activitats públiques.

Article 59. Cartes de servei

1. L'Administració pública ha de garantir que els serveis de la seva competència es presten en unes condicions mínimes i raonables de qualitat, i ha d'incloure cartes de servei en el marc regulador dels serveis públics bàsics, les quals han d'establir, com a mínim:

- a) L'organització i la forma de gestió del servei.*
- b) La identificació dels responsables de la gestió.*
- c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació.*
- d) Les condicions d'accés.*
- e) Els drets i deures dels usuaris.*
- f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.*
- g) Les vies de reclamació utilitzables.*

h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

2. Les cartes de servei tenen naturalesa reglamentària. El contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació.

3. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, les cartes de serveis han d'ésser aprovades per decret del Govern o per ordre del titular del departament corresponent. Els consells comarcals, els municipis de gran població i els consells de vegueria han d'aprovar les cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determina la legislació de règim local.

Article 60. Avaluació permanent dels serveis públics

1. Els usuaris tenen el dret d'ésser consultats periòdicament i de manera regular sobre llur grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades per l'Administració pública.

2. L'Administració responsable del servei objecte de consulta ha d'establir els indicadors d'acord amb els quals s'han d'elaborar les enquestes i la periodicitat de les consultes.

3. Les consultes a què fa referència aquest article s'han de fer preferentment als usuaris del servei, sens perjudici que puguin tenir abast general en el cas dels serveis bàsics, garantint sempre l'anonimat dels participants.

4. L'instrument que s'ha d'utilitzar amb caràcter general per a fer l'enquesta a què fa referència aquest article i per a rebre les opinions dels usuaris és el Portal de la Transparència. A aquest efecte, el Portal ha de contenir un espai específic, del qual s'ha de fer publicitat en general i, específicament, als centres i espais on es presta el servei. El Portal de la Transparència ha de publicar el resultat de les enquestes.

El paradigma que es proposa, no tindria cap sentit sense un bon govern, una bona administració i el dret a uns serveis públics de qualitat. Són principis que recull l'Estatut d'autonomia de Catalunya, però també són **principis que estan íntimament relacionats amb el sentit comú, la convivència, el civisme, el progrés social.** Quan proposem un nou model d'administració local, ho fem en atenció a la indefugible racionalitat de la cosa pública, però també, amb l'objectiu d'assolir la implantació i consolidació d'aquells valors essencials per a l'obtenció d'una societat veritablement avançada.

1.2.- Marc jurídic a instàncies locals

Pel que fa a la capacitat que els municipis tenen a l'hora de promoure qualsevol tipus de concentració d'ens locals —agrupacions, mancomunitats, comunitats, consorcis, agregacions, fusions, entitats municipals descentralitzades, entitats municipals descentralitzades, règims especials, i qualsevol altra eina o instrument que en aquest sentit hi pugui haver— la normativa vigent aporta diversos mecanismes que tot seguit estudiarem.

És important remarcar, que el model que es proposa podria partir d'una doble voluntat: d'una banda, del govern de la Generalitat de Catalunya —com acabem de veure—, però de l'altra, del propi món local, de manera que, els mateixos ens locals, per consideracions diverses, podrien, i haurien de poder, promoure aquelles concentracions que consideressin adequades a les seves particularitats —situació econòmica, geogràfica, històrica, cultural, i qualsevol altra que es consideri prou rellevant per a exercir la potestat d'agrupar-se en la forma que es consideri oportuna— necessitats, interessos i, naturalment, l'interès general.

En tot cas, aquest marc jurídic posseeix la virtut d'una flexibilitat normativa — a causa de la varietat d'instruments i fórmules per a dur-los a terme— que possibilita emprar diverses eines per tal d'aconseguir allò que es vol desenvolupar. És a dir, varietat en la forma, homogeneïtat en el fons, com podem estudiar i escatir de forma explícita tot seguit.

1.2.1.- Agregació i fusió de municipis

El primer mecanisme que estudiarem per a la creació d'àrees bàsiques administratives, és la agregació i fusió de municipis. Amb aquest instrument, apareix un nou municipi que és el resultat de la fusió o agregació dels municipis predecessors. És el supòsit més radical de tots els que veurem. L'article 13 de LMRLC, determina que:

Article 13.- Agregació total o fusió de municipis

13.1 Es pot procedir a l'agregació total o a la fusió de municipis en algun dels supòsits següents:

- a) **Quan hi ha insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals per a gestionar els serveis mínims obligatoris establerts per la legislació de règim local.**
- b) *Quan els nuclis de població formen un sol conjunt amb continuïtat urbana.*
- c) **Quan consideracions de tipus geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable.**

Un altre instrument força determinant per al model que es proposa, és la possibilitat de crear nous municipis a partir de la segregació L'article 15 de la LMRLC, s'estableix:

Article 15.- Creació de municipis

1. *Es poden crear nous municipis per segregació només quan concorren tots els requisits següents:*

a) *Haver-hi nuclis de població territorialment diferenciats, de manera que hi hagi una franja classificada com a sòl no urbanitzable, d'una amplada mínima de 3.000 metres, entre els nuclis més propers dels municipis resultants.*

b) *Comptar, els municipis, amb el territori i els recursos suficients per al compliment de les competències municipals.*

c) *No comportar, la segregació, disminució de la qualitat mitjana dels serveis que es prestaven en el municipi.*

d) *Tenir, els municipis resultants, una població suficient per a assegurar-ne la viabilitat. En tot cas, el municipi nou ha de comptar, com a mínim, amb una població de 2.000 habitants i el municipi o els municipis dels quals se segrega no han de baixar d'aquest límit poblacional.*

e) *Comptar, el municipi nou, amb característiques rellevants de la seva pròpia identitat per raons històriques, socials, econòmiques, geogràfiques o urbanístiques.*

La fusió i agregació de municipis, també es regula a partir del Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució demarcació territorial dels municipis, sobre les entitats municipals descentralitzades, als articles 4 a 7, i en els mateixos termes que fins ara s'ha exposat.

1.2.2.- Mancomunitats de municipis

Un dels instruments essencials que el marc normatiu posa a disposició dels ens locals per a assolir l'objectiu que plantejem, són les mancomunitats. De fet, l'esperit i essència de la proposta, es fonamentaria en l'esperit i essència del que són les mancomunitats de municipis, atès que entenem les àrees bàsiques administratives com a veritables mancomunitats de municipis en la forma, essent de molta més complexitat en el fons. L'article 21 de la LMRLC, disposa el següent:

Article 21. Foment de mancomunitats

1. El Govern també ha d'impulsar mesures per a fomentar la constitució de mancomunitats de municipis, regulades pels articles 115 i següents d'aquesta Llei, quan la millor garantia en la prestació de serveis públics de competència municipal i l'eficàcia necessària en la seva prestació ho facin convenient.

Els citats articles 115 i següents —fins el 122—, tracten el dret a mancomunar-se, la naturalesa jurídica i òrgans de govern, la iniciativa per constituir-se, els estatuts —projecte, aprovació i modificació— i tot allò que li és d'aplicació en essència. En concret, l'article 115.1 estableix:

Article 115. Dret per a mancomunar-se.

1 Els municipis tenen dret a associar-se en mancomunitats de municipis per a establir, gestionar o executar en comú obres i serveis determinats de llur competència. En concret, es poden constituir mancomunitats, entre altres, en matèria urbanística, d'aigües, de sanejament, de transport i de gestió de residus.

En relació a les mancomunitats de municipis, el Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya, tracta, a l'empara del citat article 115 de la LMRLC, tot allò referent a la constitució, òrgans de govern, i inscripció i publicació de la constitució —o modificació. També dissolució, si s'escau— de les mancomunitats. En definitiva, pel que fa al Decret 244/2007, es concreta en dels articles 48 a 50 la regulació de les mancomunitats de municipis.

El conjunt de normes que citem en relació a les mancomunitats de municipis, possibiliten la creació i constitució d'àrees bàsiques administratives, per analogia, d'una banda, i per aplicació del mateix règim jurídic. En tot cas, que el legislador català introduís diversos matisos al respecte, afavoriria una major funcionalitat al model.

1.2.3.- Comunitats de municipis

Un altre mecanisme important —poc conegut i menys utilitzat—, pel que fa a la proposta que postulem, és la comunitat de municipis. Es regula pels articles 123 a 132 de la LMRLC, i en essència consisteix en l'associació de municipis per a **gestionar tasques comunes**. L'article 123, és el que posa les bases, tot i que la resta fins el 132, més enllà de la naturalesa jurídica, disposen sobre els requisits, procediment de constitució projecte de conveni, competències de la comunitat, òrgans de govern i política econòmicofinancera.

Aquest mecanisme, també és un instrument útil i vàlid per a la creació i establiment de les àrees bàsiques administratives que proposem. En concret, l'article 123 de la LMRLC, disposa:

Article 123. Creació, naturalesa i legislació aplicable

1. **Els municipis, per a gestionar i executar tasques i funcions comunes, poden associar-se amb altres municipis i crear una comunitat de municipis**, la qual pot tenir caràcter temporal o bé indefinit.

2. **Les comunitats de municipis no tenen personalitat jurídica pròpia. No obstant això, els acords que adopten vinculen tots els municipis agrupats i tenen eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis que integren la comunitat.**

3. Les comunitats de municipis es regeixen pel que estableix aquesta Llei, pels convenis respectius i, supletòriament, per la normativa de règim local.

1.2.4.- Consorcis

També els consorcis poden ésser un agent vehicular en la creació de les àrees bàsiques administratives, atès que es tracta d'un instrument destinat a crear i gestionar serveis, a realitzar activitats i obres, entre els diversos ens que estableixin aquesta via del consorci per a llur finalitat.

Sobre els consorcis, és a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, on hi trobem el marc normatiu i, en concret, als articles 113, 114 i 115. En tot cas, és l'article 113, a l'apartat 2 on defineix el que són els consorcis, mentre l'apartat 1 disposa la possibilitat de constituir consorcis.

Article 113. Caràcter

1. Les administracions públiques de Catalunya poden constituir consorcis, o bé adherir-se a d'altres ja existents, amb altres administracions, organismes o entitats públiques, o amb entitats privades sense ànim de lucre, que tinguin finalitats d'interès públic concurrents.

2. Els consorcis són entitats de dret públic, tenen caràcter associatiu, naturalesa voluntària, personalitat jurídica pròpia i capacitat per a crear i gestionar serveis i realitzar activitats i obres en els termes que estableix la normativa aplicable als organismes, administracions i entitats públiques consorciats.

També sobre els consorcis i, específicament en allò que fa referència a la possibilitat que els ens supramunicipals puguin establir convenis amb els seus municipis, l'article 150 de la LMRLC estableix que:

Article 150.- Establiment de convenis o creació de consorcis

1 Els ens locals supramunicipals que tenen atribuïdes funcions de cooperació poden, amb aquesta finalitat, establir convenis o crear consorcis amb llurs municipis. Aquesta facultat s'ha d'exercir amb criteris objectius i d'acord amb el principi d'igualtat i amb els criteris de coordinació establerts. Si en el conveni o en el consorci participa una diputació provincial, és necessari l'informe previ del consell o els consells comarcals afectats.

1.2.5.- Entitats municipals descentralitzades

Com hem explicat anteriorment, un altre dels instruments que permetria la implementació del model proposat, a través de les àrees bàsiques administratives, són les entitats municipals descentralitzades, regulades a l'article 79 i següents —articles 79 a 83— del Títol V, de les entitats municipals descentralitzades de la LMRLC, d'acord amb allò que determina el ja citat article 2 d'aquesta LMRLC. L'article 79.1, defineix les entitats municipals descentralitzades com a:

Article 79.- Constitució d'entitats municipals descentralitzades.

79.1 Les concentracions de població que dins d'un municipi constitueixin nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades, ...

Les entitats municipals descentralitzades, tenen un desplegament normatiu a través del Decret 244/2007, articles 39 a 47, que és on es tracta les entitats municipals descentralitzades.

1.2.6.- Nuclis separats

En relació als nuclis separats, la LMRLC estableix que aquestes entitats poden constituir òrgans territorials de participació. En concret, l'article 65, determina el següent:

Article 65.- Nuclis separats de població

1 Els grups de població que dins un municipi constitueixen nuclis separats es poden constituir com a òrgans territorials de participació. La constitució és obligatòria quan la majoria dels veïns interessats ho demani.

Aquest mecanisme ens permet una interrelació entre les formes de govern a l'interior de la àrees bàsiques administratives i les possibles diverses fórmules de participació ciutadana.

1.3.- Capacitat normativa

La capacitat normativa és essencial per al bon funcionament de les àrees bàsiques administratives. Sense arribar al model suec —que com reiteradament hem dit, veurem en el Capítol 6—, en què cada ens local aplica el seu propi règim normatiu, dins un marc general molt flexible, el fet que els ens locals tinguin una certa potestat normativa, ofereix un bon nombre de solucions a l'hora d'aplicar i fonamentar el model. És en aquest sentit que estudiarem la normativa d'aquest apartat.

Comencem amb el règim especial, en el que obre la porta a **l'establiment d'un règim especial quan circumstàncies objectives ho justifiquin**. La constitució de les àrees bàsiques administratives podria ésser una d'aquestes circumstàncies objectives que justifiquessin. En relació al règim especial dels ens locals, l'article 72 de la LMRLC estableix que:

72.- Municipis de règim especial.

*2. Sens perjudici del que estableix aquesta Llei, **les lleis reguladores dels diferents sectors de l'actuació pública poden establir també tractaments diferenciats per a determinats municipis** quan:*

*b) **Tenen característiques pròpies en relació amb l'àmbit material de la regulació sectorial.***

*c) **Concorren altres circumstàncies objectives que ho justifiquen.***

Així mateix, sobre la regulació del funcionament de les entitats municipals descentralitzades, està regulat al Títol V de la LMRLC, essent l'article 42 que en determina llurs competències i el 83 el règim de funcionament.

Ja en aquesta línia, l'article 85 de la LMRLC obre aquesta porta de la delegació de competències a ens supramunicipals, com podem deduir del redactat del citat article:

Article 85.- Competències de la comarca

*Correspon a la comarca realitzar activitats i prestar serveis públics d'interès supramunicipal. **Li correspon també assegurar l'establiment i l'adequada prestació dels serveis municipals en el territori de la comarca i l'exercici de les competències***

municipals, en els termes establerts per la Llei de l'organització comarcal de Catalunya i per la legislació de règim local.

Encara sobre la delegació de competències, trobem l'article 127, quan disposa les competències d'una comunitat de municipis, en el sentit que li pertoquen totes les competències que li atribueixin aquests municipis associats:

Article 127.- Competències de la comunitat

*1 En el marc del que regula el conveni corresponent, **pertoquen a la comunitat de municipis totes les competències, les potestats i les funcions que li atribueixen els municipis agrupats.***

També el Capítol I, Delegació de competències, del Títol XII, de la LMRLC, tracta la delegació de competències, malgrat que en aquest supòsit ho fa en relació a les competències que l'administració de la Generalitat pot delegar als ens locals de Catalunya. En tot cas, hi ha un paral·lelisme i, enlloc, no s'estableix una interdicció d'itineraris en doble direcció.

I, finalment, hem de citar l'article 8 de la ja esmentada Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, en el sentit que:

Article 8. Delegació de competències

*1. **Els òrgans administratius poden delegar l'exercici de les competències que tenen atribuïdes en altres òrgans de la mateixa administració pública, encara que no en depenguin jeràrquicament, o en els organismes i les entitats públiques vinculats o que en depenen.***

Per tancar aquest sotsapartat de la capacitat normativa, cal fer una referència, explícita i important, a les relacions interadministratives. Acudirem, doncs, a allò que disposa el Títol XIII, *de les relacions interadministratives*, de la LMRLC, i ens quedarem amb el que determina l'article 144:

Article 144.- Principis d'actuació

Per a la coordinació i l'eficàcia administratives, l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya han d'adequar llur actuació als principis següents:

*a) **La lleialtat institucional respecte a l'exercici de les competències que corresponen a les altres administracions.***

b) *La informació recíproca, principalment quan l'activitat desplegada pot tenir una especial incidència sobre l'àmbit competencial d'altres administracions.*

c) ***La cooperació, la col·laboració i l'assistència recíproques per al millor compliment de les funcions que corresponen a les altres administracions.*** *Aquest deure s'estén a la tramesa dels documents presentats pels ciutadans davant de qualsevol administració a l'administració competent per raó de la matèria.*

És important fer referència al mecanisme que la LMRLC aporta a través de l'article 146, *coordinació de l'activitat local*, en el ben entès que en cap cas aquesta coordinació pot anar en contra de l'autonomia local, però en tot cas l'article, en el seu apartat 1, diu:

Article 146.- Coordinació de l'activitat local

1. *L'Administració de la Generalitat, per a assegurar la coherència d'actuació de les distintes administracions públiques, pot exercir les seves facultats de coordinació sobre l'activitat de l'Administració local, i especialment dels ens supramunicipals, en els supòsits següents:*

a) ***Si l'activitat o el servei transcendeixen l'àmbit dels interessos propis dels ens locals.***

b) ***Si l'activitat o el servei local incideixen o condicionen de manera rellevant els interessos de la Generalitat.***

c) ***Si l'activitat o el servei local són concurrents o complementaris respecte als de la Generalitat.***

2 ***La coordinació es pot fer mitjançant la creació d'òrgans de col·laboració o l'aprovació de plans sectorials.***

3 *Les funcions de coordinació de l'Administració de la Generalitat no poden afectar en cap cas l'autonomia dels ens locals.*

I encara dos instruments més per tal que possibilitin un marc jurídic adequat pel conjunt de la proposta que sotmetem a consideració: l'execució subsidiària —principi de subsidiarietat— de les competències locals, article 151 de la LMRLC; i l'actuació integrada, article 152 de la mateixa LMRLC. Aquests dos instruments, tot i no ésser destinats en un principi a situacions de voluntarietat, i si més aviat adreçat a l'incompliment d'obligacions, és evident que amb un visió doctrinal i interpretativa més oberta, aporta mecanismes ben vàlids per a ésser emprats com a eines de suport.

2.- EINES DE PARTICIPACIÓ I CORRESPONSABILITAT DEL CIUTADÀ A L'EMPARA DEL MARC JURÍDIC VIGENT.

L'article 29 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, estableix un marc jurídic transcendental en allò que respecta la participació ciutadana:

Article 29. Dret de participació.

1. Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixen aquest Estatut i les lleis.

L'article 43 EAC, disposa el foment a la participació:

article 43. Foment de la participació.

1. Els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia.

I en la mateixa línia i en l'àmbit específic de les associacions, l'article 118 EAC, disposa que:

article 118. Associacions i fundacions.

1. Correspon a la Generalitat, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableixi per garantir la igualtat en l'exercici del dret i la reserva de llei orgànica, la competència exclusiva sobre el règim jurídic de les associacions que compleixen llurs funcions majoritàriament a Catalunya.

Per la seva banda, la LMRLC, estableix que els veïns tenen dret a participar en la gestió municipal. En concret determina que són drets del veïns:

43.1.b) Participar en la gestió municipal, d'acord amb el que disposen les lleis i els reglaments propis del municipi i, si s'escau, quan els òrgans de govern i administració municipal demanin la col·laboració amb caràcter voluntari.

Un dels instruments que preveu la legislació per a facilitar la participació ciutadana, és la gestió desconcentrada i participació sectorial, de manera que se'n regulen els òrgans de participació i la delegació de funcions. La LMRLC ho preveu en els articles 61, 62, 63 i 64. En concret, l'article 61.1, estableix que:

Article 61.- Òrgans territorials de gestió desconcentrada

1. Per tal de facilitar la participació ciutadana en la gestió dels assumptes municipals, el ple pot acordar la creació d'òrgans territorials de gestió desconcentrada.

I en allò relatiu a la delegació de funcions, l'article 64.1, de forma específica, en determina el següent:

Article 64.- Delegació de funcions

1. Els òrgans territorials de participació poden exercir per delegació funcions deliberatives i executives en les matèries relatives a la gestió i la utilització dels serveis i els béns destinats a activitats sanitàries, assistencials, culturals, esportives i d'esplai quan llur naturalesa permeti la gestió desconcentrada i no afecti els interessos generals del municipi. Es pot ampliar la delegació a altres activitats, sempre que hi concorrin les condicions anteriors.

La proposta que efectuem en aquesta tesi, té molt a veure a donar la condició de subjecte polític al conjunt de la ciutadania. Un d'aquests subjectes polítics que estudiem són les associacions de veïns en tant que entitats territorial primàries, tal com les definim en aquest treball. Doncs bé, palesant allò que des d'un primer moment expressem, no estem inventant res que d'una manera o altre no existeixi, ja. És el cas de les associacions de veïns. La LMRLC, a través del seu article 158.1, ho regula de la forma següent:

158.1 Les associacions constituïdes per a la defensa dels interessos generals sectorials dels veïns tenen la consideració d'entitats de participació ciutadana.

3.- LA PROPOSTA DE SISTEMA ELECTORAL DINS EL CONTEXT NORMATIU ACTUAL.

Sobre la possibilitat d'establir un sistema electoral propi que afavoreixi la implementació del model que estem plantejant, només hem de fixar el focus sobre allò que estableix el ja citat article 160.3 EAC:

*Article 160.3. Correspon a la Generalitat la **competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, ...***

Al mateix temps, en exercici d'aquest article 160.3 EAC, i per analogia, a l'article 20 i següents del Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya, disposa i fotografia tot un model i fórmula electoral per als consells comarcals.

No entrarem en més detalls pel que fa a aquest sotscapítol, importantíssim per al conjunt de la proposta, però ineficaç si aquesta no es desenvolupa. En tot cas, deixar ben clar, i així resta reflectit, que amb la normativa actual, a Catalunya, és possible establir un model electoral *ad hoc* per a la cosa pública local específicament catalana, sorgida a l'empara del marc jurídic vigent que emana del Parlament de Catalunya, més enllà de qualsevol altre consideració.

4.- LA FUNCIO PÚBLICA DINS LA PROPOSTA

A la funció pública local cal diferenciar dues vessants, la del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal al servei de les entitats locals de Catalunya, i la de la resta de treballadors públics al servei dels ens locals de Catalunya.

Començarem per aquests darrers, els treballadors públics al servei dels ens locals de Catalunya. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, a través de l'article 136, disposa que la Generalitat té la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personals al servei de les administracions públiques de Catalunya:

Article 136. La funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes

Correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local:

*a) **La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública**, salvant el que disposa la lletra b.*

b) La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

c) La competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

Pel que fa al personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal al servei de les entitats locals de Catalunya, insedirem dos articles del Decret 195/2008, de 7 d'octubre de 2008, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya; el 2 i el 7,

*Article 2.-Funcionaris i funcionàries amb habilitació de caràcter estatal
Són funcionaris i funcionàries de carrera amb habilitació de caràcter estatal aquells o aquelles que, en virtut de la superació de les proves de selecció i de formació que es realitzin a amb aquest efecte, exerceixen funcions públiques necessàries en els ens locals, és a dir, funcions de secretaria, control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.*

Article 7 .- Disposicions generals

La creació, classificació i supressió dels llocs de treball reservats a funcionaris i funcionàries amb habilitació de caràcter estatal correspon a la Direcció General d'Administració Local del Departament de Governació i Administracions Públiques, de conformitat amb els criteris bàsics establerts legalment, i el que disposa la disposició transitòria primera.

Pel que fa a la LMRLC, tracta tot allò referent al treballador públic local a través del Títol XX, *del personal al servei dels ens locals*, articles 282 al 306. Ho fa legislant sobre la classificació, plantilles i relacions de lloc de treball, registre de personal, ofertes d'ocupació, selecció de personal —oposició, concurs oposició,

concurs i tribunals de selecció—, establint els cossos, escales, places i categories, personal interí i laboral, formació de funcionaris, relació de llocs de treball, promoció interna, mobilitat, situacions administratives personals, retribucions i jornades de treball, règim estatutari, règim de personal eventual i interí, i personal directiu.

Entre aquest articulat, els articles 302 i 303 tracta sobre la formació dels habilitats nacionals —estatals— i la provisió de places d'aquests habilitats nacionals.

5.- HISENDA I FINANCES EN EL MODEL QUE ES POSTULA

Sobre la hisenda i les finances, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, hi dedica el Capítol III, *Finances dels Governos locals*, del Títol VI, *Finançament de la Generalitat*. L'element essencial és allò que disposa l'article 220, en el sentit que el Parlament de Catalunya haurà d'aprovar una llei de finances locals.

Article 220. Llei de finances locals

1. El Parlament ha d'aprovar la seva pròpia llei de finances locals per a desplegar els principis i les disposicions que estableix aquest capítol.

2. Les facultats en matèria de finances locals que aquest capítol atribueix a la Generalitat s'han d'exercir amb respecte a l'autonomia local i escoltat el Consell de Governos Locals, que estableix l'article 85.

En qualsevol cas, l'EAC reconeix als ens locals, el principi de suficiència de recursos, l'autonomia pressupostària i la capacitat per a regular llurs pròpies finances, als articles 217 i 218:

Article 217. Principis rectors

Les finances locals es regeixen pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal. La Generalitat vetlla pel compliment d'aquests principis.

article 218. Autonomia i competències financeres

1. Els governos locals tenen autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació de llurs recursos, incloent-hi les participacions que percebin a càrrec dels pressupostos d'altres administracions públiques, dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de llurs competències.

3. Els governs locals tenen capacitat per a regular llurs pròpies finances en el marc de les lleis. Aquesta capacitat inclou la potestat de fixar la quota o el tipus dels tributs locals, i també les bonificacions i les exempcions, dins els límits que estableixen les lleis.

La LMRLC, també regula aspectes sobre les finances locals, en concret, el Títol XVIII, *de les finances locals*, articles 195 a 198. En aquest sentit, l'article 195.2, disposa el següent:

Article 195.- Regulació de les finances locals

1 La Generalitat ha de regular les finances dels ens locals de Catalunya en el marc del que estableix la legislació bàsica de l'Estat.

2 El finançament dels ens locals ha de tenir en compte les característiques específiques de l'organització territorial de Catalunya que resulten de l'exercici que fa el Parlament de les potestats legislatives reconegudes per l'Estatut d'autonomia i que es concreten en aquesta Llei.

6.- RECAPITULACIÓ

L'objectiu d'aquest Capítol 5 és el de posar de manifest que el postulat que es presenta té plena vigència en, i amb, el marc jurídic vigent i el context polític actual. S'ha detallat la normativa que faria possible el plantejament de la proposta, i observem que hi ha un ampli ventall de possibilitats que permeten la seva realització sense gaires problemes; diverses fórmules, i totes elles adreçades a una mateixa finalitat: un model diferent, políticament, eminentment participatiu; administrativament, amb una nítida observança i implementació del principi d'una bona administració, d'un bon govern, i d'una bona governança.

En conjunt, amb la determinació, voluntat i propòsit de garantir els principis generals de l'article 31 de la Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; aquests principis generals, són: el d'eficàcia i eficiència, de bona fe i confiança legítima, de proximitat, d'imparcialitat, de proporcionalitat, de simplificació i racionalitat administrativa,

de transparència i accessibilitat, de participació ciutadana, de lleialtat institucional, i de col·laboració i cooperació interadministratives.

Així doncs, de tot el que s'ha exposat se n'obtenen els resultats que tot seguit es posen de manifest a través dels quatre instruments que són necessaris per a conformar-lo.

6.1.- Model Territorial

Com s'explica a l'apartat 2.2 del Capítol 4, un ens local, es pot considerar viable i sostenible, amb la capacitat necessària i suficient per a estar en condicions de gestionar adequadament els serveis, quan la seva població s'aproxima o és superior als deu mil habitants. Recordem, com hem dit anteriorment, i com veurem en el Capítol 6, a Finlàndia consideren que un municipi només és econòmicament sostenible, si té competències en serveis socials i salut, a partir dels vint mil habitants.

Recordem que avui a Catalunya hi ha 947 ajuntaments dels quals només 122 municipis estan per damunt dels deu mil habitants, és a dir, tan sols el 12,88 % del municipis catalans, dels quals, se suposa, estan perfectament capacitats per a poder aplicar sense problema els principis generals de l'article 31 de la Llei 26/2010, Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. La resta de municipis, només degudament o convenient agrupats i, en major o menor mesura en funció de la seva dimensió, poden acreditar aquestes prestacions.

És per això que en un principi, en allò que ens interessa en aquest capítol, ens hem centrat en les àrees bàsiques administratives, entenent que els municipis de més de deu mil habitants ja constitueixen per si sols, tècnicament, una àrea bàsica administrativa amb solvència contrastada.

Quan citem el marc legislatiu, ja podem observar que hi ha una considerable casuística que ens mena vers l'objectiu que cerquem: entitats municipals descentralitzades, mancomunitats, comunitats, consorcis, agregació i fusió de municipis, i nuclis separats. Aquest ampli ventall de possibilitats, permet que la constitució de les ABA sigui factible a partir d'una simple descentralització de competències —de forma molt similar a la que es produeix amb els consells comarcals— fins a la més radical de la fusió de municipis. Entremig hi trobem tot el ventall apuntat anteriorment.

Al mateix temps, també són diverses les eines que habilitarien aquesta possibilitat, com el principi de subsidiarietat, el dret a una bona administració, la capacitat d'autoorganització, el dret dels ciutadans a uns serveis públics de qualitat, el principi d'autonomia local, la capacitat normativa i tractaments diferenciats, principis d'actuació, la coordinació de l'activitat local i, de forma especialment rellevant, la dispensa en la prestació de serveis bàsics que determina l'article 68 de la LMRLC, que permetria un buidatge pràcticament total de contingut en l'obligació de prestació de serveis als ajuntaments dels municipis implicats, i la possibilitat de traspasar-ne la gestió a les ABA.

Recapitulant, les àrees bàsiques administratives podrien ser uns ens locals, de configuració diversa, amb capacitat i solvència per a l'exercici de les seves funcions i competències, amb estricta observança dels principis generals citats, i que podrien estar constituïts per una composició, fins i tot heterogènia — donant, fins i tot, lloc a fórmules de participació mixta, considerant les distintes eines exposades—, d'acord amb el conjunt de la normativa citada: des d'una agrupació de municipis en forma de mancomunitats, comunitats, consorcis, entitats municipals descentralitzades, nuclis separats, fins a l'agregació i fusió de municipis. De manera que en el si de les àrees bàsiques administratives cap municipi quedaria dissolt —llevat en el supòsit de fusió o agregació—, ni perdria la seva personalitat ni identitat, però, tanmateix, mitjançant qualsevol de les tècniques descrites, cediria el conjunt de la gestió de les seves competències al nou ens local (l'ABA).

6.2.- Model Polític/administratiu

Políticament, malgrat la normativa electoral que correspon als municipis, entesos com a ens locals sotmesos a l'ordenament constitucional de l'Estat espanyol i, per tant, plenament afectats per la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General (LOREG), ja hem vist que la Generalitat té competències exclusives per a determinar el règim electoral dels ens locals que crea, i **les àrees bàsiques administratives, serien ens locals creats per la Generalitat**. Aquesta particularitat és de vital importància per al model que postulem, atès que **possibilita l'establiment d'un model d'administració local, d'una política local, en una dimensió paral·lela**, és a dir, que en un mateix espai hi podrien conviure dos models diferents, dues realitats diferents, cada una d'acord amb el marc normatiu que li correspongui. Fins i tot seria

possible un doble model electoral, d'una banda el corresponent al procés electoral habitual en les eleccions municipals a l'empara de la LOREG, i de l'altre, un procés electoral específic per a les àrees bàsiques administratives, on el govern estigués format per electes d'ambdós processos.

Sense entrar en quin model electoral hauria d'ésser d'aplicació, al legislador català li correspondria dissenyar l'encaix d'un model dins l'altre, de manera que els electes dels ens locals que s'integressin dins d'una ABA, sorgits del procés electoral general a redós de la LOREG, tinguessin un paper concret i determinat dins l'organigrama polític de l'àrea bàsica administrativa. Al mateix temps, aquests electes continuarien gestionant allò de l'ens local que els correspongués —les atribucions i competències no delegades o traspassades a l'ABA—, d'acord amb la normativa vigent.

Pel que respecta al models de govern, hem vist com qualsevol ens local, al marge dels municipis, ha de disposar d'uns estatuts. Doncs bé, el model de govern d'aquests nous ens locals, atès les atribucions i competències de la Generalitat en relació als ens locals de la seva creació, s'hauria de determinar mitjançant una disposició normativa *ad hoc* que, en qualsevol cas, contemplés la necessitat de redactar i aprovar uns estatuts interns de cada ens, de forma que dins un marc general, cada ens local establís la seva forma de govern, en atenció a la seva composició territorial, a les seves característiques, particularitats i singularitats, i en observança del principi d'autonomia local, la seva capacitat d'autoorganització i funcionament, les seves competència i les seves atribucions

Pel que fa a la vessant administrativa, les àrees bàsiques administratives, han de poder disposar d'una organització central que garanteixi una administració comuna, totalment professionalitzada i amb garanties jurídiques plenes. Per la seva banda, les oficines consistorials existents continuarien donant el servei habitual als seus usuaris i ciutadans, però ara fonamentat en un suport professional i jurídic al darrera, del mateix nivell de qualitat que el que hi ha a qualsevol altra administració amb la capacitat adequada i suficient, i complint els principis generals abastament citats. Connectats a la xarxa amb el centre administratiu corresponent i amb el total suport tècnic, jurídic i professional que li garanteix aquest, el sistema gaudiria d'una total seguretat jurídica i tècnica adequada, aportant al conjunt d'actors —polítics, personal al servei de l'administració municipal i ciutadans—, la tranquil·litat d'acció apropiada en cada cas.

Afegirem una addenda, relativa als recursos econòmics, per posar de manifest que la reforma del model municipal proposada, representaria una millor racionalització d'aquests recursos econòmics, atès que s'elimina una multiplicitat de burocràcia —no endebades, el possible increment d'actors polítics per aplicació d'aquest model, queda neutralitzat per l'escassa incidència que haurien de tenir en el conjunt del postulat, reduint la seva importància al nivell estrictament formal—, tràmits i processos reiteratius, que han de significar una sensible disminució de despeses i que indefugiblement han de representar una substancial millora econòmica per a els nous ens locals sorgit d'aquest procés estudiat.

6.3.- Model associatiu

La tradició associativa catalana és ancestral i proverbial. Ja hem explicat que a Catalunya hi ha, aproximadament, una entitat associativa cada cent cinquanta-dos habitants. A diversos indrets del país, han existit les assemblees de poble. Molt concretament i avui dia mateix, al Pallars Sobirà, es recuperen les antigues assemblees de poble. Diversos municipis de la comarca han reactivat aquests grups, que fomenten la participació dels veïns i, alhora, atenen els nuclis dispersos pel terme municipal.

En aquesta tesi, la participació del ciutadà és un element fonamental, de tal manera, que —recordem el quadre 9— en el *Postulat per a un nou model de política local*, de les cinc columnes que el sostenen, dues estan directament relacionades amb la participació del ciutadà, i dues més ho estan de forma implícita. Tanmateix, traslladar la proposta de la tesi a la realitat del present, requeriria un exercici de voluntarisme polític de difícil imaginació en el context actual. No obstant això, el marc jurídic en vigor és ple de mecanismes, com acabem de veure en l'entramat legislatiu citat, que donen al ciutadà un protagonisme que, malgrat tot, a la pràctica no té, però que en qualsevol moment podria assumir.

D'altra banda, com hem vist també, la Generalitat disposa d'un ampli ventall de competències i atribucions en matèria de participació ciutadana i en matèria d'entitats associatives: organització, funcionament, règim jurídic, formes de govern i sistemes electorals, d'aquestes entitats. De manera que, la base

legislativa fonamental per al seu desenvolupament, ja existeix; posar-ho en funcionament és una qüestió d'oportunitat política.

En definitiva, el model de govern associatiu que es postula en aquest treball de recerca, seria perfectament aplicable a les àrees bàsiques administratives, en el context legislatiu vigent, de forma que la proposta que una part del govern local provingui de l'esfera associativa, seria del tot plausible i ajustada als principis que dimanen del conjunt de normes estudiades, així com també a la tradició associativa del país, la voluntat de participació en els afers públics de gran part de la ciutadania —expressada abastament i reiterada, especialment en els darrers cinc anys—, i les experiències reeixides que en aquest sentit hi ha hagut.

6.4.- Funció pública

Més enllà de la normativa aplicable en matèria de funció pública a Catalunya, atès la legislació citada anteriorment, en aquest àmbit, cal tenir present el *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*, de l'any 2005, editat pel Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya. Afirmem en el nostre postulat que **La funció pública és un element essencial en la prestació adequada d'uns serveis administratius eficients i eficaços i és un factor determinant per a una cosa pública local adaptada i capacitada per donar resposta a les necessitats i exigències de la societat del segle XXI**. Tanmateix, com hem vist en els capítols 1 i 2, el model vigent de funció pública és un llast en el compliment dels principis generals esmentats.

La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes que té la Generalitat de Catalunya, obre la possibilitat de plantejar una funció pública diferent, integrada per treballadors públics preparats, compromesos i implicats amb la tasca i la funció que se'ls encomani, amb la capacitat necessària per a garantir uns serveis administratius eficients i eficaços, aptes, adaptats i amb una capacitat de resposta solvent per a fer front a les necessitats, exigències i reptes que la societat els demana.

No hi ha dubte que un plantejament com el que es postula, pot ser una font de conflictes, però aquesta eventualitat es pot resoldre mitjançant la promulgació de disposicions en el sentit de metoditzar una dualitat que combini els dos models transitòriament —**una transitorietat que permetria que els funcionaris que no s'identifiquessin amb la proposta, romanguessin en**

la situació actual fins la seva jubilació, mentre que els que sí s'avinguessin al nou model, obtinguessin, a més a més, incentius que en facilités el trànsit d'un model a l'altre— fins la dilució del vell, i consolidació d'un model de funció pública catalana única. Una funció pública sense privilegis, més enllà del propi de poder servir el conjunt de l'interès general. Un treballador públic que com la resta d'actors del món laboral, hauria de poder acreditar en tot moment la seva idoneïtat per a les tasques que desenvolupin, amb l'estricta observança dels principis de mèrit, capacitat i professionalitat. El treballador públic que proposem, quan per qualsevol causa hagi de causar baixa en el seu lloc de treball —bé per finalització del contracte, bé per acomiadament, bé per qualsevol supòsit dels previstos a la llei—, hauria de passar, com qualsevol altre treballador laboral del sector privat, a la situació administrativa corresponent amb els mateixos drets i obligacions.

Dins d'aquesta funció pública, hi trobem els cossos dels anomenats habilitats nacionals/estatals. Efectivament, els llocs claus de Secretaria, Intervenció i tresoreria, són cossos estatals, treballadors del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* del que en depenen. Malgrat algunes competències cedides a les Comunitats Autònomes en algun moment, des de l'aprovació de la Llei 27/2013, del 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, pràcticament tot allò relatiu a aquest personal, depèn de l'Estat. Aquesta seria, de tot el conjunt de la proposta que es presenta en aquest Capítol 5, la única part que no podria ésser objecte de cap mutació ajustada al model que es postula, llevat que la Generalitat de Catalunya, que el legislador català, **disposés una alternativa**, com podria ser **la creació d'un cos de personal funcionari d'administració local amb habilitació de caràcter específic** —homologable als cossos estatals actuals—, només per a les administracions locals de Catalunya creades a l'empara del que s'estableix en la present tesi.

PART III

MODELS COMPARATS: IRLANDA, FINLÀNDIA I PORTUGAL

SUMARI: CAPÍTOL 6.- LES QUATRE FORMES DE GOVERN I DE DIRECTIUS MUNICIPALS. {Pàg. 383} CAPÍTOL 7.- IRLANDA, FINLÀNDIA I PORTUGAL . {Pàg. 387}

«Amb la visió comparada podrem veure la nostra posició relativa enfront dels altres en locals europeus i detectar aquells àmbits competencials susceptibles de delegació als governs locals. (...) D'altra banda hi ha una sèrie de característiques que ens permetran diferenciar els sistemes competencials de distints països. Per exemple, la distribució territorial o de la dimensió local tan diversa en els diferents territoris.» (Navarro, 2010, p. 1-3)

Per a reforçar el contingut del postulat i poder contextualitzar adequadament allò que volem significar, hem considerat important, entenedor i precís com a complement necessari, inserir aquesta Part III³⁸⁰, en la qual hem desenvolupat un estudi comparat a través d'una pinzellada general a la cosa pública local europea per a, tot seguit, concretar a través de tres models d'administració local —molt distints de la que acabem d'analitzar corresponent al regne d'Espanya, i també distints entre si— cada un d'ells força interessant en general, i particularment en aspectes, elements i institucions concretes, de manera que justifiquen i donen cobertura pràctica a l'objectiu que ens hem proposat.

La proposta de model presentada en aquesta tesi doctoral, tot i ser innovadora, està fonamentada en la juxtaposició de fórmules ja vigents en altres sistemes de govern local d'entre els diversos presents a Europa. Tant el sistema de

³⁸⁰ Part III que té dos capítols diferenciats pel que fa a l'obtenció de dades: un primer basat en els treballs efectuats per Jaume Magre, Xavier Bertrana i Mariona Tomàs que, efectivament, aporten sobradament la informació i coneixements suficients per a tractar allò que és necessari —imprescindible— per a contextualitzar el marc teòric de referència, és el Capítol 6; i un segon capítol —el Capítol 7—, que és el resultat d'un acurat treball de camp personal.

govern, com el patró territorial, tenen una correspondència en models ja existents. És per això que hem acudit a un estudi comparat en el que, en concret, hem estudiat —amb treball de camp inclòs— de forma particular: Irlanda, pel seu model eficient de cosa pública, però també perquè entenem que és on trobem la genuïna continuïtat d'aquell model de cosa pública propi que va quedar estroncat pel Decret de Nova Planta; Finlàndia, pel seu eficaç i eficient model de funcionament polític; i Portugal per la seva estructura territorial i el seu model de representació política dins d'aquesta.

No obstant això, s'ha de fer notar que, si bé una part molt important d'aquest postulat recau sobre la participació ciutadana, a l'hora de realitzar l'estudi comparat, només s'ha tingut en compte el model des de la vessant del seu funcionament jurídicadministratiu, que és l'àrea que ens interessava per a aquest treball de tesi i, per tant, la participació ciutadana no ha estat objecte d'estudi en aquesta part específica de la recerca, i només en el cas d'Hèlsinki se'n fa una lleugera referència, com a resultat del treball de camp, quan es fa referència a les propostes que els ciutadans poden presentar per a ser tractades en el Consell municipal.

L'estructura i l'organització política i administrativa dels governs municipals de la Unió Europea, amb les seves pròpies particularitats relatives a les diverses casuístiques a l'hora d'organitzar-se socialment i administrativa, comparteixen determinats trets fonamentals pel que fa a una evident consuetud històrico/cultural dins el marc territorial d'Europa i, en concret, de la Unió Europea.

Això fa que a l'hora de parlar de les estructures institucionals i organitzatives dels governs locals, hom pugui afirmar que en major o menor grau, la cosa pública local europea conté institucions que li són comunes, aspecte que es posa clarament de manifest quan estudiem els òrgans polítics municipals: tots són de naturalesa representativa, escollits en unes eleccions democràtiques i, per tant, són el resultat del sufragi universal. I si el patró de relació que prenem és el que es correspon amb els recursos econòmics, els serveis prestats, les competències i atribucions i, essencialment, les demandes dels ciutadans, veiem com aquells aspectes també són comuns i recurrents.

«D'altra banda, als diferents països de la Unió Europea **els governs locals tenen un rol preminent en la implantació de les polítiques de benestar, essencials per a la qualitat de vida dels ciutadans, i gestionen una part important de la despesa pública.** Per tant, és

important saber com s'organitzen i aprofundir en l'estudi de tots els factors que incideixen en la seva capacitat de govern» (Bertrana, 2004, p. 7)

Al mateix temps, els principis bàsics de l'organització dels governs municipals estudiats, reflecteix les característiques següents: a tots els ens locals existeix una assemblea deliberant que actua de govern, consell o executiu; sempre hi ha un actor polític —amb un major o menor grau de responsabilitat política i capacitat executiva— que assumeix el paper de cap polític del govern; A tots els governs locals d'Europa hi trobem sempre, un PDPM, és a dir, un professional, les funcions bàsiques —més enllà de les diferències intrínseques de cada model divers entre els estats estudiats— del qual són la direcció, administració i verificació del conjunt de la gestió administrativa, de la cosa pública local, amb atribucions per a assessorar als càrrecs electes, i competències per a garantir l'aplicació de criteris de racionalitat, eficiència i legalitat en l'acció institucional, però sempre al marge de qualsevol responsabilitat política.

Però si aquests són els trets comuns, ens hem de fixar també en quines són les característiques que les diferencien, el fons i la forma, i és en el fons on trobem la dissemblança de propietats: qui ostenta realment el lideratge polític; en mans de qui estan les funcions executives; quin rol desenvolupa l'actor que exerceix de cap polític; com s'estructuren els òrgans col·legiats; quines competències i atribucions correspon a cada tipus d'institució en funció del model; i quin paper té el PDPM en atenció al conjunt de les variables anteriors.

Amb aquests plantejaments bàsics com a elements tàcits i essencials, acudirem a manllevar la classificació de les formes de govern que fan, en el document ***Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries***, els professors Dr. Jaume Magre i Dr. Xavier Bertrana, publicat a UDITE, Brussel·les, el setembre 2004, tal com s'exposa tot seguit en el següent capítol.

CAPÍTOL 6.-

LES QUATRE FORMES DE GOVERN I DE DIRECTIUS MUNICIPALS.

SUMARI: CAPÍTOL 6.- LES QUATRE FORMES DE GOVERN I DE DIRECTIUS MUNICIPALS. {Pàg. 383} 1.- EL MODEL DE L'ALCALDE FORT. {Pàg. 384} 2.- EL MODEL DE LIDERATGE COL·LECTIU. {Pàg. 384} 3.- EL MODEL DE LIDERATGE PER COMITÈ. {Pàg. 385} 4.- EL MODEL DE CONSELL DIRECTOR. {Pàg. 388}

«A partir de la crisi econòmica global dels anys setanta, les administracions públiques dels països occidentals estan immerses en processos de reforma i modernització de les seves estructures administratives, sovint caracteritzats pel denominador comú de la nova gestió pública. **La doctrina de la nova gestió pública reclama una aproximació a l'acció de governar més basada en la gestió que no en el dret públic** (Caulfield i Larsen, 2002: 14). Es contraposa a l'antic paradigma burocràtic d'arrel weberiana i va més enllà d'un conjunt d'innovacions de caràcter tècnic introduïdes a la gestió pública.» (Bertrana, 2004, p. 7).

Contextualitzar adequadament les formes de govern existents a Europa és la manera més precisa per a poder elaborar treballs i estudis sobre aquesta matèria, com el present. Malgrat les diverses casuístiques i diferents variables, ha estat possible racionalitzar i emmarcar les distintes formes de govern local vigents a la Unió Europea en una divisió de quatre models.

D'altra banda, atès la importància global del rol del PDPM —definit com a líders anònims³⁸¹— en els governs locals i, en concret, dels països que conformen

³⁸¹ «Esta conclusión preliminar, viene avalada por la investigación realizada por la Universidad de Odense (Dinamarca) durante los años noventa, que llegó a caracterizar

l'espai europeu de referència, també s'ha estudiat, malgrat les diferències existents en cada estat i model, quin és el paper que hi representen els directius públics municipals.

«Cal precisar que entenem per directius públics municipals els actors que ocupen el vèrtex superior de l'aparell administratiu dels ajuntaments. (...) Es tracta d'uns actors que tenen un paper de primer ordre en la gestió municipal: en molts casos són els **veritables líders anònims de les respectives corporacions**, encarregats de dirigir la maquinària administrativa responsable d'implantar les decisions polítiques (Klausen i Magnier, 1998).» (Bertrana, 2004, p. 8).

A partir del ja citat document *Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries*, treball que és el resultat d'haver examinat la cosa pública a disset³⁸² països de la Unió Europea es poden establir quatre models —son el quatre models que Mouritzen i Svara³⁸³ institueixen a la seva tesi— representatius de formes de govern municipal: el model de l'alcalde fort; el model de lideratge col·lectiu; el model de lideratge per comitè; i el model del consell-director. Aquest quatre tipus, són els que analitzarem sumàriament tot seguit i els que podem observar a la taula —quadre núm. 18— següent:

los directivos municipales como líderes anónimos de los gobiernos locales —siguiendo la expresión utilizada anteriormente por el profesor belga Alain Eraly— y por los estudios que fundamentan esta reseña que presentamos en la Revista de Estudios Locales y que realizamos en el seno de la propia UDITE». (Magre, 2008, p.21-22).

³⁸² Aquest treball es va efectuar sobre els disset estats de la Unió Europea que conformen el quadre 19. Posteriorment, Xavier Bertrana Horta i Mariona Tomàs Fornés, a partir del document esmentat, van editar el llibre: *Directius Municipals. Entre la política i la gestió*, publicat per l'Institut de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Autònoma de Barcelona, l'any 2004. En aquesta publicació a la nota a peu de pàgina núm. 2 justifiquen el següent: «Hem exclòs de l'objecte d'estudi els cassos d'Alemanya, Àustria i Grècia per motius de caràcter estrictament pragmàtic. A Alemanya i Àustria, la competència sobre règim local correspon als lander i per fer-ne una anàlisi hauria calgut ampliar l'objecte d'estudi a vint-i-quatre casos més. En canvi la dificultat d'incloure Grècia en estudis comparats sobre govern local acostuma a derivar de la dificultat d'obtenir informació d'aquest país.» (Bertrana, 2004, p. 8)

³⁸³ Mouritzen, P.E. and Svara, J.H. autors de *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, publicat per la Universitat de Pittsburgh.

FORMES DE GOVERNS LOCALS	ESTATS
Model d'Alcalde fort	<ul style="list-style-type: none"> • Espanya • França • Itàlia • Portugal • Xipre • Hongria
Model de lideratge col·lectiu	<ul style="list-style-type: none"> • Bèlgica • Holanda • Luxemburg • República Txeca • Malta
Model de Lideratge de Comitè	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamarca • Suècia • Letònia
Model Consell - Director	<ul style="list-style-type: none"> • Irlanda • Regne Unit • Finlàndia

Quadre 19

1. - EL MODEL DE L'ALCALDE FORT

El grup d'estats que conformen aquest model, són països de l'Europa del sud o oriental: Espanya, França, Grècia, Itàlia, Portugal, Xipre i Hongria. Malgrat algunes diferències significatives en el seu disseny institucional —i sense aprofundir massa en els seus sistemes electorals³⁸⁴— aquests països comparteixen un sistema anàleg d'organització política i administrativa, en el que es manifesta de forma molt clara una feble, a voltes quasi inexistent, separació entre política i administració, i on és ben manifesta l'existència d'una figura molt preminent: l'alcalde.

«Es tracta d'un model en què **s'emfasitza clarament el principi del lideratge polític, personificat en la figura de l'alcalde**, per sobre del lideratge professional.» (Bertrana, 2004, p. 13).

L'alcalde és, sense cap mena de dubte l'actor polític que, d'acord amb el marc legislatiu de cada Estat, ostenta la totalitat de les funcions executives, atès que existeix una divisió clara de poder i responsabilitats entre el consell, en tant que assemblea deliberativa, i l'executiu, quines atribucions, en la majoria de vegades, són delegades del mateix alcalde. No obstant això, en termes formals,

³⁸⁴ Per a una informació més aprofundida sobre els sistemes electorals municipals en països de la Unió Europea, veieu: Magre, J. *Els sistemes electorals municipals a la unió Europea*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002 (col·lecció Síntesi, núm. 4)

és el responsable d'executar les decisions del consell dirigint i supervisant l'organització municipal i el seu personal. Tanmateix, i a la pràctica, atès que té, generalment, el control sobre la majoria política de la institució, és ell qui realment orienta les decisions polítiques del consell.

Una part dels estats d'aquest model es regeixen, a més a més, per un patró presidencial amb l'elecció directa d'alcaldes. És el sistema electoral que s'aplica a Itàlia, Portugal i Hongria, on l'alcalde, com a resultat d'aquest sistema, gaudeix d'un sensible i més que considerable poder. Així doncs, en aquest model, és força evident que el sistema polític i administratiu local s'organitza al voltant d'aquesta figura que, a més a més, en els ajuntaments de municipis considerats mitjans i grans —i també en un bon nombre dels que podríem considerar petits— esdevé, normalment, una tasca de plena dedicació.

A l'altra banda de la borrosa frontera entre política i administració, hi trobem els PDPM, que són els actors que ocupen el lloc més elevat de l'organització administrativa d'aquest model —i de tota la resta de models—, càrrec reservat als secretaris municipals, veritables caps administratius de l'administració local, i al mateix temps, professionals molt preparats que malgrat formalment no tinguin atribuïdes funcions directives, a la pràctica, fins i tot, poden arribar a desenvolupar funcions executives. En el darrers anys, alguns ens locals han incorporat la figura del Gerent —o anàleg—, encara que no a tots els estats del model, de manera que a la pràctica ha significat posar en qüestió —a les administracions que ho han posat en pràctica— que el PDPM fos el secretari municipal. Malgrat això, el secretari municipal continua essent l'actor principal en la gestió administrativa i l'assessorament legal preceptiu.

2. - EL MODEL DE LIDERATGE COL·LECTIU

Designem com a model de lideratge col·lectiu, aquell en el que la institució responsable de la presa de decisions és un òrgan col·legiat anomenat *college des bourgmestre et échevins* o comitè executiu o junta directiva, que és qui assumeix la majoria de funcions executives. Aquest executiu està compost pels *échevins* (regidors), membres electes amb responsabilitats de govern, sota la presidència del *bourgmestre* (alcalde). Aquest model el trobem a Bèlgica, als Països Baixos, a Luxemburg, a la República Txeca, i amb algun matís a Malta,

No obstant això, a Bèlgica, Els Països Baixos i Luxemburg, i amb un grau de discrecionalitat diferent als tres països, l'alcalde és nomenat pel govern central

o la Corona —prèviament elegit d'entre els regidors, llevat dels Països Baixos, on l'alcalde no és ni regidor, ni té perquè tenir cap vinculació amb la ciutat, i la proposta es fa d'entre antics regidors, funcionaris i antics polítics electes de tots els nivells de govern. Val a dir que tant a Bèlgica com a Luxemburg, és important destacar el fet que en la pràctica la majoria política del consell tendeix a exercir i fer valer aquest domini a l'hora de l'elecció de l'alcalde, la qual cosa li atorga un paper preponderant sobre el *collège*. En qualsevol cas, i en conseqüència, el paper de l'alcalde és, a la pràctica, de nivell simbòlic, protocol·lari i poc rellevant.

«Es tracta d'un model en el qual es posa l'èmfasi en la naturalesa col·lectiva del lideratge i no tant en la professionalitat o el lideratge polític individual.». (Bertrana, 2004, p. 22).

L'estudi concret de Bèlgica i Luxemburg, posa a la llum dos supòsits força similars. L'executiu és l'òrgan encarregat d'executar les decisions del ple de la institució, i té les competències essencials pel que fa al conjunt de la gestió dels ens locals.

«La direcció de les àrees sectorials acostuma a correspondre als échevins, tot i que la presa de decisions és sempre col·lectiva.» (Bertrana, 2004, p. 22).

Pel que respecta a Malta, hom es decideix en enquadrar-lo dins d'aquest model com a conseqüència que les decisions polítiques es prenen, sempre, de forma col·lectiva, car l'alcalde no pot prendre cap decisió sense el consentiment del Consell, això fa que tot i que a Malta no hi trobem un òrgan intermedi entre el Consell i l'alcalde, hem de considerar que de fet és l'alcalde qui desenvolupa aquest rol de comitè executiu o junta directiva que en altres estats d'aquest model està assignat al *college des bourgmestre et échevins*.

Pel que respecta als PDPM, en tots els casos estan emparats per un suport legislatiu i la seva tasca és la d'assistència jurídica als òrgans de govern, aixecar acta de les sessions de govern, preparar els assumptes de cada sessió, de coordinació dels serveis municipals i assistència administrativa —fins i tot de cap de personal i assistència financera, com en el cas de Luxemburg— i de nexa d'unió entre la esfera política i l'esfera administrativa, com es posa de manifest als Països Baixos. A Bèlgica, exerceix, a més a més de l'assessorament legal, la fe pública tradicional.

3.- EL MODEL DE LIDERATGE PER COMITÈ

En aquest model és on trobem, comparativament amb la resta d'estats analitzats, un desplegament de la potestat d'autoorganització dels governs locals, molt més extens. **A Dinamarca, Suècia i en un menor grau Letònia, el nivell d'autonomia municipal a l'hora de decidir com s'estructura cada ens local és molt gran, la qual cosa fa que en aquest països hi trobem formes de govern local força dispars les unes de les altres, fins i tot pel que fa als procediments d'elecció i les regles que regulen la composició dels diversos òrgans executius, regles que difereixen sensiblement de les que disposa el marc normatiu local del propi Estat.**

El govern dels ens locals dels estats encasellats dins aquest model de lideratge per comitè, comparteixen un tret característic: la presència d'un òrgan col·legiat que actua d'executiu i que és el que desenvolupa les funcions directives i de gestió i coordinació operativa.

«En el cas de Suècia, és el comitè executiu, i en el de Dinamarca el comitè de finances. El president d'aquest comitè és el líder polític de la corporació tant a Dinamarca com a Suècia, per raó de la majoria política del ple.».
(Bertrana, 2004, p. 27).

En el cas de Letònia, igual que en el supòsit danès, aquest òrgan col·legiat és el comitè de finances, i de la mateixa manera, el president d'aquest comitè és el líder polític de la corporació en funció de la majoria política que ostenti a la institució local.

Una altra de les característiques d'aquest model, són els comitès permanents. Aquests comitès permanents els institueix el propi consell —que n'estableix abast i esfera d'autoritat d'aquests comitès— i disposen de competències executives de caràcter operatiu en les corresponents àrees sectorials en les que estiguin organitzades. És freqüent que aquests òrgans deleguin determinades atribucions als seus membres o, fins i tot, a empleats locals. A Letònia, és obligatori l'existència d'un comitè sobre afers socials, educatius i culturals. Aquests comitès són els responsables de preparar els assumptes que ha de tractar el consell, així com les decisions que els correspongui prendre, executar-les i supervisar-ne la seva aplicació. També són els responsables de la gestió dels assumptes que els corresponen dins la seves respectives competències i d'acord amb el pressupost aprovat en aplicació de les resolucions del consell.

«Per tant, en aquests països, es pot produir una elevada dispersió en l'exercici de les funcions executives. Aquestes estan compartides: el líder polític pot tenir responsabilitat sobre algunes funcions executives, però d'altres poden quedar en mans dels comitès o del DPM³⁸⁵. Es tracta d'un model en que el DPM sovint adquireix una major importància en termes de responsabilitat i codecisió...». (Bertrana, 2004. P. 27).

En aquest model, el PDPM té un rol rellevant en responsabilitats i presa de decisions, tot i que no està regulat per llei i per tant no està emparat legislativament, i és el consell qui, lliurement, el nomena i el cessa segons correspongui. Cada ens local decideix la conveniència, responsabilitats, funcions i estatus de la figura del PDPM.

A Dinamarca, cap disposició legal contempla aquesta figura, de manera que la seva existència és estrictament facultativa en funció de la voluntat dels rectors de cada ens local. Tanmateix, a la pràctica, la quasi totalitat d'institucions locals la posseeixen.

«En definitiva, el DPM als municipis danesos es troba en una posició dual per dues raons principals. D'una banda, el nomena el consell i presta els seus serveis i assessorament a aquest òrgan, com també a tots els grups polítics que hi són presents. De l'altra, és una figura subordinada a l'únic polític a temps complet, l'alcalde, en el desenvolupament de la majoria de funcions de caràcter directiu...». (Bertrana, 2004, p. 29).

Com en el cas de Dinamarca, a Suècia la legislació tampoc contempla aquesta figura, si més no, de forma explícita —és a dir, no ho fa d'una manera clara i precisa—, però si que en tot cas, per allà on n'hi ha, la reforma del govern local que es fa el 1992, en limita les seves funcions a les que corresponen a tasques merament administratives de manera que en cap cas pot qüestionar les decisions polítiques.

«A Suècia, la figura del DPM és dèbil sobre el paper, i la separació de funcions amb els electes no és clara. Les darreres reformes s'han encaminat a reduir la confusió i delimitar les esferes política i directiva amb més precisió...» (Bertrana, 2004, p. 30).

³⁸⁵ Aquest autor designa com a DPM, el que en aquest treball de tesi s'ha vingut anomenant PDPM, com ja s'ha explicat oportunament a la nota a peu de pàgina núm. 143.

4.- EL MODEL DEL CONSELL I DIRECTOR

Aquest model es caracteritza per una nítida i indiscutible separació entre allò que fa referència a la vessant política i el que es correspon amb la gestió administrativa. És el model existent a Irlanda i Finlàndia —d'on n'hem manllevat l'esperit i la fórmula per al nostre postulat— entre d'altres estats tant a Europa com al món.

«És el model que segueixen a Finlàndia i a Irlanda a la Unió Europea, però també a Noruega, Austràlia i molts governs locals dels Estats Units. **En aquest model, totes les funcions executives estan en mans d'un professional de la gestió, el city-manager**, que és designat pel consell municipal —tot i que el cas irlandès, a partir de la recomanació de la *Local Appointments Commission*, que el consell no pot rebutjar.» (Bertrana, 2004, p. 31)

El consell, **no pot interferir en les funcions administratives**, que són exercides pel PDPM, que és el cap executiu indiscutible en un model clarament tecnocràtic. L'alcalde, malgrat encapçalar la majoria política del Consell, es limita a exercir-ne la presidència —a temps parcial en la majoria d'ocasions—, i les seves funcions es concentren en un rol formal i simbòlic de representació i protocol, en el supòsit d'Irlanda, mentre que a Finlàndia aquesta figura recau en el *Pormestari* i que no és exactament l'equivalent a l'Alcalde atès que no és escollit a través de cap procés electoral, sinó administratiu, com veurem més endavant, atès que a Finlàndia no hi ha l'equivalent a Alcalde perquè tampoc hi ha un líder polític precís.

«[A Finlàndia] No hi ha un líder polític clar, ni cap figura que rebí l'apel·latiu d'Alcalde: el 49% dels gerents consideren que el líder polític és el president del comitè executiu; un 38%, que és el president del consell, i un 11%, que és un altre actor (Sandberg, 1998:115).» (Bertrana, 2004, p. 31).

Pel que respecte al Regne Unit, es fa difícil d'enquadrar en un sol model, tot i que és evident que prové de la tradició del model Consell Director i una part significativa dels municipis de la Gran Bretanya continuen responent a aquest model, és cert que l'actual normativa britànica permet la coexistència d'altres models més propers al model de Lideratge de Comitè i fins i tot en algun cas al model d'Alcalde Fort. En tot cas, i considerant la tradició administrativa del país i que, com ja s'ha dit, una part significativa dels municipis britànics continuen

gestionant-se mitjançant el model Consell Director, hom considera que l'anàlisi individualitzat del sistema de gestió administrativa al Regne Unit, ha de continuar classificat dins el citat model de Consell Director.

Així doncs, l'element característic d'aquest model i dels països que en són tributaris, és la rellevància, i important i àmplia funció executiva, que posseeix el PDPM, actor altament professionalitzat i preparat per a exercir un càrrec eminentment administratiu i financer. Un càrrec que es desenvolupa sota les directrius polítiques del Consell en aplicació del corresponent pressupost aprovat. Cal destacar que, en aquest model, les funcions de control dels PDPM les exerceixen òrgans de control independent, òrgans que posseeixen les atribucions, i mecanismes, legals per a censurar-los. En el cas d'Irlanda, en la censura al gerent s'exigeix el suport de com a mínim els dos terços dels consellers, i la moció ha de ser acceptada per la *Local Appointments Commission*, que és l'òrgan estatal que nomena el gerent i l'únic que el pot destituir. Mentre que a Finlàndia, on el Consell és qui contracta i estableix quins límits ha de tenir la funció executiva del PDPM, també és el responsable de la seva destitució quan aquest perd la confiança d'aquell.

Finalment, en relació als PDPM pel que fa a aquest model, tant a Irlanda com a Finlàndia, hi ha una específica regulació legislativa, un estatut corresponent a la seva regulació

CAPÍTOL 7.-

IRLANDA, FINLÀNDIA I PORTUGAL

SUMARI: CAPÍTOL 7.- IRLANDA, FINLÀNDIA I PORTUGAL . {Pàg. 387} 1.- IRLANDA. {Pàg. 387} 1.1.- El model irlandès. {Pàg. 388} 1.2.- L'estructura orgànica. {Pàg. 390} 1.3.- El PDPM d'Irlanda: la figura del *Manager*. {Pàg. 390} 1.4.- Funcionament orgànic. {Pàg. 392} 1.5.- Competències. {Pàg. 393} 1.6.- Entitats i organismes supramunicipals. {Pàg. 394} 1.7.- Regions. {Pàg. 395} 2.- FINLÀNDIA. {Pàg. 395} 2.1.- El model finès. {Pàg. 396} 2.2.- El PDPM. {Pàg. 397} 2.3.- Els Regidors {Pàg. 395} 2.4.- La figura del Secretari Municipal. {Pàg. 400} 2.5.- Funcionament orgànic. {Pàg. 402} 2.6.- Competències. {Pàg. 404} 2.7.- Entitats i organismes supramunicipals. Regions. {Pàg. 404} 3.- PORTUGAL. {Pàg. 405} 3.1.- Estructura territorial i organització de les *freguesias*. {Pàg. 406} 3.2.- Competències dels diferents òrgans de les *freguesias*. {Pàg. 409} 3.3.- Estructura, organització i competències dels òrgans de l'*Assembleia Municipal*. {Pàg. 410} 3.4.- Estructura, organització i competències dels òrgans de la *Camara Municipal*. {Pàg. 412} 3.5.- El PDPM a Portugal. {Pàg. 414}

Ho hem anat anunciant, el nostre postulat es fonamenta en allò que fa referència a sistemes vigents que exerceixen la funció de patró a seguir, en els models: d'Irlanda, per la seva simplicitat, amb un consell que pren decisions polítiques i un cap executiu que és qui executa aquestes decisions; de Finlàndia pel mateix que Irlanda en el fons, malgrat que sensiblement més sofisticat en la forma; i en el de Portugal, pel seu patró territorial. Tots tres estan en el transfons d'aquesta recerca per a l'elaboració de la present tesi doctoral, com molt bé es pot identificar una vegada llegida la Part II d'aquest treball.

1.- IRLANDA

ESTAT: IRLANDA		
	Denominació local	Nombre d'ens
Nivell local	Town Council i Borough Council	88
Nivell local superior i intermedi	City Council	5
	County Council	29
Nivell regional	Regional Authority	8
Habitants del país: 4.500.000 (any 2010)		Mitjana d'habitants per municipi: 48.387
Nombre de municipis per cada milió d'habitants :		19,5

Quadre 20

Quan vàrem programar aquest treball de recerca, vàrem tenir molt clar que Irlanda, el seu model de cosa pública, havia de tenir un lloc de privilegi en el conjunt de la investigació, tant pel gran interès del model, pròpiament, com pel fet que és on hem trobat una continuïtat amb el model de cosa pública de Catalunya anterior al Decret de Nova Planta. I efectivament, en la construcció del present Informe d'Investigació, una part substancial de la proposta que es postula per a una nova forma d'organització administrativa dins el nou model que es presenta, està fonamentat en el model irlandès d'administració dels ens locals. És per aquest motiu que en el present treball, el cas d'Irlanda s'ha volgut tractar de forma específica, pel fet que les dades obtingudes i aportades sobre el seu sistema administratiu s'han considerat fonamentals en el desenvolupament del present document.

El model de gestió administrativa irlandès, pivota al voltant del seu PDPM, que és el responsable de desenvolupar i coordinar tota la gestió administrativa i, al mateix temps, d'executar i dur a terme les decisions del Consell. En aquest model les posicions estan perfectament definides i cada actor sap, i te perfectament assumits, el rol que li correspon, sense intromissions de cap actor en el rol, competències i atribucions de l'altre. **És un model on la línia divisòria entre gestió i execució administrativa d'una banda i política de l'altre, estan nítidament delimitades.**

1.1.- El model irlandès

A Irlanda, en el nivell administratiu local hi ha 88 municipis –54 d'origen històric i 34 de nova formació, d'entre 2.000 i 35.000 habitants– anomenats *Town*, l'administració dels quals correspon, en funció de l'entitat de llurs poblacions, als *Town Council* o als *Borough Council*³⁸⁶; cinc grans ciutats: Dublín, Cork, Galway, Limerick, Waterford, l'administració de les quals correspon als *City Council*; i 29 comtats anomenats: *County*, l'administració dels quals correspon als *County Council*. Així doncs, a Irlanda, a nivell d'administració local hi ha

³⁸⁶ Els *Town Council* i els *Borough Council* són els ens locals encarregats de gestionar i administrar els municipis. Administrativament són l'equivalent als ajuntaments, tanmateix, a diferència de Catalunya, es tracta d'agrupacions de nuclis de població – més o menys nombroses – al voltant d'un de més importància que és qui generalment li dona el nom.

quatre institucions diferents, però amb un mateix nivell de competències, responsabilitats i funcions:

- *Town Council*
- *Borough Council*
- *City Council*
- *County Council*

En qualsevol cas, a Irlanda hi ha uns altres 1.036 nuclis de població més, anomenats *towns* i *villages*. Aquestes 1.036 poblacions estan integrades, formen part i estan repartides entre els 88 municipis, els 5 grans municipis, i els *county*.³⁸⁷

Finalment, els *county* serien l'equivalent —salvant les distàncies— a les comarques a Catalunya, en sentit geogràfic, però amb funcions d'ens municipal. Els *County Council*, actuen d'ens local de la majoria de poblacions del seu *county*. És a dir, el *County Council* no és una institució superior al *Town Council* i el *Borough Council*, sinó que té el mateix rang de competències i funcions que aquests. La diferència rau en que mentre el *Town Council* i *Borough Council* són els ajuntaments d'una població concreta —conjuntament amb els altres *towns* i *villages* satèl·lits de la seva àrea d'influència—, el *County Council* és "l'ajuntament" de tota la resta de poblacions del *County*. En alguns casos, fins i tot, la organització municipal coincideix amb tot el *county*.³⁸⁸

El marc jurídic de l'administració local a Irlanda, està basat en la *Local Government Act. 2001*.³⁸⁹ En el següent quadre 21 observem tot allò que aquesta Llei regula.

³⁸⁷ Els cinc grans municipis citats, Dublín, Cork, Galway, Limerick, Waterford, tenen el seu propi *City Council*. Aquests ens locals tenen administració exclusiva pròpia, essent assimilats als *county*. Administrativament, també són els equivalents als ajuntaments de Catalunya.

³⁸⁸ A Sligo, el *County Council* és qui actua i desenvolupa les funcions d'ens local de tot el *county* llevat de la part històrica de la ciutat d'Sligo, on hi trobem la institució del *Borough Council Sligo*; o el cas del *County* de Leitrim, on no hi ha cap població de suficient entitat per a tenir *Town Council* o *Borough Council*, essent el *Leitrim County Council* qui exerceix i desenvolupa totes les funcions d'ens local de tot el *county*.

³⁸⁹ Aquesta Llei promulgada el 21 de juliol de 2001, és la refosa dels diversos textos que en matèria de règim local hi ha hagut a Irlanda des de l'any 1925, és a dir, promulgada quatre anys després de la seva independència, esdevinguda el 1921.

QUADRE DE MATÈRIES QUE REGULA LA <i>Government Act. 2001</i>	
Disposicions preliminars i generals	Finances, auditories i economia local
Govern local i autoritats locals	Funcionament del consell
La condició de membre d'autoritat local	La figura, competències, atribucions i responsabilitats del màner
Procediment electoral en les eleccions locals	El procediment i la gestió administrativa
Els alcaldes i tinents d'alcalde	Personal al servei dels ens locals
Forma d'elecció de l'alcalde	Marc ètic del govern local
Règim de sessions dels diferents òrgans col·legiats	Règim jurídic en l'incompliment i les deficiències estructurals i dels serveis dels ens locals i de les autoritats locals.
Límits, protocol i funcions de les autoritats locals	Polítiques locals
Competències dels ens locals	Altres qüestions relatives a la Capital, Dublín així com diverses modificacions de lleis anteriors promulgades des de 1925
Entitats i organismes supramunicipals	

Quadre 21

1.2.- Estructura Orgànica

L'estructura orgànica dels ens locals a Irlanda està formada pel Consell Municipal –*town council, borough council, City Council o County Council*– , el PDPM, anomenat: manager –*Town Manager, Borough Manager, City Manager o Conty Manager*– , i l'Alcalde que pot ser anomenat en gaèlic: *Cathaoirleach*, o *Mayor* en anglès. Cada ens local determina quina és la denominació que utilitzarà, si la gaèlica o l'anglesa.

El Consell Municipal és escollit mitjançant sufragi universal directe per un període de cinc anys³⁹⁰. El Consell Municipal elegix el seu Alcalde d'entre els Consellers, anomenats *Councillor*, sorgits de les eleccions, el desè dia següent

³⁹⁰ A Irlanda les llistes són obertes, i qualsevol ciutadà de la UE, major de 18 anys, es pot presentar lliurement, formulant una sol·licitud per escrit. A les llistes electorals apareixen els noms de tots els candidats on, de cada candidat, hi consta si és membre d'algun partit o no, els seu nom, on resideix, i la seva ocupació. El procediment de votació permet a cada ciutadà marcar les seves preferències anotant al costat de cada candidat el número d'ordre – no una creueta – de la seva preferència, podent numerar-los tots, de més a menys, si ho desitja.

al de la seva celebració. Malgrat que el mandat dels alcaldes és igual que el dels consellers, és a dir cinc anys, el procediment tradicional i habitual és que cada any s'esculli alcalde nou. Això vol dir que durant una legislatura de cinc anys, el que és normal és que hi hagi hagut cinc alcaldes. En aquesta mateixa sessió es procedeix a nomenar els adjunts de l'Alcalde. L'Alcalde és qui presideix el Consell Municipal.

1.3.- El PDPM d'Irlanda: la figura del *Manager*³⁹¹

A Irlanda, totes les funcions executives i de gestió les assumeix el *Manager*. Segons la llei de governs locals, la seva obligació és gestionar i executar totes les instruccions legals del consell, i es pot envoltar de tots els recursos humans que consideri necessaris per a executar aquestes funcions³⁹².

Per arribar a *Manager*, no cal cap titulació concreta, ni tan sols tenir el nivell universitari. **El requisit indispensable és el de demostrar la professionalitat necessària i un currículum professional amb molta experiència acreditada en el mon local.** Els aspirants a ocupar una plaça de *manager*, han de passar unes proves selectives, en forma de concurs de mèrits, davant un Tribunal format per professionals —*managers*. Aquest Tribunal selecciona un candidat i fa la proposta que l'Ajuntament ha d'acceptar en el termini màxim de tres mesos. La durada de cada període contractual és de set anys, renovables sense limitació de períodes.

No hi ha cap procediment establert ni regulat pel que fa a la mobilitat dels *managers*³⁹³. Quan es produeix una vacant en algun municipi, els interessats

³⁹¹ La figura del *Manager* està definida i regulada en els articles 144 a 149, del Capítol 2 *Position of Manager*, de la Part 14, de la *Local Government Act. 2001*. La legislació que regula totes les actuacions i funcionament dels *managers*, són lleis generals i també lleis sectorials. En tot cas, la llei bàsica és la suara citada *Local Government Act. 2010*.

³⁹² El *Manager* pot disposar de vicemanagers tipus *Meeting Administrator*. De totes formes l'estructura administrativa de cada ajuntament la decideix, estableix i gestiona el manager. Dins l'estructura administrativa que cada *Manager* determina, pot preveure-hi la presència de lletrats, així com qualsevol altre professional que consideri adient necessari per a la bona gestió de la seva administració.

³⁹³ Quan finalitzen el contracte, si no se'ls renova, han d'esperar a que es produeixi una vacant i procedir d'acord amb el que s'ha esmentat. Entre contracte i contracte, poden

es postulen per a participar en el procés selectiu corresponent, i a partir d'aquí es posen en marxa els mecanismes descrits en el paràgraf anterior.

Si un Manager decideix abandonar aquest càrrec, durant els dotze mesos següents a haver deixat el càrrec, no pot exercir cap altre ocupació en el sector privat, o bé, ho ha de sol·licitar a la Comissió *Outside Appointments Board*, i aquesta ho ha d'autoritzar³⁹⁴. **Els límits per a un *manager* són: no poden ocupar càrrecs o ocupacions privades –exercir d'advocats, membres de consells d'administració–; no poden tenir cap càrrec públic –Diputats, senadors, Ministres, etc.– però poden col·laborar en comissions i comitès governamentals si els ho demanen;** encara que no resideixin en el mateix municipi on ocupen el càrrec, **la distància entre el lloc de residència i el municipi on exerceixen les funcions de manager ha de ser relativament raonable.** No hi ha cap altra limitació, llevat, òbviament, la de no estar inhabilitat per causa criminal. Les condicions laborals dels *Managers* són les mateixes per a tot Irlanda i estan regulades per la llei.

Algunes de les tasques més importants del *Manager* inclouen: informar l'alcalde i els membres del ple sobre l'aplicació i execució de les decisions preses per aquest darrer òrgan polític, assessorant-lo en l'exercici de les seves funcions³⁹⁵; seleccionar, formar, supervisar, dirigir i motivar el personal de l'ajuntament; elaborar la proposta del pressupost; promoure les relacions entre l'ajuntament, els ciutadans, les diverses agències, l'estat i el sector privat; actuen en nom de l'autoritat local en totes les accions o altres procediments legals, siguin civils o criminals, instruïts contra l'ajuntament, dissenya la planificació de l'ajuntament i assegura que el govern local treballi i vetlli per la millora de la qualitat de vida

estar sense feina. Per tant, ésser *Manager* no és una garantia d'estabilitat permanent i indefinida de treball continuat.

³⁹⁴ El *Manager* pot plegar per finalització del contracte; i també com a conseqüència d'haver presentat la dimissió. Pel que fa a una possible destitució d'un *Manager*, cal el vot favorable d'una majoria qualificada de 3/4 dels membres del Consell. Tanmateix, la destitució l'ha de ratificar i dictar el Govern de l'Estat.

³⁹⁵ En allò que fa referència a l'assessorament legal preceptiu, a Irlanda el Consell no necessita assessors jurídics atès que aquest òrgan es limita a prendre decisions polítiques i és el *Manager*, mitjançant el seu aparell administratiu, el que executa i gestiona aquestes decisions polítiques. La responsabilitat en l'execució de les decisions polítiques, comporta, de forma implícita, la responsabilitat de desenvolupar la gestió de forma ajustada a dret. En conseqüència el *Manager* no ha d'assessorar jurídicament a ningú, sinó que simplement, és ell qui ha d'estar segur i qui ha de garantir que tota la seva actuació ha de ser conforme amb l'ordenament jurídic vigent i d'aplicació.

dels seus habitants. Les competències sobre el personal de l'ens local, són d'exclusivitat del manager.

Així mateix, el *Manager* té assignat, i és el responsable, de la funció d'aixecar l'acta de les sessions, tanmateix i de forma generalitzada, delega aquesta responsabilitat en el *Meeting Administrator*. En tot cas sense la presència del manager no es pot celebrar la sessió.

Pel que respecte al principi de fe pública, sense que tingui instituït formalment aquesta institució de la "fe pública" entre les competències del manager, a la pràctica si que hom pot dir que tenen aquesta consideració, car tota la documentació oficial que s'elabora i/o surt de l'Ajuntament ha de portar la signatura del *Manager* per a que sigui vàlida.

1.4.- Funcionament orgànic

El cas d'Irlanda és el més clar de primàcia tecnocràtica en l'exercici de funcions executives que es produeix a Europa. Malgrat això, les lleis estableixen una distinció clara entre funcions polítiques i directives. Les funcions polítiques es reserven al consell municipal, mentre que les executives –és a dir, tot allò que està vinculat amb l'aplicació de les decisions del consell– corresponen al Manager, qui controla el funcionament dia a dia del govern municipal i supervisa la correcta aplicació de les polítiques aprovades pels electes, amb un alt grau de discrecionalitat administrativa³⁹⁶.

El Consell ³⁹⁷ és el responsable de les decisions polítiques i de la posta en marxa dels plans de desenvolupament del municipi. **Tanmateix, aproximadament**

³⁹⁶ No obstant això, aquesta divisió de responsabilitats té detractors i elogiadors, car mentre per alguns sectors es contempla com un factor positiu significatiu de la racionalitat de funcionament, per altres es considerat com la "negació de la democràcia". Alguns sectors polítics locals, es queixen que aquest model els priva de poder prendre decisions sobre la gestió de conflictes socials i sobre aquelles decisions més pròximes i de més importància per als ciutadans.

³⁹⁷ A Irlanda només hi ha el Consell –el que nosaltres en diríem Ple, no hi ha ni Junta de Govern, ni Comissió Especial de Comptes. Tanmateix, com a comissions de suport al Consell, existeixen els anomenats SPC –*Strategic Policy Committees*–; aquests comitès són de les àrees següents: urbanisme i medi ambient (*planning/environment*), habitatge –*Housing*–, carreteres –*Roads*–, i comunitat i desenvolupament d'empresa –*Community & Enterprise Development*. Existeix una comissió anomenada *Corporate Policy Group*,

el 95% de les decisions que pren el Consell són proposades pel *Manager* i només el 5% restant, a proposta del propi Consell³⁹⁸. Com ja s'ha citat, l'execució de totes les propostes, correspon al *Manager*.

El règim de sessions obligatori del Consell, és d'un mínim de tres a l'any:

- Una sessió per a anomenar o ratificar l'Alcalde.
- Una altra sessió per a l'aprovació del pressupost anual.
- I una altra sessió per a prendre decisions de caràcter general.

No obstant això, cada municipi estableix el seu règim de sessions, en funció de les seves necessitats i/o característiques, podent arribar fins i tot a dues sessions mensuals. En tot cas, en general, el règim de sessions habitual és d'una cada mes. El quòrum mínim per a poder constituir una sessió és d'1/4 dels membres del consell, amb un mínim de 8 consellers.

1.5.- Competències.

Les competències municipals dels ens locals irlandesos, són les que es poden observar en el quadre 22 següent:

QUADRE COMPETÈNCIES MUNICIPALS DELS ENS LOCALS IRLANDESOS	
Construcció i manteniment de vies públiques	Manteniment, neteja de la ciutat
Planificació urbanística	Escombraries
Infraestructures d'oci	Subministrament d'aigua ³⁹⁹
Carreteres (només en els 54 municipis històrics)	Bombers
Habitatge social	

Quadre 22

—CPG— encarregada de qüestions de protocol, així com de les polítiques estratègiques, les previsions de futur i anàlisi de resultats.

³⁹⁸ Qualsevol conseller pot presentar propostes al Ple. Les propostes les poden presentar el *Manager* com a resultat de la seva tasca i gestió i en funció de les necessitats del municipi; els consellers; els comitès, a vegades constituïts per ciutadans, fins i tot només per ciutadans; tot i així, els ciutadans es poden adreçar a un conseller per a que presenti propostes concretes que interessin a aquest ciutadà o ciutadans que aquest representa. Pel que fa al règim de votacions, n'hi ha prou, sempre, amb la majoria simple per a prendre decisions. El president, té el vot de qualitat.

³⁹⁹ L'aigua, a tot Irlanda, és totalment gratuïta per al ciutadà.

No tenen competències ni en policia ni en sanitat.

1.6.- Entitats i organismes supramunicipals

Els municipis irlandesos poden mancomunar-se per a desenvolupar serveis en les matèries següents:

- Corporatius: recursos humans; serveis d'habitatge; serveis d'extinció d'incendis.
- Comunitaris: activitats culturals; activitats d'oci i lleure.
- Serveis i actuacions mediambientals.
- Serveis econòmics.
- Urbanisme i planejament.

A Irlanda hi ha les següents associacions municipalistes:

- *Towns: Association of Municipal Authorities.*
- *Counties: General Council of County Councils.*
- *Concillors (semblant a una Trade Union, a un sindicat): Local Authority Members Association.*
- *Staff (managers):*
 - o *City and County Managers Association.*
 - o *Local Government Management Agency.*
 - o *Irish Public Mutual Insurance Co.*

1.7.- Regions

Les regions a Irlanda són de recent creació i responen a les exigències de la Unió Europea en el moment en que hi varen fer l'ingrés; Europa exigeix als estats l'existència d'autoritats regionals. Per aquest motiu, es van veure obligats a crear un nivell d'administració regional, inexistent fins a les hores. En conseqüència, el seu establiment no respon a cap tradició històrica, resultant, a la pràctica, que quasi no tenen competències ni funcions, ni cap arrelament popular.

Les regions irlandeses són vuit: Border, West, Midland, Mid-East, Dublin, Mid-West, South-East, i South-west.

2.- FINLÀNDIA

ESTAT: FINLÀNDIA		
	Denominació local en suomi	Nombre d'ens
Nivell local	Kunta (municipi) Kaupunki (ciutat)	342
Nivell intermedi (de fet són agrupacions d'entitats locals)	Maakuntien Liito (mancomunitats de municipis)	20
Nivell regional	Läänit (províncies)	6
Habitants del país: 5.300.000 (any 2010)	Mitjana d'habitants per municipi:	15.497
Nombre de municipis per cada milió d'habitants :		64,5

Quadre 23

El cas de l'Estat Suomi, Finlàndia, està enquadrat dins el model de Consell Director, car és el PDPM, funcionari executiu, qui exerceix les funcions executives i actua amb relativa independència, malgrat que subordinat en tot cas a les atribucions, funcions i competències que el Consell Municipal determina prèviament. **A Finlàndia no existeix la figura de l'Alcalde, ni tampoc cap figura que exerceixi un rol polític de lideratge clar**, de manera que és el PDPM qui en la majoria de casos desenvolupa aquest paper, i per això, dins el procés de presa de decisions, en la valoració que fan els dirigents polítics de la seva pròpia influència en les decisions locals⁴⁰⁰, els PDPM

⁴⁰⁰ «A la taula 14, veiem l'opinió que tenen diversos grups de dirigents polítics respecte de la seva pròpia influència en els processos de presa de decisions local, segons un estudi realitzat dins del marc del programa de recerca «Govern local finlandès, 2004».

Taula 14. Valoració que fan els dirigents polítics locals de la seva pròpia influència en les decisions locals. Proporció (%) de dirigents polítics que consideren que tenen una influència elevada en el procés de presa de decisions local			
Càrrec*	Menys de 5.500 habitants	De 5.500 a 20.000 habitants	Més de 20.000 habitants
Alts funcionaris en general**	38	45	37
Directius públics municipals	81	88	100
Regidors	42	42	39
Membres de la junta executiva	54	59	52
Membres de juntes o comitès	26	28	29
Membres d'òrgans de presa de decisions de l'administració municipal conjunta	50	46	40

Font: Govern local a Finlàndia 2004. Enquesta a polítics i administradors de quaranta-set municipis, 1999-2000.
* És possible que alguns càrrecs s'encavalquin.
** Els administradors amb càrrecs més importants a l'Administració central del municipi i els alts

són els que tenen un percentatge més elevat, arribant al 100% en les poblacions amb el nombre d'habitants superior a 20.000. Els PDPM, fins i tot representen i parlen en nom del municipi. No obstant això, el govern, la funció deliberant, l'exerceix el Consell Municipal que és l'òrgan que adopta totes les decisions.

El PDPM és a qui li correspon de dirigir l'administració municipal, la gestió administrativa, l'econòmica i la financera, funcions, les responsabilitats formals de les quals, correspon a una Junta Directiva. Malgrat això, podríem dir que el PDPM no és l'únic alt directiu atès que en aquest rol també hi hem de tenir present el determinat paper que exerceix el Secretari Municipal. Així doncs, a Finlàndia les funcions i responsabilitats directives i executives podríem dir que estan repartides entre el PDPM en tant que màxim funcionari executiu, però al que cal afegir el determinant paper del Secretari Municipal.

2.1.- El model finès

A Finlàndia, *Suomi*, hi ha 342⁴⁰¹ entitats locals, que poden adoptar dos títols diferenciats en funció de si volen ser designats *Kaupundi* quan es tracta d'una ciutat, o *Kunta*, si es tracta d'un municipi. Aquesta designació la estableix cada entitat local en funció de criteris d'interès local o per tradició històrica. La disposició normativa que empara aquesta qüestió, és la *Kuntalaki* —Llei de Govern Local— 17.3.1995/365, així com les posteriors modificacions. Actualment el govern de l'Estat té establerta una política de potenciació per a agrupar, unificar i fusionar municipis, amb l'objectiu que els ens locals resultants siguin d'unes dimensions suficients que els permeti fer front a les exigències de la societat del segle XXI, amb capacitat i recursos suficients i

(...) Els directius públics municipals, però, creuen que tenen molta influència en la presa de decisions local.» (Sandberg, 2005, p. 49).

⁴⁰¹ Aquesta dada està actualitzada en el mes d'agost del 2010, en què s'ha efectuat el treball de camp, atès que a Finlàndia, actualment, hi ha una tendència, en els municipis de reduïdes dimensions, a agrupar-se per tal de constituir-ne un de més gran, amb més capacitat i recursos. A la República *Suomi* s'estima que per a poder cobrir adequadament tots els serveis socials i de salut en un municipi, cal que tinguin una població mínima de vint mil habitants.

adequats. A Finlàndia no hi ha un límit de població per a poder ser un municipi⁴⁰².

Pel que fa als nivells intermedi i regional, Finlàndia té una organització territorial basada en els *Maakuntien Liitto* que hom pot traduir per Consells Regionals; n'hi ha vint, i corresponen al que en el nostre model de divisió territorial equivaldria a les províncies, tot i que es tracta d'uns ens eminentment de caire administratiu. Aquestes vint províncies —o regions en el model finès— formen 6 regions que en la llengua suomi s'anomena *Läänit*, —quina traducció literal seria la de província. Aquesta significació semàntica inversa de noms i contingut —tant en aquest punt com en d'altres de la realitat del model administratiu i polític suomi—, ha donat lloc a confusions en la traducció dels texts finesos que ha induït a errors en el contingut de la informació sobre aquest país existents en els diversos organismes internacionals.

2.2.- EL PDPM a Finlàndia

El PDPM a Finlàndia, és el gerent o funcionari executiu municipal, amb funcions que fins i tot podrien ésser contextualitzades com d'Alcalde, malgrat ser un actor que no sorgeix de les urnes, sinó que és seleccionat mitjançant un concurs públic i contractat com a director executiu. Des de l'any 2006 —Llei 29.6.2006/578—, a Finlàndia es pot utilitzar el nom de *Pormestari*, del terme *borgmästare* —"amo del castell"— en suec, per a designar aquesta figura. No obstant això, no és una imposició preceptiva, sinó que la utilització d'aquesta denominació és voluntària. Tanmateix, a Finlàndia, la figura tradicional equivalent a aquest càrrec és el *kaupunginjohtaja* —"líder de la ciutat"— a les ciutats i el *kunnanjohtaja* —"líder municipal"—, en els municipis. En tot cas, sigui quina sigui la denominació triada en cada cas per a designar el càrrec en qüestió, en aquest treball d'investigació, i per a evitar confusions, ens hi referirem amb el nom PDPM.

⁴⁰² No hi ha entitats locals menors tot i el gran nombre de petites localitats que componen alguns del municipis finlandesos, no és una figura que contempli l'ordenament jurídic local. Tanmateix, els ens locals que agrupen diverses poblacions, tenen distribuïdes pel seu territori, en aquelles entitats de població més significatives, diverses oficines d'atenció al ciutadà que actuen d'oficina administrativa municipal local, com a mesura de proximitat de l'administració als seus administrats.

La diferència entre el *Pormestari* figura, que com s'ha dit, apareix a partir de la Llei 29.6.2006/578, i les figures de *kaupunginjohtaja* i *kunnanjohtaja*, és que mentre el primer pot ser contractat per un període temporal o indefinit, els altres dos, existents amb anterioritat als 2006, sempre tenen un contracte indefinit, llevat que alguna causa sobrevinguda l'obligui a haver d'abandonar el càrrec. És un rol que s'encomana a una persona contractada, per un període determinat —però sense límit de mandats— o indefinit, pel Consell Municipal que és qui l'elegeix després del corresponent procés de selecció mitjançant un concurs públic i obert a tothom.

En el cas de la capital, Hèlsinki, la llei estableix que el període per al qual es contracta el PDPM —i els seus adjunts—, és de set⁴⁰³ anys, però també sense cap límit de mandats. En aquest procés de selecció —en el que no es requereix cap formació acadèmica—, a l'anunci de concurs públic es demana que la persona seleccionada tingui experiència en política i administració municipal i que gaudeixi de bona reputació⁴⁰⁴.

A la pràctica —és una norma no escrita— la persona seleccionada per a ocupar la plaça és, gairebé sempre, una persona que anteriorment ja ha estat Conseller d'aquell Ajuntament, —resident d'aquell municipi— formant part del grup o grups polítics que conformen l'equip de govern, en definitiva i malgrat tot, finalment també és un polític. Una vegada finalitzat tot el procés, la persona seleccionada i contractada, passarà a ser un funcionari executiu municipal, prèvia presentació d'un certificat mèdic que acrediti, des d'un de vista de la salut, que està capacitada per a ocupar i exercir el càrrec⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Si en el decurs del mandat d'un PDPM o d'algun adjunt es produeix una causa sobrevinguda que l'obliga a haver d'abandonar el càrrec —defunció, dimissió, renúncia, inhabilitació, etc.— la persona que ocuparà el càrrec en substitució seu, ho farà per un nou període de set anys.

⁴⁰⁴ Per a ésser PDPM, no hi ha cap condició ni causa d'inelegibilitat, per aquest motiu s'utilitza aquest eufemisme de la "bona reputació" com a filtre discriminatori en els supòsits d'inhabilitacions, condemnes i processos judicials i altres qüestions que en el nostre ordenament impedirien tenir dret al sufragi passiu.

⁴⁰⁵ Aquest mateix procediment de selecció s'utilitza per a contractar els adjunts al PDPM. Aquesta figura no és obligatòria, per aquest motiu el seu nombre, i funcions, els determina cada ajuntament a través de la seva estructura organitzativa; la capital, Hèlsinki, per exemple en té quatre —cada un amb les seves propis funcions assignades—, mentre que hi ha municipis que no en tenen cap.

Per a ser PDPM no hi ha cap incompatibilitat en ser al mateix temps Primer Ministre, ministre, diputat, senador, jutge, militar en actiu, ni cap altre càrrec; **en tot cas, la única limitació auto imposada, és el sentit comú i la compatibilitat pràctica en el desenvolupament de l'acumulació d'ambdós càrrecs.** No obstant això, la llei estableix i determina quines són les responsabilitats jurídiques en les que poden incórrer per incompliment i/o vulneració de l'ordenament jurídic.

La llei no estableix una dedicació plena, però a la pràctica sobre tot en els PDPM i també en alguns casos d'adjunts, que requereixen una dedicació exclusiva, es remuneren en funció d'aquesta dedicació; tenen un salari assignat i unes condicions laborals i de seguretat social, igual que la resta de funcionaris municipals; a més a més, els hi correspon un habitatge oficial de funció pel càrrec; una vegada arribats a l'edat de jubilació, gaudeixen d'una pensió vitalícia. Pel que fa als adjunts, allò on n'hi ha, tenen, o poden tenir, les mateixes condicions laborals que els PDPM.

Altres característiques del càrrec són que el seu mandat pot finalitzar, a més d'òbviament per defunció, per moció de censura, dimissió i per disposició governamental. D'altra banda, en el supòsit que abandonin el càrrec, no hi ha cap prohibició ni incompatibilitat per a que passin a exercir qualsevol altre càrrec o professió.

El Consell Municipal —amb el suport d'una quarta part dels regidors— o l'executiu, poden presentar una proposta de destitució del PDPM si aquest ja no gaudeix de la seva confiança. Quan la moció es comenci a tramitar, se l'informarà dels motius de la pèrdua de confiança, i se li donarà una oportunitat de ser escoltat mitjançant un tràmit d'audiència. Han de donar suport a la moció dos terços de tots els consellers. La moció pot causar efectes immediats i el PDPM s'ha de rellevar de les seves obligacions.

2.3.- Els consellers

El Consell Municipal, que és el màxim òrgan en la presa de decisions, és escollit mitjançant sufragi universal secret, directe i proporcional, a una sola volta, per

un període de quatre anys. El nombre de consellers —anomenats *Kaupunginvaltuutetiu* a les ciutats i *kunnanvaltuuteiu* en els municipis— a cada ens local, està determinat per la citada *Kuntalaki* (Llei de Govern Local) 17.3.1995/365, segons l'escala del quadre 24 següent:

MEMBRES DELS CONSISTORIS FINESOS PER NOMBRE DE POBLACIÓ			
Població	Núm. de consellers	Població	Núm. de consellers
Fins a 2.000	17	2.001 a 4.000	21
4.001 a 8.000	27	8.001 a 15.000	35
15.001 a 30.000	43	30.001 a 60.000	51
60.001 a 120.000	59	121.001 a 250.000	67
250.001 a 400.000	75	més de 400.000	85

Quadre 24

A Finlàndia els partits polítics presenten les seves llistes electorals, que són obertes. A aquestes hi apareixen els noms de tots els candidats —fins i tot d'independents acceptats, naturalment, pels propis partits polítics. El procediment de votació permet a cada ciutadà marcar les seves preferències anotant al costat de cada candidat de la seva preferència una creueta.

Per a ser Conseller a Finlàndia no es requereix cap formació acadèmica⁴⁰⁶ ni cap experiència determinada. Són elegits per a quatre anys sense que hi hagi cap límit de mandats. Així mateix, i com en el cas dels PDPM, per a ser conseller municipal, no hi ha cap incompatibilitat en ser al mateix temps Primer Ministre, ministre, diputat, senador, jutge, militar en actiu, ni cap altre càrrec. En aquest cas, la llei tampoc estableix com i quina ha de ser la seva dedicació, en tot cas, i a la pràctica, són compensats econòmicament en funció de les seves responsabilitats i dedicació.

El mandat d'un conseller pot finalitzar, a més de per defunció o per finalització normal de la legislatura, per dissolució anticipada del consell, per dimissió i per disposició governamental. També i com en el cas dels PDPM, en el supòsit que abandonin el càrrec, no hi ha cap prohibició ni incompatibilitat per a que passin a exercir qualsevol altre càrrec o professió.

⁴⁰⁶ Tanmateix, una vegada en el càrrec, tenen a la seva disposició cursos de formació específics als que poden acudir; aquest cursos són de participació voluntària.

2.4.- La figura del Secretari Municipal

La transcendència que s'atorga a Finlàndia, a la organització administrativa, es posa de manifest analitzant el seu organigrama funcional, i constatant l'existència d'una figura arrelada tradicionalment a l'administració pública local Suomi: el Secretari Municipal, *Kaupunginshteeri*. És una figura que esdevé part essencial de l'administració municipal, complement imprescindible —i fins i tot concurrent— de la direcció executiva i, per tant del mateix DPDM. Per aquest motiu —la parcial coincidència de rols—, en funció de la dimensió poblacional dels ens locals, ambdues figures poden arribar a ésser exercides pel propi DPDM, si es que reuneix les condicions adequades. No obstant això, en alguna de les grans poblacions —com en el cas de la capital Hèlsinki— apareix la figura del Director Administratiu *Hallintojohtaja*, que en realitat actua de coordinador i supervisor d'un equip de secretaris —a Hèlsinki en són deu—, així com que totes les decisions col·legiades siguin ajustades a dret i a la normativa vigent. A Finlàndia, el Secretari Municipal és un funcionari⁴⁰⁷ públic.

Per arribar a Secretari Municipal cal acreditar una titulació superior apropiada —la majoria són graduats en dret, ciències polítiques i ciències socials—, tot i que l'accés a la professió és obert a qualsevol tipus de titulació superior. El procés de selecció consisteix en passar un concurs públic, en forma de concurs de mèrits, davant un Tribunal format per professionals del sector. En els municipis més petits, el Secretari Municipal ho pot ser amb una titulació de grau mig. No hi ha cap procediment establert ni regulat pel que fa a la mobilitat dels Secretaris Municipals. Quan es produeix una vacant en algun municipi, els interessats simplement es postulen per a participar en el procés selectiu corresponent.

Els límits per a un Secretari Municipal són els següents: no poden ocupar altres càrrecs públics, —Diputats, senadors, Ministres, etc.— però si que poden tenir ocupacions privades, —exercir d'advocats, membres de consells d'administració— amb la deguda autorització del Consell, sempre que no siguin incompatibles amb el seu càrrec; poden col·laborar en comissions i comitès governamentals si els ho demanen; no hi ha cap altre limitació, llevat, òbviament, la de no estar inhabilitat per causa criminal. Les responsabilitats jurídiques les estableix la llei, i poden ésser

⁴⁰⁷ A Finlàndia existeix un ordenament jurídic específic per al conjunt del funcionariat, amb condicions laborals i un règim disciplinari propis.

apartats de les seves funcions per qüestions judicials fermes, o cautelament, si s'escau.

Les competències dels secretaris municipals no estan regulades per cap llei estatal. Cada ajuntament regula i estableix, mitjançant ordenances i reglaments municipals, les seves funcions, atribucions i competències. Així mateix, cada ens local determina quin és el salari i condicions econòmiques dels seus secretaris municipals. Tanmateix, si que hi ha una regulació estatal pel que fa a les condicions laborals, en tant que funcionaris públics que són. No obstant això, aquesta regulació varia en funció de si es tracta d'una ciutat *Kaupundi* o d'un municipi *Kunta*.

Pel que fa a la "fe pública", sense que estigui instituït formalment aquest instrument jurídic entre les atribucions del Secretari Municipal, a la pràctica, sí que forma part de les tasques pròpies del seu paper, car tota la documentació oficial que s'elabora i/o surt de l'Ajuntament ha d'haver estat revisada i validada per aquest alt funcionari. Així doncs, tot i que la Junta Directiva Municipal te la darrera paraula en l'execució de totes les decisions, en la praxi és el Secretari Municipal —conjuntament amb el seu equip— qui en fa i prepara la feina i, per tant, l'artífex necessari en l'execució de totes les decisions, i l'observador atent a que aquesta tasca executiva es desenvolupi de forma escrupolosa i adequada, i al mateix temps, sempre de forma ajustada al marc legal existent. Correspon als Secretaris Municipals, aixecar l'acta de les sessions del Consell Municipal, mentre que a les sessions de la Junta Directiva Municipal, l'encarregat d'aixecar les respectives actes és un funcionari que està per sota del Secretari Municipal⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ En la estructura de la organització administrativa municipal, hi pot haver establert la figura dels vice-secretaris municipals — ja s'ha vist que a la capital Hèlsinki n'hi ha deu, tot i que formalment no són estrictament vice-secretaris, a la pràctica la seva funció és la correspondria a un vicesecretari, car estan per sota la coordinació i supervisió del Director Administratiu *Hallintojohtaja*, que de fet és el Secretari Municipal principal — en un nombre que cada municipi determinarà en funció de les seves necessitats.

A les ciutats grans, a més a més, sol haver-hi un gabinet d'assessors jurídics que complementa — com a la capital, Hèlsinki — l'equip de secretaris municipals.

2.5.- Funcionament orgànic

Estudiats els actors, examinarem ara, l'estructura organitzativa dels ens locals finesos, que està formada pel Consell Municipal, la Junta Directiva Municipal i el PDPM. El Consell Municipal és elegit per quatre anys mitjançant el sistema electoral proporcional. És l'òrgan deliberant del municipi que elegeix a la Junta Directiva Municipal, i selecciona a qui ha d'exercir les funcions PDPM. El Consell Municipal és l'òrgan que pren totes les decisions polítiques. Del Consell Municipal, en els municipis de més població, emana un comitè auditor que està compost per un departament auditor i un auditor. En els municipis més petits, simplement hi ha un auditor.

La llei no determina un mínim de sessions del Consell Municipal. És així com **cada municipi, mitjançant el seu reglament d'organització i funcionament n'estableix el règim de sessions en funció de les seves necessitats i de la realitat i dimensió de cada municipi**. En el cas d'Hèlsinki, el règim de sessions del Consell Municipal és de cada quinze dies. Totes les decisions que es prenen en el Consell Municipal, com en qualsevol òrgan col·legiat en els ens locals finlandesos, es prenen per majoria simple. Les sessions del Consell Municipal són públiques.

Els consellers poden presentar propostes de resolució a títol individual, que seran tractades en una sessió especial on només es sotmeten a consideració aquest tipus de propostes. El reglament de funcionament de l'Ajuntament d'Hèlsinki estableix quatre sessions anuals per a debatre aquestes propostes de resolució. D'altra banda, una vegada a l'any, es celebra una sessió del Consell Municipal per a tractar assumptes derivats de propostes realitzades pels ciutadans a través dels mecanismes específics que al respecte hi ha establerts.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ L'actual reglament de funcionament municipal de l'ajuntament d'Hèlsinki, preveu la participació ciutadana a través de dos mecanismes diferents. D'una banda els ciutadans poden presentar propostes de resolució per a ésser aprovades en el Consell Municipal. Aquestes propostes passen el filtre de la secretaria municipal; si la proposta presentada s'ajusta a les competències pròpies del municipi, es passen a la consideració del Consell Municipal per a la seva aprovació o no. El reglament de funcionament municipal d'Hèlsinki preveu una sessió anual per a tractar les propostes dels ciutadans.

L'altra forma de participació ciutadana previst a l'ajuntament d'Hèlsinki, és a través d'internet. Efectivament, es sotmet a la consideració dels ciutadans un projecte concret, bé sigui una infraestructura, bé sigui l'establiment d'una política concreta. Els ciutadans poden participar-hi fent propostes, aportant suggeriments, manifestant la seva disconformitat, etc. en definitiva, poden expressar lliurement el seu criteri. Tot el

La Junta Directiva Municipal, que està formada pels membres que ha elegit el Consell Municipal, és la responsable de la gestió i desenvolupament de l'administració financera i administrativa municipal, i també és la encarregada —formalment i sobre el paper, car ja hem vist quan hem tractat la figura del secretari municipal, que a la pràctica és aquest actor qui elabora tota la documentació i propostes— de la preparació dels assumptes que s'han de tractar en el ple del Consell Municipal i de l'execució de les decisions del Consell Municipal. La Junta Directiva Municipal pot estar assistida per comissions sectorials. **La llei no determina el règim de sessions de la Junta Directiva Municipal, per aquest motiu cada municipi, a través del seu reglament d'organització i funcionament estableix el règim de sessions en funció de les seves necessitats i de la realitat i dimensió de cada municipi.** En el cas d'Hèlsinki, el regim de sessions de La Junta Directiva Municipal és setmanal. I com en el cas del Consell Municipal, totes les decisions es prenen per majoria simple. Les sessions de la Junta Directiva Municipal no són públiques.

El PDPM, una vegada contractat, esdevé el responsable de dirigir l'administració municipal i de preparar les decisions de la Junta Directiva Municipal. És qui dirigeix la gestió administrativa, econòmica⁴¹⁰ i financera dels governs locals, de la que també n'és responsable, per a la qual cosa compta amb el suport imprescindible del Secretari Municipal i el seu equip jurídic-administratiu, i amb l'assessorament del corresponent equip econòmic, encapçalat per un Director Econòmic, tot plegat subordinat a la Junta Directiva Municipal, per delegació del propi Consell que és qui n'exerceix el control definitiu. Com a exemple, citar que el PDPM d'Hèlsinki, a més de les competències en planificació, gestió i desenvolupament econòmic, i de la gestió administrativa general, és el responsable de la Junta d'energia d'utilitat pública d'Hèlsinki, i de la Junta pública del port d'Hèlsinki.

material i documentació obtinguda, es tindrà en compte a l'hora de la presa de les decisions definitives.

⁴¹⁰ En municipis petits, sol haver-hi a l'organigrama algun professional en economia i finances com a suport a l'Alcalde, tot i que aquest sempre en sigui el responsable final de la gestió econòmica.

El nivell de capacitat executiva, funcions, atribucions i competències del PDPM, les determina el Consell Municipal, a partir del marc legal existent, la qual cosa ens porta a tres escenaris diferents: el primer, un model tradicional, en el qual el PDPM es contracta per un període indefinit de temps, supòsit utilitzat a un bon nombre d'ens locals suomis; el segon, un model gerencial, en el qual el PDPM es contracta per període específic de temps, normalment d'entre cinc a set anys —hem vist com en el cas de la capital Hèlsinki, són set anys—, model que és el més generalitzat i utilitzat a la pràctica entre els municipis finesos; i el tercer, un supòsit que de moment no ha estat instaurat en cap ens local a Finlàndia que és el model "gerent-alcalde", en el qual el PDPM es pot contractar per un període de mandat, de quatre anys, i accepta, al mateix temps, el paper de president de l'executiu municipal.

2.6.- Competències

Els ens locals finlandesos tenen competències en les matèries següents:

- Salut (assistència primària).
- Serveis socials.
- Educació preescolar, primària, secundària, formació professional, educació d'adults, biblioteques.
- Cultura, oci i esport.
- Ordenació del territori i planificació urbanística.
- Manteniment d'infraestructures, tècniques i de medi ambient (Vies públiques, gestió de l'energia, recursos hídrics, tractament i gestió de residus, ports i transports públics).
- Taxes locals.

Pel que fa a la gestió econòmica municipal és competència dels municipis de la República *Suomi*; **els ajuntaments són els responsables de la seva gestió econòmica i, en conseqüència, són ells els que han d'efectuar els controls i auditories internes corresponents**, tot i que també es pot acudir a auditories externes. **L'Estat només controla la seva aportació econòmica, que en el cas de la capital Hèlsinki és d'un 10 % del seu pressupost. Aquesta aportació econòmica pot arribar, en els municipis més petits, fins al 30%.**

2.7.- Entitats i organismes supramunicipals. Regions

El model supramunicipal/regional finlandès és de caire eminentment administratiu. Actualment hi ha sis regions anomenades *Läänit*, i vint entitats supramunicipals anomenades *Maakuntien Liitto*, –la traducció literal dels quals és la de consells regionals– que de fet són agrupacions de municipis que cobreixen tot el territori, efectuades per a poder prestar determinats serveis en condicions sensiblement més eficients. En qualsevol cas, a Finlàndia no hi ha un àmbit regional que es pugui considerar sòlid, la qual cosa queda compensat per l'establiment d'administracions municipals conjuntes.

Els *Läänit*, tot i la traducció literal de província, a la pràctica són regions geogràfiques dotades de personalitat jurídica pròpia, i actuen en tant que òrgan administratiu amb competències en: Educació, Sistema polític, Alimentació, Sanitat, Serveis socials, Bombers i Policia.

Pel que fa referència als *Maakuntien Liitto*, no es tracta d'un nombre tancat d'entitats supramunicipals, atès que si diversos municipis confrontants geogràficament decideixen crear una nova entitat supramunicipals, l'ordenament finlandès els ho permet. Les vint entitats supramunicipals actuals són: Uusimaa, Varsinais-Suomi, Itä-Uusimaa, Stakunta, Häme, Pirkanmaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu, Lappi, Åland.

D'acord amb la legislació actualment vigent, els *Maakuntien Liitto* poden tenir competències en: serveis sanitaris i salut, policia, cultura, educació, salvament, així com d'altres serveis la realització dels quals de forma mancomunada resulten més racional, eficaç i eficient.

Com és natural, l'existència de petits municipis, accentua la necessitat d'establir mecanismes institucionals que substitueixin la manca de capacitat per a prestar, desenvolupar i executar determinats serveis d'impossible compliment per una administració d'escasses dimensions. Aquesta manca de capacitat operativa i de gestió, a Finlàndia s'ha solucionat a través del mecanisme de les **administracions municipals conjuntes**⁴¹¹.

⁴¹¹ Aquestes admibistracions municipals conjuntes són uns ens locals que, conceptualment, enllacen amb allò que en el nostre postulat anomenem **àrees bàsiques**

«Les administracions municipals conjuntes són subjectes judicials independents, cosa que implica que tenen el seu propi pressupost i els seus òrgans de presa de decisions i que poden operar de forma separada respecte dels ajuntaments primaris. Però també són administracions indirectes, en el sentit que els ajuntaments tenen la responsabilitat final per finançar-ne les activitats, ja que elles no poden recaptar impostos. La composició dels seus òrgans polítics també depèn dels ajuntaments. Cada administració municipal conjunta té un consell, en el qual són representats tots els municipis que en formen part. Les juntes i altres òrgans dels municipis conjunts es formen en funció dels resultats de les eleccions locals, de manera proporcional al nombre total de vots de cada partit o grup dels municipis que en formen part.» (Sandberg, 2005, p. 13-14).

Les administracions municipals conjuntes són, per regla general, de dos tipus: obligatòries, d'abast regional i incloses com a part de l'autogovern regional; i voluntàries, que són locals i estan formades per dos o més municipis.

«Tots els municipis estan obligats per llei a formar part dels consells regionals, dels districtes hospitalaris regionals i dels districtes regionals d'atenció als discapacitats. Les administracions municipals conjuntes voluntàries són més comunes en els àmbits de la formació professional secundària i de l'atenció sanitària primària.» (Sandberg, 2005, p. 14).

En qualsevol cas, els municipis estan facultats per a poder escollir si volen executar els diversos serveis que li són propis, dins de la seva estructura administrativa, o mancomunar-se en una administració municipal conjunta per a la prestació dels citats serveis. Com a dades per a poder formar-se una opinió al respecte, les mateixes fonts consultades ens informen que el 2002, el 48% dels municipis prestaven el servei d'atenció sanitària primària a través dels propis recursos municipals, mentre que el 52% havien optat per formar part d'una administració municipal conjunta.

administratives (ABA), tant pel que fa al fons —i sobretot el fons—, com pel que fa a la forma.

3.- PORTUGAL

ESTAT: PORTUGAL		
	Denominació local	Nombre d'ens
Nivell local	Freguesia	4.260
	Município	308
Nivell intermedi (Districtes)	Divisao Distrital	18
Nivell regional		
Habitants del país: 11.320.000 (any 2010)		Mitjana d'habitants per municipi: 36.364
		Mitjana d'habitants per freguesia: 2.657
Nombre de municipis per cada milió d'habitants : 27,3		
Nombre de freguesies per cada milió d'habitants : 376,2		

Quadre 25

Portugal és un país, el model del qual, interessa per a l'elaboració d'aquest treball d'investigació –com ja s'ha comentat anteriorment– pel seu patró territorial local, car d'una banda es regeix per una organització administrativa que prové d'una antiga tradició històrica, i de l'altra per **un respecte a la realitat territorial mitjançant un interessant equilibri** entre el que, en el nostre llenguatge administratiu, en diríem municipis i entitats locals menors, i on la representativitat política té una dimensió i un pes molt important, car en el procés electoral local, els electors han d'escollir els representants –els electes només ho poden ser-ho per un sol mandat– a dos nivells diferents d'ens locals. Aquest model d'organització territorial està basat en les *freguesias*⁴¹² –parròquies– i els *municípios* –municipis– que són entitats territorials formades per un conjunt de *freguesias*. El marc jurídic que en regula la seva organització, és la Llei 169/1999⁴¹³, de 18 de setembre, Entitats Locals. Competències i règim jurídic.

⁴¹² La *freguesia* és el que en el nostre ordenament en diríem entitat local menor, tot i que hi ha algunes diferències substancials, com ara que la llei els hi atorga competències pròpies i pel fet que son ens locals amb òrgans de govern autònom dels òrgans del municipi, amb un mínim de set consellers per *freguesia* i un màxim que dependrà del nombre d'habitants.

⁴¹³ Llei actualitzada mitjançant la Llei 5-A/2002, de l'11 de gener; Rect. 4/2002 de 6 de febrer, Rect. 9/2002, de 5 de març; i Llei 67/2007, de 31 de desembre.

«La Constitució va establir tres àmbits de govern local amb autonomia administrativa i financera i sense cap dependència jeràrquica o poders de control entre si —regions, municipis i parròquies—, però fins ara només se n’han implantat dos (...). De fet, aquests dos àmbits ja existien abans de 1974 (...), tot i que amb una autonomia i una capacitat molt limitades. La implantació del tercer àmbit —regió administrativa— s’ha ajornat en diverses ocasions.» (Nunes, 2004, p. 9).

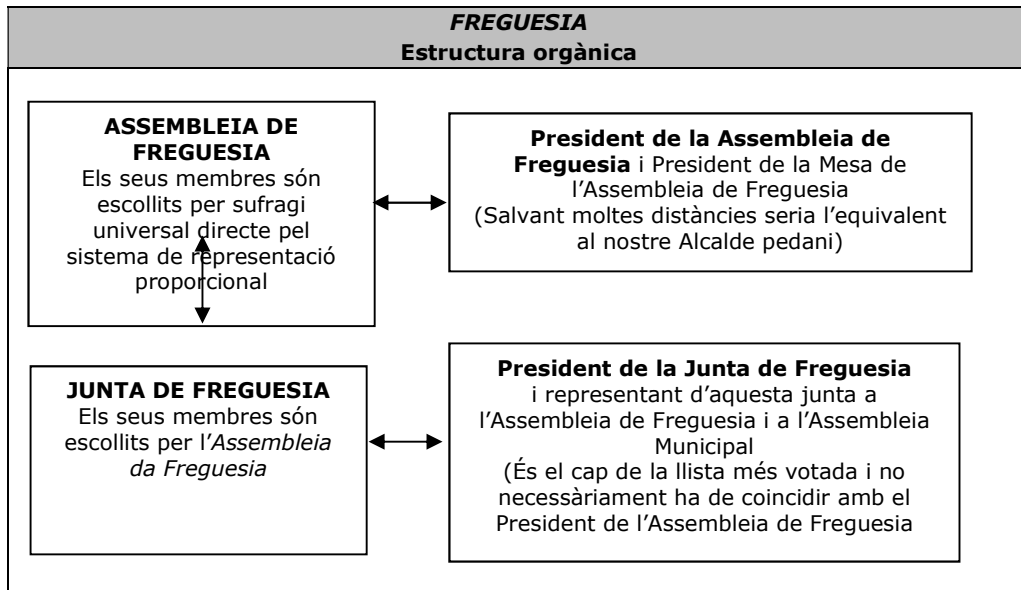
Tot i que per al conjunt del postulat d’aquesta tesi, el model portuguès no hi encaixa i, per tant, no ha estat objecte d’estudi, considerem que és il·lustratiu d’aquest model, pel que fa al nivell d’autonomia local, saber que la Constitució portuguesa, limita l’autonomia financera i, en conseqüència, a un control dels ens locals per part de l’Estat.

«El govern local (autarquias locais) té autonomia administrativa i financera dins dels límits establerts per la Constitució, però està subjecte a la supervisió administrativa i financera del Govern central, és a dir, aquest controla legalment els actes dels òrgans del govern local. Aquests òrgans només poden ser dissolts per actes o omissions que impliquin una il·legalitat greu, i això només després d’una decisió judicial vàlida.» (Nunes, 2004, p. 14).

3.1.- Estructura territorial i organització de les *freguesias*

Segons la pròpia definició del concepte de *freguesia*, es tracta d’un ens territorial relativament autònom del municipi que té òrgans de govern propis i competències pròpies. El conjunt de *freguesias* és el que conforma el municipi.

La composició orgànica de la *Freguesia* —quadre 26— està formada per l’*Assembleia de Freguesia*, que és l’òrgan col·legiat deliberant; la *Junta de Freguesia*, que és l’òrgan executiu; el president de l’*Assembleia de Freguesia* —que seria l’equivalent a l’alcalde—, càrrec que preceptivament correspon al president de la *mesa da Assembleia de Freguesia*; i el president de la *Junta de Freguesia*, que preceptivament ha de ser el cap de la llista més votada a les eleccions locals i que no necessàriament coincideix amb la mateixa persona que ocupa el càrrec de president de l’*Assembleia de Freguesia*.



Quadre 26

L'Assembleia da Freguesia és l'òrgan deliberant de la parròquia, i està compost per membres escollits mitjançant sufragi universal directe, per un període de quatre anys, a través del sistema electoral proporcional. El nombre de membres electes que compon la *Freguesia* varia en funció de la taula del quadre 27 següent⁴¹⁴:

NOMBRE D'ELECTES A LES FREGUESIAS PER DIMENSIÓ DE POBLACIÓ	
Nombre d'electors	Membres electes
Igual o inferior a 1.000 electors	7 membres electes
1.001 a 5.000 electors	9 membres electes
5.001 a 20.000 electors	13 membres electes
20.001 a 30.000	19 membres electes
Quan el nombre d'electors supera els 30.000, s'escull un membre electe més per cada fracció de 10.000 electors, amb l'afegitó que si el resultat obtingut és parell, s'incrementa en un membre més, car el nombre de membres electes sempre ha de ser senar.	

Quadre 27

⁴¹⁴ Els electes que són escollits per a integrar la *Junta da Fregesia*, perden la condició de membres de l'Assemblea da Freguesia i passen a formar part exclusivament de la *Junta da Fregesia*, de manera que ha de ser substituïts per un nombre de membres igual en l'Assemblea da Freguesia.

Les *freguesias* amb un nombre inferior a 150 electors, l'*Assembleia da Freguesia* és substituïda pel *Plenário dos Cidadãos Eleitores*. El plenari no pot prendre decisions ni acords si, com a mínim, no hi és present un 10% dels ciutadans electors de la *freguesia*.

El president de la *Assembleia da Fregesia* és el president de la *Mesa da Assembleia de Freguesia*, el qual s'elegeix en la primera sessió de l'assemblea, que té lloc cinc dies després de la proclamació dels resultats definitius de les eleccions locals, juntament amb els seus dos adjunts *1º secretário* i *2º secretário*, que són els competents per a substituir el president en cas d'absència, malaltia, impediments, i qualsevol causa de força major. Entre les atribucions de la mesa, hi ha les de representar a *Assembleia*, assegurar-ne el normal funcionament, presidir-ne les seves sessions, convocar les sessions ordinàries i extraordinàries, elaborar l'ordre del dia, obrir i dirigir les sessions, i assegurar el compliment de les lleis.

L'*Assembleia de Freguesia* es reuneix en sessió ordinària quatre vegades a l'any: abril, juny, setembre i novembre o desembre. I les sessions extraordinàries es celebren, sempre que les convoqui la mesa; el president de la *Junta de Freguesia* —amb veu, però sense dret a vot— en execució d'un acord d'aquesta; un terç del nombre de membres de l'assemblea; i per un nombre d'electors inscrits en el cens electoral de la *freguesia* equivalent a 30 vegades el nombre de membres que componen l'*assembleia de freguesia* si el nombre de ciutadans electors és inferior a 5.000 i de 50 vegades el nombre de membres, si el nombre de ciutadans electors és superior a 5.000.

La *junta de freguesia* és l'òrgan col·legiat executiu de la parròquia i, per tant, és l'òrgan que executa les decisions de l'assemblea. Els seus membres, anomenats *vogais* (vocals), són escollits per l'*Assembleia de la Freguessia* —a la primera sessió plenària després dels comicis locals—, d'entre els membres de l'assemblea. El nombre de membres de la *junta de freguesia* que determina la llei és per a les *freguesias* de 5.000 o menys electors, dos *vogais*; les *freguesias* entre 5.001 i 20.000 electors, quatre *vogais*; les *freguesias* amb més de 20.000 o més electors, sis *vogais*. Els membres de les *Junta da Freguesia* perden la condició de membres de l'*Assembleia de la Freguessia* i el seu lloc a l'*Assembleia* l'ocupen altres electes integrants de les respectives llistes electorals.

El president de la Junta de Freguesia, sempre és el cap de la llista més votada a les eleccions locals, i ha de representar a la Junta de Freguesia en l'Assembleia de Freguesia i a l'Assembleia Municipal, malgrat que a vegades no coincideix amb la mateixa persona que ocupa el càrrec de president de l'Assembleia de Freguesia.

3.2.- Competències dels diferents òrgans de les freguesias.

Les competències de l'assembleia de freguesia són les que determina la Llei 169/1999, de 18 de setembre, Entitats Locals. Aquesta llei ha estat reformada i actualitzada diverses vegades⁴¹⁵. En tot cas, aquestes competències i aquest règim jurídic, estan perfectament delimitats si hom examina la citada norma.⁴¹⁶

Les competències de la junta de freguesia⁴¹⁷ les determina la citada Llei 169/1999, de 18 de setembre, Entitats Locals. Competències i règim jurídic,

⁴¹⁵ Llei actualitzada mitjançant la llei 5-A/2002, de l'11 de gener; Rect. 4/2002 de 6 de febrer, Rect. 9/2002, de 5 de març; i llei 67/2007, de 31 de desembre.

⁴¹⁶ Les competències de l'assembleia de freguesia són: escollir el president i els secretaris de la mesa; escollir els *vogais* (vocals) de la *junta de freguessia*; elaborar el seu propi reglament; fiscalitzar l'activitat de la *junta de freguessia*; constituir comissions i grups de treball necessaris; administrar el patrimoni, els béns i el respectiu inventari de la *freguesia*, podent adquirir i alienar béns; administrar les aigües públiques que per llei estiguin sota la seva jurisdicció; coordinar i organitzar la gestió administrativa de l'ens local; votar mocions de censura sobre la *junta de freguessia*; aprovar referèndums locals; desenvolupar la gestió econòmica, financera i pressupostària corresponent a l'hisenda local; autoritzar la creació i participació en empreses de capital públic d'àmbit local, l'objecte de la qual formi part de les atribucions de la *freguesia*; autoritzar l'associació amb altres *freguesies*; autoritzar a establir formes de cooperació amb altres entitats, públiques o privades, en l'àmbit de les seves atribucions i competències; aprovar ordenances i reglaments; acceptar les competències delegades de la *câmara municipal* – La *câmara municipal* és l'òrgan executiu del municipi en el qual està integrat la *freguesia* i que veurem més endavant; exercir la responsabilitat de tot el personal al servei de l'ens local; crear, aprovar i gestionar els serveis que consideri necessaris d'acord amb la llei i les atribucions i competències que li són pròpies.

⁴¹⁷ Les competències de la Junta de Freguesia són: exercir les competències delegades de *câmara municipal*; executar els acords i decisions de l'assembleia; la gestió, organització i direcció administrativa i dels serveis de la parròquia; dirigir i gestionar tots

que al mateix temps també determina quines són les competències que corresponen al president⁴¹⁸ de la *junta de freguesia*.

els recursos humans; administrar i conservar el patrimoni i elaborar i mantenir actualitzat el cadastre; adquisició i alienació o gravar els béns d'acord amb els límits de la llei; designar els representants de la *freguesia* a les empreses organismes en els que participa; la gestió econòmica, pressupostària i financera; ordenació del territori, urbanisme i la gestió urbanística; cementiris, parcs infantils, balnearis, xafrejos i sanitaris públics, protecció civil, serveis contra incendis; formular propostes a l'*assembleia de freguesia* sobre competències d'aquesta; elaborar i sotmetre a l'aprovació de l'*assembleia de freguesia* ordenances i reglaments necessaris per al desenvolupament de les competències de la *junta de freguesia*; gestió de la neteja manteniment dels centres d'ensenyament bàsic i preescolar; registre de gats i gossos; donar recolzament a l'acció social, cultural, educativa, deportiva i recreativa; prestar a altres entitats públiques tota la col·laboració en matèria d'estadística, desenvolupament econòmic, educació, salut, acció social, cultura i en general, en tot allò que tingui relació amb el benestar social.

⁴¹⁸ Les competències del President de la Junta de *freguesia* són: representar la *freguesia*; elaborar l'ordre del dia, convocar, obrir i tancar les sessions, assegurar el compliment de la llei i dirigir l'administració; obligació de representar la *junta da freguesia* a l'*assembleia da freguesia* i a l'*assembleia municipal*; respondre en el termini màxim de 30 dies la sol·licitud d'informació formulada pels membres de l'*assembleia da freguesia*; executar els acords de la *junta da freguesia* i coordinar-ne la respectiva actuació; autoritzar despeses, i el seu pagament, fins el límit que per delegació *junta da freguesia* tingui estipulat; sotmetre a la *junta da freguesia* per a la seva aprovació, els controls interns realitzats sobre l'inventari de béns, drets i obligacions patrimonials, rendició de comptes, i també per al coneixement i votació de l'*assembleia da freguesia*; sotmetre al Tribunal de Comptes tots aquells documents relacionats amb la despesa; firmar en nom de la *freguesia* tota la correspondència; col·laborar i actuar segons els programes preestablerts en casos i situacions de catàstrofe, calamitat i operacions de socorrisme i assistència; participar en el consell *municipal* de seguretat; presidir la comissió censal; promoure totes les accions necessàries per a a l'administració del patrimoni de la *freguesia*; Respondre en el termini de 20 dies les qüestions formulades pels ciutadans sobre assumptes de la seva competència; exercir la resta de poders que li atorga la llei i distribuir les funcions als *vogais*; és el responsable d'elaborar les actes de la *junta da freguesia* si no hi ha cap funcionari nomenat a l'efecte; la certificació de la documentació, actes i acords que consten a l'arxiu de la *freguesia*; la signatura en els documents d'ingrés i despesa.

3.3.- Estructura, organització i competències dels òrgans de l'Assembleia Municipal

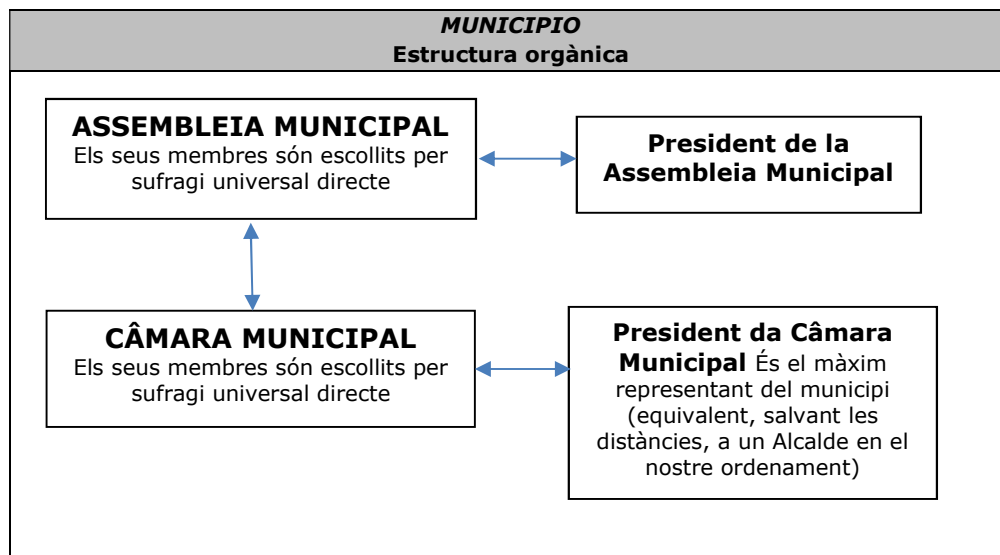
Per la seva banda, els òrgans del municipis —quadre 28— són l'assembleia municipal que és l'òrgan col·legiat deliberant del municipi, el *president*⁴¹⁹ *da assembleia municipal* que és qui exerceix la representació municipal; la *câmara municipal*, que és l'òrgan col·legiat executiu del municipi; i el *president da câmara municipal*, que és el cap de la llista més votada en els comicis municipals.

L'assembleia municipal⁴²⁰ **està constituïda pels presidents de les Junta da Freguesia del municipi i per un nombre de membres electes sempre**

⁴¹⁹ Competències del president de *l'assembleia municipal*: representar *l'assembleia municipal*; convocar sessions ordinàries i extraordinàries; obrir, dirigir i tancar les sessions de *l'assembleia municipal*, amb observança del compliment de la llei i la legalitat vigent; formar part del consell *municipal* de seguretat; comunicar a *l'assembleia da freguesia* o a la *câmara municipal* la falta d'assistència del president de la *junta de freguesia* i del president de la *câmara municipal* a les reunions de *l'assembleia municipal*; comunicar al representant del Ministeri Públic les faltes d'assistència injustificada de la resta dels membres de *l'assembleia municipal*; exercir la resta de competències que li siguin atorgades per les lleis o per *l'assembleia municipal*; autoritzar la realització de despeses relatives als membres de *l'assembleia municipal* i les despeses degudes a l'adquisició de béns i serveis corrents necessaris per a la posta en marxa de l'ens local, tot informant-ne al president de la *câmara municipal* per tal que posi en marxa els tràmits administratius corresponents.

⁴²⁰ Les competències de *l'assembleia municipal* són: elegir el president i els dos secretaris; elaborar i aprovar el seu reglament de funcionament; fiscalitzar la *câmara municipal*, els serveis municipals, les empreses municipals i totes aquelles entitats que tinguin una aportació econòmica del municipi; supervisar l'actuació del president de la *câmara municipal*; debatre i prendre decisions sobre els informes de qualsevol tipus sobre l'activitat municipal; constituir delegacions, comissions o grups de treball; votar mocions de censura a la *câmara municipal* o a algun dels seus membres; elaborar y aprovar el reglament municipals de seguretat; defensar els interessos del municipi davant de qualsevol instància i/o organisme; aprovar les ordenances i reglaments municipals; aprovar el pressupost i l'activitat i gestió econòmica, rendició de comptes; gestió i administració del patrimoni i inventari de béns, drets i obligacions; aprovar la concertació d'operacions creditícies; establir la política impositiva i tributària: taxes i altres; autoritzar a la *câmara municipal* a alienar o gravar béns immobles de valor superior al que per llei poden efectuar; determinar la remuneració dels membres del consell d'administració dels serveis municipals; municipalitzar serveis així com crear fundacions i empreses municipals; autoritzar l'associació i federació amb federacions de municipis o altres entitats públiques, privades, cooperatives, en exercici de les seves atribucions i competències; aprovar i crear serveis municipals, i autoritzar-ne la seva explotació; la plantilla de personal, la gestió de personal, les remuneracions i incentius;

amb un nombre superior al de presidents de les *Junta da Freguesia* que conformen el municipi, mitjançant sufragi universal per un període de quatre anys, que en cap cas pot ser inferior al triple de membres de la seva *câmara municipal*. Es tracta d'una assemblea deliberant que també supervisa les activitats de la *câmara* en tant que consell executiu. Aquest òrgan es reuneix en sessió ordinària cinc vegades a l'anys: febrer, abril, juny setembre i novembre o desembre, i en sessions extraordinàries sempre que les convoqui la mesa a iniciativa pròpia, o per requeriment del president de la *câmara* en execució d'un acord d'aquesta; per requeriment d'un terç del nombre de membres de l'assemblea o bé els grups municipals amb igual representativitat; i per requeriment d'un nombre d'electors inscrits en el cens electoral del municipi equivalent a 30 vegades el nombre de membres que componen l'*assembleia municipal* si el nombre ciutadans electors és inferior a 10.000 i de 50 vegades el nombre de membres, si el nombre de ciutadans electors és superior a 10.000.



Quadre 28

fixar la data festiva municipal anual; autoritzar a la *câmara municipal* a delegar competències pròpies a la *junta de freguesia*.

També és competència de l'*assembleia municipal* a proposta de la *câmara municipal*: l'ordenació del territori i urbanisme en els termes dictats per la llei; creació i gestió del cos de policia municipal; creació del consell d'educació municipal; autoritzar als consells d'administració dels serveis municipals a concedir recolzament financer a entitats legalment constituïdes com: associacions culturals, recreatives, esportives, i de benestar social.

El fet que l'assembleia municipal i la càmera municipal visquin processos electorals propis, paral·lelament l'un de l'altre –i també en paral·lel a les eleccions a les Assembleia de Freguesia– i que, per tant el ciutadà hagi d'elegir separatament els integrants d'un ens i un altre, i que la llei estableixi que cada òrgan supervisi i controli a l'altre, aporta, en primer lloc, una gran representativitat a cada òrgan, en segon lloc, una garantia sobre l'observança de la legalitat, i en tercer lloc, una representativitat i proximitat molt considerable dels diversos actors polítics envers la ciutadania.

3.4.- Estructura, organització i competències dels òrgans de la Càmera Municipal

La Càmera Municipal és l'òrgan que actua, i en fa les funcions, de consell executiu de l'Assembleia Municipal, i està formada per un president⁴²¹ i per

⁴²¹ Les competències del president de la càmera municipal són: representar el municipi, tant en seu judicial com fora; executar els acords de la càmera municipal; assegurar l'execució dels acords de la assembleia municipal i donar compliment als acords dels seus òrgans; elaborar i mantenir actualitzat el cadastre de béns mobles i immobles; comunicar la Ministeri Públic les absències dels membres de la càmera municipal; autoritzar despeses i pagaments, fins el límit que la llei li atorga; sotmetre el pressupost i l'activitat econòmica i patrimonial: inventari de béns, drets i obligacions patrimonials, rendició de comptes i les auditories de control intern, a l'aprovació de la càmera municipal i coneixement i votació de l'assembleia municipal; remetre al Tribunal de Comptes la documentació preceptiva; signar tota la correspondència municipal; convocar les reunions ordinàries i les extraordinàries; establir l'ordre del dia de les sessions; obrir, dirigir i tancar les sessions i vetllar pel compliment de la legalitat en l'adopció d'acords; respondre en el termini de 10 dies les sol·licituds d'informació dels *vereadores*; representar a la càmera municipal en les sessions de l'assembleia municipal; respondre en el termini de 15 dies les sol·licituds d'informació de la *mesa de l'assembleia de freguesia*; promoure la publicació dels acords; dirigir en estreta col·laboració amb el Servei Nacional de Protecció Civil, en els supòsits d'infortunis, catàstrofes, calamitats, assistència i auxili; presidir el Consell Municipal de Seguretat; trametre a l'assembleia municipal la minuta de les actes i les actes aprovades de les sessions de la càmera municipal; la direcció dels recursos humans dels serveis municipals; designar el funcionari que, en els termes de la llei, actuarà de notari privatiu del municipi per a aquells actes notariais expressament previstos pel Codi del Notariat; designar el funcionari que actuarà d'oficial públic per a elaborar tots els contractes que la llei preveu que no s'exigeixi escriptura; modificar o revocar els actes realitzats per funcionaris o personal afecte als serveis de la càmera municipal; dirigir els recursos humans dels centres d'educació en els termes que la llei determina; promoure les accions necessàries per a l'administració i conservació del patrimoni municipal, així com la seva gestió; atorgar llicències d'ús; actuar per preservar la disciplina urbanística i actuar en l'execució

vereadores (regidors), elegits per quatre anys mitjançat sufragi universal directe. Els membres de l'executiu, tenen dret de veu però no de vot a l'assemblea. Aquest òrgan té competències⁴²² en matèria d'organització i de funcionament dels serveis i, sobretot, en allò que fa referència a l'urbanisme i les obres públiques.

urbanística; concedir llicències d'acord amb les ordenances i reglaments; gestió dels cementiris; en circumstàncies excepcionals i urgents, i no sigui possible reunir la *câmara municipal*, pot prendre decisions sobre la competència d'aquest òrgan, però han de ser ratificats en la primera sessió que es celebri.

⁴²² Les competències de la *câmara municipal* són: posta en marxa i gestió de l'activitat administrativa; elaborar el reglament de funcionament; executar els acords de l'*assemblea municipal*; controlar la falta d'assistència dels seus membres; l'adquisició i alienació de béns mobles en els termes que estableix la llei; acceptar donacions, llegats i herències a benefici d'inventari; nomenar els consells d'administració dels serveis municipalitzats i de les empreses municipals, així com els representants del municipi a altres òrgans, fundacions, entitats i empreses on hi tinga algun tipus de participació; establir les tarifes i preus públics per a la prestació de serveis públics; participar i recolzar l'acció social educativa i les activitats complementàries en l'àmbit de projectes educatius d'acord amb la llei; la gestió del transport escolar; aprovar la concessió de recolzament econòmic a les activitats culturals, recreatives i esportives; gestió de les aigües públiques de la seva jurisdicció; la gestió dels aparcaments de vehicles a la via pública; donar nom a les vies públiques; gestionar les polítiques funeràries i de cementiris; gestió del pressupost i de l'activitat econòmica i patrimonial: inventari de béns, drets i obligacions patrimonials, i rendició de comptes; elaborar i aprovar un reglament de control intern; crear, construir i dirigir instal·lacions, equipaments, serveis, xarxes de circulació, de transport, d'energia, de distribució de béns i recursos físics integrats en el patrimoni municipal; participar en òrgans de gestió d'entitats de l'administració central; participar i recolzar programes d'interès municipal associats a altres entitats de l'administració central; designar els representants del municipi en els consells locals; promoure i desenvolupar l'activitat econòmica, artesanal i etnogràfica d'interès municipal.

També és competència de la *câmara municipal*: emetre informes sobre projectes d'obra no subjecte a llicència municipal; participar en òrgans consultius de l'administració central; donar suport a entitats i organismes d'interès municipal que defenguin els interessos dels ciutadans; recolzar i participar en activitats d'interès municipals de caire social, esportiu, recreatiu; col·laborar amb l'administració central en serveis per als més desafavorits o persones dependents; actuar en acció social escolar pel que fa a alimentació, allotjament i ajuts econòmics; intervenció en l'edificació, atorgar llicències d'obra i edificació, així com per a les activitats insalubres, perilloses i tòxiques, en els termes previstos a la llei; actuació en supòsits d'edificis en ruina; actuacions en matèria de vehicles d'acord amb la llei; adoptar acords relatius a ajuts a les *freguesies*; proposar a l'*assemblea municipal* la concreció de delegació de competències de la *câmara municipal* a les *freguesies*; proposar a a les *freguesies* la realització de referèndums locals; elaborar reglaments per a la gestió d'aquelles competències exclusives; administrar el domini públic municipal; declarar la utilitat pública a efectes d'expropiació; exercir la resta de competències que li confereix la llei.

3.5.- El PDPM a Portugal

A Portugal, l'existència de PDPM als governs municipals és un fenomen recent —amb l'excepció de Lisboa i Porto, les ciutats més grans— que ha arribat com a resultat dels requisits actuals de la gestió municipal. Segons dades d'UDITE, el 2000 hi havia aproximadament vint municipis amb un figura similar.

La figura clàssica del PDPM, que era similar a la del secretari d'ajuntament espanyol durant el règim Franco, va desaparèixer el 1984, deu anys després de la revolució democràtica de 1974 que va conduir a l'aprovació de la Constitució de 1976, la qual va consagrar l'autonomia i la democràcia local. Des de llavors, la funció de supervisar i coordinar l'organització municipal és exercida per l'executiu local, que és l'òrgan amb el poder d'assignar els directors de departament o els caps de divisió que gestionen serveis específics i concrets dels municipis.

Els caps de divisió s'anomenen Superintendents Administratius Municipals (SAM). Aquests comissaris realitzen un paper gerencial en la part de l'organització que supervisen. Treballen conjuntament amb els electes —tant amb l'alcalde com amb els tinents d'alcalde que tenen responsabilitats sectorials en el govern— a través d'una relació molt propera i estreta basada en la confiança. En la pràctica, el SAM, en tant que encarregat dels serveis generals o administratius, tendeix a emergir com un *primus inter pares* d'entre el grup de superintendents, i esdevé la ma dreta de l'Alcalde.

Les funcions que l'alcalde acaba executant, i en relació amb aquestes, les que duguin a terme els SAM, dependran del nombre d'habitants del municipi i d'acord amb aquesta variable, també de la complexitat de l'organització administrativa com de les possibilitats de l'alcalde en dedicar-se a temps complert al càrrec, la relació que s'estableixi entre els dos actors, etc. No obstant això, i de la mateixa manera, l'alcalde pot interferir en matèries relacionades en qüestions de gestió, atès que disposa de nombroses atribucions executives i que la línia divisòria entre política i administració és força borrosa.

PART IV

CONCLUSIONS

SUMARI: En quant a la situació actual en la cosa pública en general. {pàg. 418} En quant al context actual a la cosa pública local. {pàg. 421} En quant als precedents del problema objecte d'estudi. {Pàg. 427} En quant a les bases filosòfiques, polítiques i pràctiques per a la solució. {pàg. 428} LA PROPOSTA DE SOLUCIÓ {pàg. 429} El nou paradigma {pàg. 429} La proposta de solució en el context vigent {pàg. 452} Escenaris polítics i jurídics escaients com a vehicle d'implementació del nou paradigma. {pàg. 453}

«El valor de la discusión pública tiene que incorporarse también a la reflexión acerca de la democracia en sí. Es bueno que las prácticas de la democracia hayan sido minuciosamente analizadas en la literatura (...). Pero el debate público de estas deficiencias no es sólo un medio eficaz para tratar de remediarlas, sino también la forma en que la democracia, bajo la forma de discusión pública, debe funcionar. En este sentido, **los defectos de la democracia demandan más democracia, y en ningún caso menos.**» (Sen, 2009, p. 50).

La pregunta inicial d'investigació que es va plantejar, era: **hi ha solució a un model políticadministratiu local amb símptomes clars d'un comportament ineficient i ineficaç, en què apareixen indicis evidents que s'anteposen els interessos partidistes a la solució dels problemes polítics/administratius que hi ha plantejats?**

Els resultats obtinguts a través de la investigació desenvolupada, palesen que el model és arcaic i irracional. S'acredita que lluny de cercar solucions, accentua un cansament social allunyant a la societat de la cosa pública. Es posa en evidència que es tracta d'un model que fomenta fins a extrems preocupants la crispació i la confrontació pel fet que la seva actuació està directament relacionada amb els interessos dels partits als que solen pertànyer els actors.

I això és així perquè el model democràtic, la cosa pública i el model de gestió i d'administració pública als ens locals de Catalunya, requereix una revisió en profunditat, atès que es tracta d'un model que és marcadament presidencialista, excessivament burocràtic, amb una exagerada normativització, una rigidesa que exaspera, i una manca d'agilitat i flexibilitat força lesiva, per a l'interès general. Un model d'administració local que està excessivament allunyat del ciutadà, que és més un problema que una eixida, que no és capaç de resoldre les exigències de la societat del nou segle, com tampoc ha resolt satisfactòriament les del segle precedent.

A la vista del problema que es volia investigar i després de formulada la pregunta inicial d'investigació, va sorgir, de forma nítida, una hipòtesi, conseqüència lògica d'un plantejament pragmàtic: **«la confiança en la política i els actors polítics, i la confiança en una administració pública local eficient, eficaç, simplificada i ajustada a l'interès general, només és possible mitjançant un canvi de model.»** Hipòtesi que complementem, una vegada elaborat tot el treball de recerca, amb el text següent: **«el nou paradigma, s'ha d'emmarcar indefugiblement dins un plantejament de divisió territorial i administrativa que sigui racional, sostenible i plausible».**

En quant a la situació actual a la cosa pública en general

Verifiquem que **les estructures administratives i polítiques que perviuen en la democràcia s'hereten i són les mateixes –de forma pràcticament invariable– que hi havia durant el règim franquista.** Així mateix, analitzant la política general de l'Estat espanyol, i els seus poders, es veu com malgrat ser, en la forma i sobre el paper, un estat democràtic, en el fons i a la pràctica podria ser catalogat com a **“parlamentarisme totalitari matisat”.**

La cosa pública vigent no dona una resposta adequada a les necessitats que la societat té plantejades. És un fre a les seves iniciatives i una barrera difícilment franquejable.

A l'Estat espanyol, la divisió de poders és només una declaració institucionalitzada a l'ordenament constitucional. **A la pràctica el poder executiu és qui té, sense paliatius, el control absolut de tots els ressorts de l'Estat,** tal com hem acreditat empíricament: l'executiu governa –tal com li correspon– ; legisla en una proporció de vuit vegades major que el

parlament; i nomena, o té el control i els mecanismes per nomenar, la totalitat dels membres del poder judicial.

D'altra banda, el desenvolupament del treball d'investigació ha menat, una vegada i una altra, vers una contundent afirmació fruit, al mateix temps, d'una realitat inqüestionable: la legalitat i **l'excés de seguretat jurídica han fulminat l'eficiència, l'eficàcia i la mateixa seguretat jurídica**, de manera que **l'excés de lleis és directament proporcional a una gran inseguretat jurídica**.

S'aporten dades significatives que demostren que hi ha un excés de lleis —més de cent mil— vigents al Regne d'Espanya, amb exemples inversemblants que parlen per si sols: en el decurs de **l'any 2012, la Llei de l'IRPF va ser objecte de cinquanta-cinc modificacions**. La totalitat de l'ordenament jurídic ha arribat a ser inabastable.

L'excés de normativa provoca innumbrables duplicitats legislatives, amb una gran multitud de contradiccions, paradoxes i repeticions en el conjunt del marc jurídic, donant lloc, com a resultant lògica i natural, a una abundant jurisprudència, sovint antinòmica i divergent, que afegeix més obstacles al coneixement de la norma, la seva comprensió i interpretació, i la seva aplicació tècnica i pràctica.

Encara hem detectat un altre mecanisme generador d'inseguretat jurídica per a la cosa pública: els codis interns que existeixen en els diversos departaments institucionals. Aquest codis són, generalment, i suposadament, per a unificar criteris d'aplicació davant els diversos supòsits pràctics que es presenten, però representen una important indefensió jurídica: no formen part de l'ordenament vigent —no han seguit cap tramitació reglada—, i tanmateix s'apliquen sistemàticament a l'hora d'interpretar aquest ordenament, de manera que a través d'aquests canons, es perverteix el mateix esperit i significat del marc legal d'aplicació.

L'axioma "feta la llei, feta la trampa", esdevé precepte. Fins i tot el govern de l'Estat no té cap inconvenient, quan ho considera necessari, en incomplir la llei, encara que aquesta sigui orgànica.

Pel que fa a la corrupció, el nombre d'escàndols en els darrers trenta-cinc anys, no es correspon amb el que ha de ser una societat avançada. **Massa sovint i reiteradament es fa un mal ús del poder polític per a obtenir-ne un avantatge il·legítim**.

El mateix frau fiscal és una qüestió de caràcter estructural i històric a l'Estat espanyol, a la que cal afegir **una presumpta complicitat institucional**, substantivada a través de disposicions que, a la curta o a la llarga, desemboquen en l'amnistia fiscal.

S'ha posat sobre la taula una altra realitat inqüestionable: **els governs són captius de l'alt funcionariat, autèntica oligarquia corporativa, que posseeix els mecanismes suficients i la força necessària com per a fer i desfer, aturar o activar, en mans de la qual el govern de torn acaba esdevenint impotent**. L'extraordinària burocratització, els converteix en part essencial en l'èxit o fracàs de qualsevol actuació política que es vulgui portar a terme i, per tant, són una peça clau de l'estructura del poder executiu.

També **s'ha demostrat el sotmetiment del poder executiu als poders econòmics i l'oligarquia financera**. És en aquest terreny on es produeix una de les corrupteles que més criden l'atenció: el que s'anomena **teoria de les portes giratòries entre el sector públic i el sector privat**, l'intercanvi i alternança de càrrecs —«trasllat horitzontal» en els dos sentits— entre alts càrrecs de l'administració i alts executius d'empresa i viceversa.

Pel que fa al poder legislatiu s'ha constatat que es tracta d'un apèndix del poder executiu; el poder legislatiu no adoptarà mai cap resolució que no interessi al poder executiu de l'Estat: les Corts, són un corró al servei de l'executiu i de la seva ideologia. I pel que fa al poder judicial, no queda lloc al dubte sobre la absoluta dependència d'aquest poder al poder executiu. En conclusió **un dels pilars fonamentals per a que un estat sigui democràtic, la separació de poders, és, en el cas del Regne d'Espanya, i a la pràctica, inexistent**.

En el procés de recerca s'ha posat de manifest, que la ficció de l'Estat de les autonomies ha quedat en evidència, car ha deixat al descobert el que era una construcció artificial. S'acusa a les Comunitats Autònomes, de malbaratar recursos, i duplicar administracions, però malgrat les competències exclusives que aquestes puguin tenir, l'Estat hi continua mantenint una estructura paral·lela. La culminació d'aquesta realitat és **la sentència desfavorable del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que, a grans trets, retalla i rebaixa sensiblement el nivell competencial de Catalunya i, per extensió, a tot el model autonòmic**.

La conclusió de tot el que s'exposa i s'acredita és que el model democràtic actual és cada dia menys convincent; un model on l'interès general i els principis democràtics es conculquen en benefici dels interessos

partidistes; on els processos electorals són simplement una tria d'ofertes de diferents colors polítics i un vistiplau a la selecció de noms que conformen cada una de les llistes decidides per les oligarquies de cada formació política en funció dels seus interessos; un model dissenyat per a que l'alternança en el poder afavoreixi sempre els mateixos; un model en què la separació de poders és un eufemisme; on les promeses i compromisos electorals són paper mullat; un model on hi ha instal·lat una corrupció endèmica que es retroalimenta; un model que propicia que sigui més senzill crear una empresa a Albània, Kènia o Zàmbia, que al Regne d'Espanya.

En quant al context actual a la cosa pública local

Des d'un punt de vista doctrinal el model de govern local vigent al Regne d'Espanya és el que s'anomena d'"Alcalde fort" —quadre 19—, que dona preeminència al principi de lideratge polític per sobre del professional, personificat en la figura de l'alcalde, de manera que una de les característiques d'aquest model, és que la línia que separa la política de l'administració és molt fina, a vegades borrosa i en ocasions inexistent. El legislador no ha diferenciant l'esfera política, de la direcció/gestió dels ajuntaments, optant per un president del govern municipal —sense institucionalitzar-ne la seva professionalització— molt potent, que és la figura que en dirigeix i n'impulsa la seva administració, de forma que col·loca les funcions executives o de gestió dins una dimensió política i no en l'administrativa.

Hem constatat que a la cosa pública local hi resideix una complicada estructura normativa, i organitzativa, que es manifesta sensiblement ineficaç, feixuga, i que va en detriment del que a priori té per objectiu protegir: la seguretat jurídica. En la recerca d'una suposada excel·lència en el procediment administratiu, s'ha establert un exacerbant marc de mecanismes i contramecanismes de control i garanties de tota classe que, a la pràctica, acaben essent la ineficàcia i el bloqueig perfecte. Tant és així, que **la pròpia administració ha de buscar —ha buscat i trobat— sortides, tot creant nous organismes autònoms, empreses mixtes, o qualsevol altra fórmula jurídica que els permeti poder fugir d'aquesta cotilla legislativa, de control i garanties que la segresta i l'inutilitza.**

Es produeix un incessant i desorbitat increment de tràmits i de burocràcia que multiplica notablement tots els processos i comporta un espectacular augment de les plantilles de personal. Tot plegat, no és altra cosa que la conseqüència

de voler adaptar una estructura organitzativa pretèrita a les exigències de la societat actual amb les eines del present, però amb els conceptes del passat. Una organització administrativa amb multitud de processos interns, quantitats ingents de papers, expedients i documents, que es mouen d'un costat a l'altre, com en el passat.

En funció de les dimensions de cada ens local, la seva administració, conté un nombre més o menys, atapeït de regnes de taifes: departaments, negociats, àrees, agències, delegacions, oficines, dependències, seccions; cada una amb els seus corresponents caps, sotscaps i responsables de cada una de les àrees de gestió de l'administració, on conservar en "propietat" aquesta petita parcel·la de poder és el principal objectiu dels seus titulars, al marge del que ha de ser l'eficiència, l'eficàcia i l'interès general, on **la forma està per sobre del fons i, massa sovint, la rutina viciada –privilegis, prebendes i corrupteles–, predomina per damunt del sentit comú.**

També del passat són els processos selectius a que cal sotmetre's per a accedir a la condició de funcionari, **processos que res tenen a veure amb la meritocràcia**, amb la recerca d'uns candidats adequats al lloc de treball al qual opten. Processos que premien la memòria per sobre de la professionalitat i les aptituds per a ocupar la plaça. I també del passat són les privilegiades condicions laborals dels funcionaris, que ni tan sols estan sotmesos a cap mecanisme d'avaluació del rendiment i productivitat.

S'ha posat de manifest que els càrrecs de confiança representen un desequilibri: pressupostari, laboral i polític. Les condicions laborals dels càrrecs de confiança, rares vegades es corresponen amb les de la resta de personal de l'ens local i és perfectament constatable que amb la seva presència, es produeix un sensible decantament polític de l'ens vers les posicions de l'opció política dominant.

Que el model de gestió en la cosa pública local ha quedat obsolet, queda verificat, també, estudiant i analitzant el sistema vigent de comptabilitat pública, el qual tampoc s'escapa d'aquest context pretèrit, atès que el model espanyol arrenca de l'ancestral model pressupostari, malgrat s'hagi establert el sistema mixt de comptabilitat i pressupost.

Pel que fa a la hisenda municipal hem palesat i acreditat, en el decurs de la recerca, que el resultat d'aquella política d'afebliment i reducció del potencial de l'administració local, endegada pel franquisme, ha comportat que les actuals finances municipals estiguin irremeiablement sota mínims.

També vàrem posar en evidència allò que cal considerar com una gran adulteració del principi d'autonomia local i dels principis d'eficiència, eficàcia i bona governança: les subvencions. Si alguna cosa és una rèmor i una eina obsoleta a la cosa pública local, és la política de les subvencions.

En el decurs de la recerca, s'ha explorat quina responsabilitat cal atribuir al model electoral vigent, sobre el problema investigat, de manera que ha calgut formular el plantejament següent: fins a quin punt el model electoral és part del problema? La conclusió extreta és clara: **un element que contribueix de forma més que significativa a que la cosa pública local continuï ancorada en el passat, és el propi model electoral, producte lògic d'una transició política i del seu temps, però ja amortitzat avui dia.**

Per què? En quins elements es sustenta l'afirmació que l'actual sistema electoral a la cosa pública local està obsolet? En el decurs de la labor d'anàlisi, se n'han identificat cinc:

- Llistes tancades. No és el ciutadà qui escull les persones que l'han de governar, sinó que es limita a ratificar els noms i la llista que han decidit prèviament els partits o coalicions polítiques.
- Propicia la paràlisi política pràcticament durant un any i mig.
- Trasllada la lluita partidista dins els municipis.
- Possibilita l'existència de governs en minoria.
- Propicia l'adulteració de la voluntat de l'elector.

Hem definit el model vigent com una Partitocràcia oligàrquicoaristocràtica. És el partit qui decideix —i dins el partit la seva oligarquia— quines són les persones que ocuparan un lloc a la llista electoral, d'entre una sèrie de membres del partit —o afins— que en formen la seva aristocràcia.

Cada vegada que hi ha eleccions locals, es produeix una paràlisi políticoadministrativa d'aproximadament un any i mig. Un any abans ja es posa en marxa la maquinària pre-electoral, posteriorment s'entra en el període electoral que dura uns cinc mesos, entre precampanya, campanya, eleccions, presa de possessió i Ple del cartipàs, de manera que pràcticament hi ha cinc mesos en que l'activitat municipal es redueix als mínims imprescindibles. Una vegada efectuada la presa de possessió del nou Consistori, s'entra en el període de vacances de l'estiu, i la resta de l'any del nou mandat serveix per anar prenent el pols de la nova situació i dissenyar l'acció de govern.

Les eleccions municipals esdevenen, en major o menor mesura, i en funció de la seva dimensió poblacional, una contesa i una lluita en la que **es trasllada la lluita partidista a la vida municipal**, pervertint la dinàmica pròpia de la vida social i política dels diferents municipis que formen l'entramat territorial del país —on afloren antigues rivalitats enquistades, per anacrònic que pugui semblar—, produint-se un important estrès electoral que pot arribar a comportar, fins i tot, una fractura social més que considerable.

Finalment, **el sistema electoral vigent fa possible l'existència de governs en minoria, fet que afavoreix el desgovern i és font d'inestabilitat**, car són governs que estan en mans de l'oposició. S'afirma que propicia l'adulteració dels resultats populars, afirmació que es fa perquè, pel mateix motiu que permet l'existència de governs en minoria, admet que si el resultat electoral no ha deixat cap formació política amb el nombre necessari de regidors per tal de conformar una majoria suficient per a poder governar en solitari les altres formacions polítiques que componen el Consistori poden establir un pacte post electoral, de manera que la llista més votada anirà a parar a l'oposició. Legalment, és inqüestionable que qualsevol combinació que sumi una majoria absoluta és perfectament legítima, ara bé, també és inqüestionable que, qui sigui que ocuparà l'alcaldia, no és el cap de la llista més votada.

El desenvolupament de la recerca, ha permès escatir i presentar resultats sobre l'acció política en la cosa pública local, resultats que alerten —ho fa saber Hannah Arendt— sobre **el perill de confondre amb política allò que pretén acabar amb la política**. La conclusió a la que s'arriba és que la política s'ha convertit en un espectacle, en el teatre de la demagògia, el circ del populisme i el paraigües de la falsedat i la corrupció.

Estudiat **el Ple de la Corporació, l'acte formal essencial de formació de voluntat municipal, hom hi reconeix a l'instant una representació d'art dramàtic, on cada actor té el seu paper assumit, escrupolosament interpretat, on tots els punts que s'hi sotmeten ja hi arriben totalment cuinats i on la formació de la voluntat queda desplaçada de l'àgora que li correspon**. Així doncs, el Ple és només un tràmit formal d'aprovació d'assumptes, on el debat es redueix a una representació on cada part s'adreça als "seus".

A aquesta realitat, hem acreditat, s'hi afegeix un altre factor molt negatiu, quan de municipis petits es tracta, que és l'excessiva proximitat entre societat, actors administratius i actors polítics. En aquests municipis es fa, pràcticament, impossible prendre decisions al marge de les pressions de totes bandes, atès

que el nivell de "coneixença/confiança" fa que esdevingui impracticable una acció de govern, responsable, racional, justa i equànime.

Els petits municipis són un camp de batalla apropiat per a dirimir conflictes familiars —sovint, l'adscripció política no respon a paràmetres ideològics, sinó a nexes familiars i/o de grups socials— provinents del passat, més proper o més llunyà, on els antagonismes endèmics, ancestrals i, irracionalment irreconciliables es porten a l'Ajuntament que esdevé el terreny apropiat per a donar sortida a aquests litigis, de manera que la influència, i pressió d'uns actors sobre els altres, fa impossible una gestió de la cosa pública amb rigor, eficiència i eficàcia.

A les poblacions més petites encara s'hi afegeixen altres dos problemes: el primer, **a mesura que va perdent significació i presència el polític funcionari —el polític professional— va deixant pas a aquell que no viu de la política, però necessita la política per a viure**; i el segon, és trobar persones adequades per a formar llistes electorals.

Un dels objectius del present treball de recerca, era situar en el seu just context, el rol de l'oposició política, en tant que part essencial del sistema democràtic d'aquesta època i d'aquesta societat, entenent que el seu rol és —o hauria de ser— influir de manera normal a la formació de voluntat del govern, i a l'adopció dels acords necessaris per a l'interès general. No obstant això, **els resultats obtinguts del treball efectuat, posen en evidència que, cada dia més, el concepte d'oposició va associat, a la demagògia**. Una oposició que utilitza tota una llarga llista de "tècniques" que, pràcticament mai, signifiquen un benefici per a l'interès general ni per a la cosa pública, i que en altres circumstàncies i altres actors serien objecte d'un il·lícit penal. Aquesta forma d'actuar de l'oposició té un cost econòmic i social, important i tangible. L'econòmic es pot quantificar a partir de la dedicació que els serveis administratius municipals han de destinar a defensar-se jurídicament i administrativament dels atacs. Mentre que pel que fa al cost social, constatem que l'atmosfera negativa creada en molts municipis és insostenible.

En aquest treball de recerca s'ha posat en evidència com és l'individu, en tant que actor polític i ens hem centrat en un dels aspectes, des del nostre punt de vista, més importants: la seva formació. Efectivament, s'ha demostrat que mentre que per a desenvolupar qualsevol càrrec de responsabilitat en qualsevol empresa, de l'activitat econòmica que sigui, cal un nivell de formació i

preparació adequada, en concordança i sincronia amb aquesta, en seua política això no és així. **Els principis de mèrit i capacitat no formen part dels sistemes de selecció dels individus que han de desenvolupar responsabilitats polítiques.** Això comporta, massa sovint, que es produeixi el que s'anomena una "selecció adversa": **el sistema reté els actors incompetents i expulsa els competents.**

Un altre element essencial en el present informe d'investigació és la participació ciutadana. L'anàlisi que es fa en aquest document, resol un enigma: malgrat que el legislador ha tingut una certa cura en promoure i afavorir la participació ciutadana, ho ha fet de cara a la galeria, amb limitacions i línies vermelles que no deixen de ser una paradoxa entre la participació del ciutadà i la realitat poruga de l'actor polític envers una "real" participació ciutadana.

Finalment, en aquestes conclusions, cal fer referència al territori, al mapa territorial de Catalunya i a la seva atomitzada distribució —quadre 8—, on palesem la urgència en la ineludible reducció del nombre d'administracions locals mitjançant un raonable i necessari replantejament en l'ús i utilització dels recursos econòmics i humans a l'administració local.

Constatem que **no només el mapa municipal és irracional, també ho és l'excessiu nombre d'institucions i duplicitat de funcions que hi ha sobre el territori.** A Catalunya, hi ha nou-cents quaranta-set municipis, quaranta-un consells comarcals, quatre diputacions, set delegacions territorials del govern de la Generalitat, quatre subdelegacions del govern de l'Estat, així com totes aquelles delegacions territorials de les diferents conselleries de la Generalitat i també les que corresponen a l'Estat, és a dir, un complicat i reiteratiu entramat d'ens que dificulten enormement els principis d'eficiència i eficàcia.

Com es desprèn del citat quadre 7, més de la meitat de municipis de Catalunya està per sota del llindar dels mil habitants, i només 121 municipis, el 12,74 % té més de deu mil habitants, la qual cosa és insostenible des de qualsevol punt de vista d'eficiència, eficàcia i racionalitat.

Hem demostrat empíricament, que un municipi petit, no pot complir l'exigència de gestionar i representar els interessos del conjunt d'habitants del seu municipi, d'acord amb la pròpia llei, amb el principi d'autonomia municipal, així com amb el principi de subsidiarietat, que proclama la carta Europea de l'autonomia local. L'ajuntament d'un municipi petit, no pot oferir, mai, el mateix nivell de seguretat jurídica i administrativa que els seus homòlegs de dimensions superiors.

Amb rigor, **no té cap sentit mantenir aquest model insostenible, model que propicia, a més a més, una important inseguretat jurídica.** Molt probablement, cap ajuntament de municipi petit està en condicions de suportar una auditoria, administrativa i comptable, sense haver de fer front a un cúmul d'incorreccions, irregularitats, defectes de forma i vicis de procediment i, fins i tot, il·legalitats degudes a la impossibilitat material de complir acuradament amb el procediment establert, no per manca de professionalitat, incompetència, desídia ni per mala fe, simplement per la dificultat material i empírica d'executar i aplicar estrictament la complexa i abundant tramitació burocràtica, d'acord amb la legislació vigent d'aplicació, en cada cas.

Recapitulant: s'ha posat de manifest que es tracta d'un model esgotat i massa presidencialista; amb una complicada estructura normativa i un excés de burocràcia; un sistema comptable inadequat, amb legislació de difícil compliment i amb una hisenda municipal desvalguda i llastrada per mecanismes de temps pretèrits; un model electoral insatisfactori; una exageració de mecanismes per garantir la seguretat jurídica, tot causant major inseguretat jurídica; uns actors i una acció política que confon amb política allò que pot acabar amb la política, amb una proliferació d'actors polítics, amb un model de fer oposició contrari a l'interès general i amb processos de selecció adversa de l'actor polític; una participació ciutadana neutralitzada i una ciutadania desafectada; i finalment, un mapa municipal atomitzat i irracional, i amb immoderada duplicitat de nivells de poder.

En quant als precedents del problema objecte d'estudi

A través de la recerca efectuada, es conclou que l'origen i precedents del problema estudiat cal situar-lo en el Decret de Nova Planta promulgat per Felip V el 1716, car va suposar la destrucció del sistema institucional dels municipis catalans, i la imposició del model dels ajuntaments castellans presidit pel corregidor.

El Decret de Nova Planta, comportà un fet transcendent en matèria jurídica per al futur de Catalunya: l'eliminació i desaparició del Dret Públic català. Es pot afirmar, així, que l'actual organització administrativa és hereva de l'absolutisme instaurat a partir del Decret de Nova Planta i, per tant, aquest nou model políticoadministratiu, actuarà com a base de tot un esperit jurídic del qual, avui dia, encara en perviuen —adaptades— les seves característiques; són el fonament sobre el què se sustenta tot l'edifici doctrinal

que subsisteix al llarg dels diferents períodes i avatars polítics que es succeeixen, inclòs el règim franquista, i que culmina en la situació actual, on malgrat el temps transcorregut, les mutacions, transformacions i adaptacions normatives, que inevitablement ha experimentat, continua conceptualment ben viu.

A partir dels anys cinquanta del segle XX fins a avui, es posa de manifest, i es verifica, un immens desgavell en la cosa pública, car es produeix un *crescendo sostenuto* en inseguretat jurídica atès la complicació, enrevessament, entrebanc, dificultat i laberint en la gestió administrativa a la cosa pública. **S'institucionalitza, amb rang de norma, la irresponsabilitat reglada, la irresponsabilitat conscient** i, constatem, que es generalitza —de forma preocupant— un perfil polític baix, malgrat les més que honroses excepcions que, d'altra banda, no fan més que confirmar la regla.

Té una especial significació —negativa— el model d'hisenda local que es va consolidant, durant l'etapa franquista, car és una dada empírica que es tracta de l'embrió de l'endèmic problema de finançament municipal existent avui dia.

Es pot resumir tot el període que compren el franquisme acudint a tres elements, clarament identificables: la llei de 1945, més que instaurar la figura de l'alcalde el que fa es recuperar la dels corregidors, tal com es manifesta des de destacats sectors de la doctrina; el Fondo de Corporaciones Locales de 1945 recorda la Comptadoria de Propis de Carles III; i finalment, les eleccions a l'època franquista són per a renovar els regidors, mentre que l'Alcalde, és de designació governativa i delegat governatiu en el municipi, igual que en el model que instaura el Decret de Nova Planta. Amb aquestes tres elements clarament identificats, es palesa, i es demostra una vegada més, que sempre es torna a l'esperit imposat pel Decret de Nova Planta.

En quant a les bases filosòfiques, polítiques i pràctiques per a la solució

En l'elaboració i redactat del present treball de tesi, en tot moment hi ha hagut la voluntat explícita de mantenir una mirada posada en la Grècia clàssica i els seus pensadors. Això fa que els fonaments intel·lectuals de: Sòcrates, Plató i especialment Aristòtil, adquireixin una dimensió cabdal dins el conjunt de tot el treball de recerca, atès que n'hem manllevat el seu pensament i coneixement. I ho hem fet a partir de la influent i valuosa figura de l'eminent Francesc Eiximenis i, a través d'ell, aquells filòsofs que varen ser determinants —a més

a més dels citats— en la seva obra: Sant Agustí, Sant Pau, Sèneca, Marco Tuli Ciceró i Demòstenes. I volgudament fonamentats en aquesta focalització sobre aquests principis filosòfics i polítics, tot seguit hem cercat el fil conductor del pensament polític com a gènesi de la democràcia, a través d'aquells principis bàsics que es troben en el pensament i coneixement d'aquells magnes pensadors que hem considerat més preeminents per al nostre postulat, com: Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu i Rousseau.

També hem acudit als coneixements que aporta la història per a poder tractar l'evolució políticoadministrativa a Catalunya des de Roma fins el Decret de Nova Planta. Vint-i-un segles de cosa pública a Catalunya, període en què es forja el caràcter institucional, territorial, social i humà del país; **espai temporal en el que s'emmotlla l'esperit del dret públic català i en el que es defineix el model de cosa pública, ambdós transcendents en l'assoliment del nostre objectiu.**

I acabem, tot acudint a la tècnica de comparar models existents, a través d'una pinzellada de tres models de cosa pública diferents, però molt interessants: Irlanda, pel seu model veritablement eficient de cosa pública, i perquè és on trobem la continuïtat d'aquell model català de cosa pública que va quedar estroncat pel Decret de Nova Planta; Finlàndia, pel seu eficaç i eficient model de funcionament polític; i Portugal pel seu model d'estructura territorial i de representació política dins d'aquesta.

LA PROPOSTA DE SOLUCIÓ

És evident doncs, que la cosa pública local en els ens locals de Catalunya és manifestament millorable atès que model és excessivament presidencialista, i burocràtic, amb una rigidesa normativa, de control i de tutela que, en conjunt és antagònica als principis d'eficiència i eficàcia, i de la bona governança, un model de política local excessivament allunyat del ciutadà, i que és més un problema que una solució, i sense els mecanismes i les eines adequades per a resoldre les exigències i demandes de la societat.

El nou paradigma presentat, vol ser la suma de la rauxa, de la utopia, del seny i d'uns sòlids fonaments, amb una organització social simple i reduïda al mínim; per això, el que es proposa —d'acord amb allò que ja hem exposat— és: «un model completament diferent per a la política local a Catalunya, **un nou govern per a la ciutat i una nova manera de fer govern**

a la ciutat, plenament democràtic, participatiu, interactiu, transparent, eficaç, eficient, àgil, pràctic, pragmàtic, diametralment oposat a l'híper regulacionisme i normativisme, i que sigui el resultat de la suma, juxtaposició, inclusió i contribució dels diversos principis, conceptes, experiències i elements continguts en el pensament, el saber» i les aportacions filosòfiques, teòriques, jurídiques, polítiques, històriques, l'experiència comparada estudiada, complementada amb la el fruit de la meva experiència acumulada en el decurs de més de trenta anys al servei de l'administració local.

El nou paradigma

La proposta de política local que es presenta, és un model substancialment diferent de l'existent, en el que es pretén una profunda reforma d'allò vigent, en el fons i en la forma, un plantejament que indistricablement requereix un elevat grau d'exigència i compromís a tots els actors implicats, societat inclosa, mitjançant una gran transformació del concepte de Govern Local —quadres 10, 11 i 13.

En la forma, mitjançant el canvi de noms: Consell per ajuntament; Batlle o Paer, per Alcalde; consellers municipals per regidors; assemblea de consellers per plenari. I en el fons perquè, a més a més que conceptualment, el rol del batlle, consellers, i assemblea de consellers es transforma d'acord amb un model diferent del que ara està vigent, el d'alcalde fort, per a passar al model de Consell-Director —quadre 19. Al mateix temps, amb l'aplicació del nou model, la figura del Secretari General Municipal, adquireix una nova dimensió i una nova gran responsabilitat.

En el disseny d'aquest nou paradigma es planteja, donar carta de naturalesa a la societat, al ciutadà, a través de la vessant associativa, la qual classifiquem *d'esfera associativa de participació* i que la subdividim en dos nivells de participació: els grups socials secundaris i els gremis i estaments, com es pot observar en el quadre 13. I per a fer possible el nou model, es proposa canviar el sistema electoral, adoptant un format que reflecteixi de forma fidedigna allò que es planteja, un sistema electoral escrupolosament democràtic, plenament representatiu i permanentment participatiu, un model literalment a les antípodes de l'actual.

Aquest nou paradigma que es sotmet a consideració, només serà possible amb una societat molt participativa, compromesa, formada i

preparada, amb un ciutadà corresponsable de la cosa pública. La proposta incorpora un element conceptual bàsic: **tothom ha d’haver ocupat algun càrrec de responsabilitat en la cosa pública local, en algun moment de la seva vida però, en cap cas, més de dues vegades.** El que es pretén és que no hi hagi un professional de la política en el món local.

En darrer terme, es planteja un mapa municipal racional i sostenible i es proposa la creació d’un nou ens local que anomenem **àrees bàsiques administratives**, ABA —ens locals formats per un conjunt de petits municipis que en conjunt arribin a conformar una població igual o superior als deu mil habitants— de manera que el nou mapa municipal el formaria els municipis i les Àrees Bàsiques Administratives.

La proposta desenvolupada s’ha fet seguint el fil metodològic dels eixos de treball definits a la introducció, readaptats per tal que l’exposició tingui una coherència cronològica: comunitat, ciutat constitució, o el que és el mateix, ciutadà, territori i govern, que a la doctrina queda definit com a població, territori i organització. Així, fonamentat en aquest plantejament —vegeu l’infograma del quadre 9—, posem en primer lloc el model de societat, deixant el model territorial en segon lloc.

- a. Una transformació en la mentalitat participativa dels ciutadans.
- b. Un model territorial diferent.
- c. Un potent teixit associatiu
- d. Un model distint de govern i sistema electoral local.
- e. Una acció política local, fonamentada en l’interès general.

Completem la proposta de nou paradigma, apostant per un treballador públic preparat i determinant en l’èxit del postulat, per una acció política ajustada a l’interès general, i un sistema electoral dissenyat específicament per al món local. També l’actor polític té el seu espai i, per extensió, la depuració de responsabilitats a través d’un mecanisme anomenat de “purga de taula”

Una societat implicada i participativa en la política local. **El model que es proposa no té cap possibilitat de funcionar sense una societat preparada, implicada, compromesa i participativa**, per aquest motiu, la proposta consisteix en afavorir i promoure un canvi en el compromís cívic i convivencial, i la mentalitat participativa dels ciutadans. **L’aspiració és que sigui el ciutadà qui assumeixi que la participació en l’administració local és un deure cívic.**

Els canvis socials i de mentalitat del ciutadà són elements paral·lels, que esdevenen la conseqüència l'un de l'altre i acaben essent tributaris l'un de l'altre. No obstant això, per tal que la transformació apuntada sigui possible, és necessari establir unes bases, proveir els mecanismes i fornir unes condicions favorables. En tot cas, el trànsit d'un model a l'altre requereix un marc políticjurídic que li sigui propici i beneficiós, i això, ineludiblement, també haurà de comportar mutacions estructurals en els hàbits i esquemes socials.

Un d'aquests canvis estructurals que es considera imprescindible, es correspon amb la conciliació de família, oci, esport, lleure, formació, salut, descans i servei a la societat. **Sociòlegs i experts en economia, malden per un nou model productiu que inclogui una racionalització —humanització del temps social— pel que respecta a la jornada i la conseqüent conciliació amb la vida familiar i social.** Cada vegada és més evident que les polítiques socials per al futur immediat, seran les que tenen a veure amb la conciliació treball, família i societat, i això passa indefugiblement per la flexibilitat.

El que postulem és una simbiosi entre una conciliació personal i familiar sostenible amb un model productiu eficient i eficaç, i una societat efectivament implicada en la política local, entenen per política local des dels grups socials secundaris fins el mateix govern de la ciutat. **En tot cas, el que proposem és que una part del temps del ciutadà s'hauria de dedicar, imperativament, a la cosa pública local,** de manera que es promulga que els ciutadans disposin de mitja jornada a la setmana per a dedicar-se, de forma sistemàtica, a la cosa pública, participant activament en la gestió i l'acció de les diverses comunitats, entitats, associacions, assemblees, i tota la resta de grups socials secundaris i entitats territorials primàries en que hom participi.

L'esfera territorial: entitats territorials primàries i entitats territorials secundàries. L'esfera territorial és la que correspon a l'espai físic de referència de tot ciutadà, on desenvolupa la seva activitat social i on interacciona amb la resta de conciutadans de la seva àrea territorial de relació, en major o menor intensitat en funció dels seus interessos personals i tarannà intrínsec. **L'esfera territorial, més enllà de l'aspecte sociològic, ha de ser un espai de participació política d'aquest ciutadà,** espai que es correspon amb l'àmbit de territori que ocupen els ens locals, conformat per municipis i Àrees Bàsiques Administratives i subdividit en dos nivells: entitats territorials primàries i entitats territorials secundàries.

L'esfera associativa: els grups socials secundaris i els gremis i estaments. La tradició associativa de la societat catalana serà un element essencial del nou

paradigma. La tradició associativa i participativa pel que fa a grups socials secundaris, és un tret característic de Catalunya, i esdevé una estilòbata fonamental en la que es sustenta el projecte que proposem, a partir d'una societat civil ja activada, de manera que, aprofitant aquesta important inèrcia, s'institucionalitza com a subjecte polític passant a ser una de les dues esferes formals de participació ciutadana en la política local.

En conseqüència, en l'àmbit de l'esfera associativa, la participació activa i directa del ciutadà en la política es substanciaria mitjançant un primer llivell compost pels grups socials secundaris, i en un segon llivell, compost pels gremis o estaments, materialitzant-se a través de la pròpia activitat ordinària de cada entitat, així com la participació directa en els seus òrgans de debat i presa de decisions polítiques pròpies de l'ens.

L'actor ciutadà és la base sobre la que fonamentem la columna d'una societat implicada i participativa, i perquè això sigui possible, **es planteja una transformació més que substancial del model formatiu**, que possibiliti i afavoreixi un canvi en la filosofia i la praxi del comportament convivencial i cívic, una metamorfosi en l'actitud envers el compromís social i les conductes de responsabilitat. En el nou paradigma, la formació, educació, ensenyament, civisme i convivència han de ser els elements fonamentals en el procés d'evolució del ciutadà des que neix.

En la nostra proposta, **l'actor ciutadà assumeix una gran responsabilitat, ha de formar part de la vida activa de la seva comunitat i interioritzar que allò públic és la continuació del que és privat**, de manera que una bona gestió del que es personal repercuteix positivament en la gestió del que és públic, per tant, participaria, en la gestió, en l'activitat, i en el fòrum de debat, d'acord amb una agenda de l'activitat participativa de cada ciutadà.

El model territorial. Un model d'Organització territorial ha de disposar d'unes bases clares i una voluntat de permanència en el temps. **El territori és el marc físic on poder dur a la pràctica el nou paradigma, de manera que la racionalitat i funcionalitat en la seva divisió i administració serà un factor capital.** L'essència del plantejament que fem, rau en un model on coexisteixin pocs ens locals i amb uns mínims i imprescindibles —només dos— nivells d'administració: administració general i administració local.

El model territorial proposat té dues vessants: **la racionalització municipal del territori, mitjançant la concentració d'administracions locals; i una descentralització interior de cada ens local dividida de dos llivells: les**

entitats territorials secundàries; i les entitats territorials primàries. La implementació d'aquest model –quadre 10–, faria possible que el nombre resultant d'ens locals a Catalunya, es mogué en una franja d'entre dos-cents i dos-cents trenta, objectiu que s'assoleix mitjançant els mecanismes següents:

- Mantenir aquells municipis que superin el límit dels deu mil habitants i siguin racionalment autosuficients i sostenibles de forma contrastada en la seva gestió.
- Instaurar la creació de les Àrees Bàsiques Administratives, en tant que entitats municipals, que agrupin conjunts de municipalitats la suma de la població de les quals estigui per sobre del llindar citat dels deu mil habitants i, com en el cas dels municipis, també siguin racionalment autosuficients i sostenible, de forma contrastada, en la seva gestió.

Tots els municipis menors de deu mil habitants, passarien a denominar-se municipalitat, i quedarien integrats en una Àrea Bàsica Administrativa, sense perdre en cap moment la seva personalitat, pel que respecta a competències, atribucions, formes de govern, protecció i defensa dels seus interessos.

ABA. Àrees Bàsiques Administratives. És l'agrupació de municipalitats que en conjunt sumin un mínim de deu mil habitants, amb una única administració supramunicipal, centralitzada en la seva infraestructura i maquinària administrativa bàsica, però descentralitzada en la seva operativitat. En la seva constitució, l'àmbit territorial resultant hauria de respectar, en la mesura del possible, els límits comarcals i observant les particularitats i realitats geogràfiques, històriques, culturals i socials de cada indret corresponent.

El marc competencial de les ABA no hauria de ser gaire diferent dels que amb el marc legislatiu vigent es disposa, en tot cas, hauran de posseir una organització bàsica que garanteixi l'estructura administrativa amb la cobertura de tots els llocs claus i imprescindibles per al bon funcionament de l'ens local, d'acord amb el nou model de govern local que s'estableix. Vegeu el quadre 11.

Les municipalitats que integren una Àrea Bàsica Administrativa. Tot municipi petit, esdevé una municipalitat –tècnicament, una entitat municipal descentralitzada– dins de Àrea Bàsica Administrativa, mantenint íntegrament el seu terme municipal, el seu status, la condició d'ens local, la seva representativitat –adaptada al nou model de govern local que es proposa– , i la seva personalitat. Per tant cada una de les municipalitats que integren una Àrea Bàsica Administrativa, disposaria d'estructures pròpies de govern per a la gestió dels seus interessos, per a vetllar pel seu patrimoni social, cultural i

material, i per un millor servei als seus ciutadans, basat en el principi d'autonomia local.

L'Assemblea de Síndics és la institució de govern de cada municipalitat. A través del seu Estatut Intern, en base a allò que estableixi la respectiva Carta Municipal, han de determinar quines particularitats i característiques pròpies han de tenir cada una d'elles. Els membres que conformen l'assemblea de l'ens local són els Síndics i el representant i portaveu de tots ells és el Conseller Comunal.

Les entitats territorials secundàries. Considerem entitats territorials secundàries, a més a més de les municipalitats, les entitats municipals descentralitzades, els barris i aquells nuclis de població sense ajuntament de dimensions poblacionals amb prou entitat pròpia per a ésser considerada un subdivisió administrativa dins un municipi o una Àrea Bàsica Administrativa. Són ens complementaris de descentralització i racionalitat dins l'estructura institucional i de govern de les entitats municipals, i són la baula més propera als ciutadans del seu àmbit geogràfic de referència i actuació.

Cada ETS, ha d'establir les peculiaritats i característiques pròpies, inclosa l'estructura de l'ens, composició de l'assemblea, règim de sessions i funcionament; competències, atribucions, grau d'autonomia respecte de l'ens principal i tot allò que es consideri essencial per al bon funcionament d'aquest ens local, sense oblidar la necessitat de vetllar pel seu patrimoni social, cultural i material. Com en el supòsit de les municipalitats, l'Assemblea de Síndics és la institució de govern i el representant i portaveu de tots ells és el Conseller Comunal, si depenen d'una ABA, i Conseller Municipal, si depenen d'un municipi.

Les entitats territorials primàries. Són el fonament de la nova estructura territorial i política del paradigma proposat, i el marc on el ciutadà desenvoluparà la seva participació activa. El Comú és la institució consistorial, administrativa i política de l'Entitat Territorial Primària. Classifiquem com a entitats territorials primàries: una urbanització, un barri, un llogarret, un nucli agregat, un poblet, un disseminat, una associació de veïns, les comunitats de propietaris de les escales de veïns de les ciutats, pobles i viles, i qualsevol altra entitat de població que ocupi un espai territorial definit, i sigui susceptible d'integrar-se, o formar part, d'una municipalitat, d'una entitat municipal descentralitzada, o qualsevol altre tipus d'Entitat territorial Secundària.

La funció essencial de les entitats territorials primàries seria doble: d'una banda l'administració i gestió dels seus interessos, com a comunitat i, al mateix temps, vetllar pel seu patrimoni social, cultural i material; i de l'altra el debat de propostes i aportacions relatives tant al conjunt del seu àmbit d'actuació com tot allò que sigui objecte de discussió sobre les seves competències i atribucions. El Govern d'una entitat territorial primària és la Junta Comunal. Els membres que conformarien aquesta Junta Comunal són els SotsSíndics, i el representant i portaveu de tots ells, el Síndic.

El municipi. El municipi no és objecte de cap modificació, de manera que continuaria essent un municipi tal com és actualment. Una vegada contextualitzat i dissenyat institucionalment i estructuralment el plantejament que es presenta, es juxtaposa al municipi, obtenint així la nova estructura política i administrativa d'aquest ens local, que en definitiva és la mateixa que el d'una Àrea Bàsica Administrativa —quadre 12. L'estructura política que es proposa per a un municipi, és que els membres que conformin l'assemblea de l'ens local siguin els Consellers Municipals, essent el representant formal i portaveu de tots ells el Batlle o Paer.

El model associatiu. **En aquest postulat pretenem sumar la tradició gremial, l'històric tarannà de l'associacionisme, i el conjunt de l'entramat i teixit associatiu actual i transformant-lo en un model de participació i implicació social, esdevenint una pota de govern, i col·laborant, i essent part, en una nova manera de fer a l'hora de governar, a partir de dos nivells: primer nivell, els grups socials secundaris i, segon nivell, els gremis i/o estaments — quadre 13.**

Mitjançant el teixit associatiu, es dota el nou model d'un potent mecanisme de participació social i de govern que és transcendental en el desenvolupament i l'èxit del conjunt del projecte. És en el si d'aquesta cercle associatiu on s'haurien de concretar i precisar, el debat i l'elaboració d'una part molt important de les polítiques més pròximes i pròpies —al ciutadà i al conjunt de la societat civil— dins el seu entorn natural. El diagrama polític resultant d'aquesta proposta, pel que fa a l'esfera associativa, és el que podem observar en el quadre 14.

Gremis i/o estaments. Considerem gremis i/o estaments, a aquella entitat que representa i engloba un conjunt de grups socials secundaris d'un mateix sector social o productiu, per a defensar els seus interessos i col·laborar amb el conjunt de la societat de l'ens local. La seva funció és la d'actuar com una de les dues branques del govern que plantejem. La funció essencial dels gremis i/o estaments també seria doble: d'una banda, l'administració i gestió dels

seus interessos col·lectius, com a ens; i de l'altra el debat de propostes i aportacions relatives tant al conjunt del seu àmbit d'actuació.

La institució administrativa i política de tot Gremi i/o Estament, també l'anomenariem Assembla de Síndics. Els membres que conformen l'Assembla de Síndics del gremi i/o estament són els síndics i el representant i portaveu de tots ells és el Conseller Comunal, si depenen d'una ABA, i Conseller Municipal, si depenen d'un municipi.

Grups socials secundaris. Són la institució —associativa— més propera al ciutadà i estan en el fonament de tota la nova estructura associativa del model que es postula. Classifiquem com a grups socials secundaris: les entitats, associacions, centres, cercles, clubs i qualsevol sistema de relació social format per un conjunt de persones que exerceixen i comparteixen una sèrie d'interessos i variables, com proximitat ideològica, laboral o afinitats diverses, mantenen una relació social i formen una comunitat institucionalitzada, estructurada i estable. És on el ciutadà intervindria i participaria activament, de forma ordinària i periòdica.

La funció essencial dels grups socials secundaris, també és doble: l'administració i gestió dels seus interessos, com a comunitat, vetllant al mateix temps pel seu patrimoni social i material; la deliberació de propostes i aportacions relatives al seu àmbit d'actuació i influència, com també sobre tot allò que sigui objecte de discussió sobre les seves competències i atribucions.

Els membres que conformen l'assemblea del Grup Social Secundari són els membres, i/o vocals, i/o socis; els que componen la Junta de l'entitat Sotssíndics; i el representant i portaveu de tots ells seria el Síndic.

El model de govern que es proposa en la cosa pública local. **En el nou paradigma proposat s'estableix una forma de govern col·legiada, un model de govern col·legiat sense cap figura preminent i preponderant.** És un model fonamentat en l'Esperit del Dret Públic Català anterior al Decret de Nova Planta, sense perdre de vista l'entorn occidental i les demandes socials en allò relatiu a les exigències dels principis del bon govern, eficiència, eficàcia i rigor.

Partint del Dret Públic català. i del seu esperit, afegint-hi allò que la *rule of law* i altres models comparats ens puguin aportar, hem dissenyat un model —quadre 16— que en essència respon als principis citats de bon govern, eficiència i eficàcia, amb una administració on l'acció política i la gestió administrativa

estiguin nítidament separades. **Aquest model es fonamenta en una assemblea col·legiada com a òrgan d'adopció d'acords sobre l'acció política, i una gestió professional nítidament separada de la política,** amb un Secretari General com a màxim responsable de la funció executiva, i per tant, qui executa totes les decisions polítiques, sense interferir en l'acció política.

En aquest model, cada actor sap el paper que li correspon, les posicions estan ben fixades i precisades i no es produeixen intromissions en el rol, competències i atribucions de l'altre, atès que la línia divisòria entre política, d'una banda, i gestió i execució administrativa de l'altra, estan clarament definides, acotades i regulades: un Secretari General líder executiu indiscutible; una assemblea de consellers que pren i determina absolutament totes les decisions polítiques; i un Batlle o Paer com a figura simbòlica, de representació, protocol·lària, en tant que president formal del Plenari de l'assemblea escollit per torn rotatori entre els membres que la componen.

Introduïdes totes les variables que considerem imprescindibles per tal que el model assolixi els objectius que cerquem, la proposta de govern local quedaria conformada per una estructura orgànica d'acord amb els òrgans que es descriuen tot seguit:

- Estructura política de govern; acció política.
 - Assemblea de Consellers, del Consell Municipal o Consell Comunal. És el màxim òrgan de govern de l'entitat municipal.
 - Assemblea de Síndics. És l'òrgan de govern de les municipalitats, de les EMD, dels barris, disseminats, i totes aquelles Entitats Territorials Secundàries, en l'esfera territorial, i dels Gremis i/o Estaments en l'esfera associativa.
 - Assemblea de SotsSíndics. És la institució de govern de les entitats territorials primàries, en l'esfera territorial, i dels Grups Socials Secundaris, en l'esfera associativa.

- Estructura administrativa de govern; acció executiva.
 - El Secretari General Municipal i tota la seva estructura administrativa i de gestió.
 - El treballador públic, part indestriable d'aquesta estructura administrativa i de gestió.

Com a resultat del model proposat, s'institueixen —quadre 15— les figures següents:

- Conseller Comunal. Membre de l'Assemblea de Consellers del Consell Comunal d'una Àrea Bàsica Administrativa i representant o president de l'Assemblea de Síndics de les entitats territorials Secundàries i dels Gremis i/o Estaments.
- Síndic. Membre de l'Assemblea de Síndics, i representant o president del Comú, o de la seva Junta allà on n'hi hagi, de les entitats territorials primàries i de dels Grups socials secundaris.
- Sotssíndic. Membre de la Junta del Comú, allà on n'hi hagi, de les entitats territorials primàries i de dels Grups socials secundaris.
- Membres, Vocals i/o socis. Usualment, els membres dels Grups socials secundaris —associacions, clubs, agrupacions, etc.— adquireixen la condició de soci, o membre o vocal, d'aquestes entitats. En aquest cas, mantindríem aquesta denominació habitual.

Marc Jurídic. La complexitat del món local que s'institueix a partir del present postulat, fa que la seva regulació adquireixi una gran importància de manera que l'existència d'un marc jurídic que incorpori totes les particularitats de la proposta és imprescindible. Aquest marc jurídic que s'estatueix, estaria compost per una llei de política local, en el seu vèrtex que, al seu torn disposaria la ordenació d'una Carta Municipal per a cada entitat municipal, així com un Estatut Intern per a cada una de les entitats relatives a les esferes territorial i associativa, així com als nivells corresponents.

La Carta Municipal. És l'instrument normatiu sobre el que pivotaria tota la nova estructura orgànica de govern i administrativa que es postula en aquest nou model. Ha de ser la llei fonamental pròpia de cada entitat municipal per a dotar-se d'unes competències adequades, d'un govern racional i d'una administració eficient i eficaç, amb vocació i voluntat d'actuar de carta magna municipal, i d'acord amb l'ordenament jurídic vigent i el principi de seguretat jurídica.

En aquest treball volem fugir dels models homogeneïtzadors i apostar decididament per un sistema en què cada municipi, dins uns marges regulats per llei, estableixi, en funció de la seva realitat i capacitat, la seva composició, la seva organització política, el seu règim de funcionament, la seva dimensió, les seves competències i, en definitiva, tot el que sigui necessari per a apropar i posar a disposició del ciutadà una governança d'excel·lència contrastada.

La Carta Municipal ha de determinar i regular, també, independentment de l'Estatut Intern de cada ens, unes línies mestres sobre els aspectes més determinants en relació a la composició, funcionament, competències, funcions i tot allò que sigui necessari i imprescindible per un bon govern en la cosa pública local, de totes les entitats territorials, de primer i segon l·livell, com de les entitats associatives, també de primer i segon l·livell de cada municipi i Àrea Bàsica Administrativa.

Estatut Intern. El model polític d'aquest paradigma es recolza en un entramat de diverses entitats que estan a la base del sistema. Són entitats amb caràcter representatiu, amb responsabilitat polítiques i administratives, d'execució i de gestió. Les entitats de caràcter associatiu ja disposen d'uns estatuts. Ara atorguem caràcter políticoadministratiu a aquests estatuts i els transformem en un instrument reglamentari i jurídic.

L'Estatut Intern ha de regular i concretar el govern, composició, funcionament, competències, funcions i tot allò que es requereixi per a un bon govern de la institució. La vocació d'aquest instrument, és la d'actuar de Reglament d'organització i funcionament local en allò que fa referència a la gestió i l'execució de l'activitat política i administrativa de l'ens, amb l'objectiu d'ordenar-ne la forma i el fons.

El govern de l'Àrea Bàsica Administrativa i del municipi. El govern que es proposa per a les àrees bàsiques administratives i els municipis, és un govern que a més a més de ser la institució bàsica de l'organització territorial, sigui, realment i efectiva, l'element essencial de participació ciutadana en els assumptes públics. El Consell Comunal —en les àrees bàsiques administratives— i el Consell Municipal —en els municipis— serien l'òrgan col·legiat de govern, compostos per una assemblea de consellers escollits mitjançant sufragi universal provinents dels segon i primer l·livell.

Per al desenvolupament de la seves responsabilitats exercirien les potestats reglamentària i d'autoorganització; la tributària i la financera; la de programació o de planificació; l'expropiatòria; la d'investigació, d'atermenament i de recuperació d'ofici de llurs béns; la d'execució forçosa i la sancionadora; la de revisió d'ofici de llurs actes i acords; i totes aquelles que derivades de les necessitats quotidianes la llei en vigor els atorgués per a l'exercici de la bona governança, i totes aquelles funcions que determini la Carta Municipal segons els principis de descentralització, autonomia, subsidiarietat i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans, amb exigència de la suficient capacitat de gestió del municipi.

L'Assemblea de Consellers, del Consell Municipal i del Consell Comunal. És l'òrgan col·legiat i deliberant de govern que adoptaria totes les decisions polítiques sobre les accions i actuacions que afecten a l'ens local. Està compost pel conjunt de consellers comunals i municipals representants de les entitats territorials secundàries i tots els consellers representants dels gremis i estaments, escollits mitjançant sufragi universal en un procés electoral que veurem més endavant, provinents del segon i primer l·livell de l'estructura orgànica explicada.

El règim d'organització, funcionament i de sessions es determinà mitjançant la Carta Municipal, en funció de les seves necessitats, particularitats i de la realitat i dimensió de cada ens municipal. Correspon a l'Assemblea tot el procés de selecció i designació del Secretari General Municipal, inclosa la tramitació, deliberació i votació corresponent. També correspon a l'Assemblea la competència d'incoar, tramitar i resoldre qualsevol eventual obertura d'expedient disciplinari.

La figura del Batlle o Paer. El Batlle o Paer assumeix la presidència formal de l'Assemblea de Consellers, desenvolupant un rol protocol·lari representatiu del Consell i representatiu governamental en el territori. La proposta per a aquesta figura és dual: d'una banda política, el citat paper de representació formal, en tant que presidiria l'Assemblea de Consellers, i protocol·lària, és a dir, la de representar el municipi en aquells esdeveniments de caràcter institucional o oficials; i de l'altra, social, tenint cura d'una funció com a home bo, com a mediador, per aquest motiu la figura del Batlle o del Paer incorporaria, al mateix temps, la missió d'una figura semblant a la de Defensor o Síndic del Ciutadà.

El Batlle o Paer és escollit, d'entre els membres electes que componen l'Assemblea de Consellers, per un període d'un any. En cap cas és un òrgan unipersonal de govern ni té funcions executives, i pel que fa a les deliberants, les ostenta d'igual manera que la resta de membres de l'Assemblea. Hi podrà haver la figura d'un o més vice-batlles o vici-paers, en funció de les característiques de cada ens local i de la seva Carta Municipal. Les seves competències serien, només, les de substituir el Batlle o Paer en cas d'absència, i les que aquest delegui per qüestions personal de caràcter temporal limitat.

S'institueix una figura similar a la d'un mediador o Defensor o Síndic del Ciutadà, i s'assignaria el seu exercici al Batlle o Paer. Es tractaria d'una figura semblant al que es coneix com «home bo», síndic de greuges i mediador de conflictes, que engloba característiques i qualitats de tots ells i, per tant, personatge de referència per als conciutadans. La seva missió seria garantir el

dret de totes les persones a una bona administració, tasca que porta a terme atenent els suggeriments, problemes, queixes, greuges, reclamacions de les persones que es trobessin davant d'un conflicte, un fet, o una actuació —o manca d'actuació per inactivitat— de les administracions.

El govern de les municipalitats. Les municipalitats tenen una estructura de govern i exerceixen les competències pròpies determinades per la Carta Municipal i reflectides en el seu Estatut Intern. L'Assemblea de Síndics, conformada per tots els síndics de les entitats territorials primàries del conjunt de la seva àrea territorial d'actuació, és l'assemblea deliberant i l'òrgan col·legiat de govern, i el Conseller Comunal, escollit mitjançant sufragi universal per un període de cinc anys, és qui la representa en el Consell Comunal de l'Àrea Bàsica Administrativa.

Les funcions executives dins l'àmbit territorial d'actuació de la municipalitat les executaria un funcionari responsable pertanyent a l'estructura administrativa del Secretari General Municipal i designat per aquest i que, al mateix temps, exerciria de secretari de la Municipalitat i de l'Assemblea de Síndics.

La figura del Conseller Comunal, tindria una doble funció: assumiria la presidència de l'Assemblea de Síndics, desenvolupant, bàsicament, un paper merament formal i representatiu d'aquesta, per tant, en cap cas seria un òrgan unipersonal de govern ni tindria funcions executives; però, al mateix temps seria el representant polític en el Consell Comunal i, per tant, membre de ple dret en l'Assemblea de Consellers del Consell Comunal. Correspondria al Conseller Comunal, sancionar totes les resolucions adoptades per l'Assemblea de Síndics, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura, conjuntament a la del secretari.

El govern de les altres entitats territorials secundàries. Les entitats territorials secundàries tenen una configuració de govern pràcticament idèntica a la que acabem de descriure per a les municipalitats, és a dir, la seva estructura de govern està integrada per una Assemblea de Síndics, que és l'assemblea col·legiada deliberant i el govern de l'ens, i d'un Conseller Municipal, que és qui la presidiria formalment i la representaria en el Consell Municipal del Municipi. El funcionament, composició i competències pròpies, estarà determinat i establert mitjançant la Carta Municipal i l'Estatut Intern de l'entitat territorial secundària. L'Assemblea de Síndics, també està conformada per tots els síndics de les entitats territorials primàries del conjunt de la seva àrea territorial d'actuació.

Com en el supòsit de les municipalitats, les funcions executives, així com de secretari de les altres entitats territorials secundàries, les executarà, i seran responsabilitat, d'un funcionari pertanyent a l'estructura administrativa del Secretari General Municipal de l'ens local i designat per aquest. Al mateix temps, exerciria de secretari de l'entitat territorial secundària i de l'Assemblea de Síndics.

La figura del Conseller Municipal, com en el cas de les municipalitats, tindria també aquí una doble funció: la presidència de l'Assemblea de Síndics, i, al mateix temps seria membre de ple dret en l'Assemblea de Consellers del Consell Municipal en tant que representant polític de l'Assemblea de Síndics.

L'Estatut Intern podria crear, també, la figura de viceConseller Municipal, o President de l'Assemblea de Síndics, amb la sola funció de presidir-la, en substitució i/o delegació del Conseller Municipal. En aquest supòsit, el viceConseller Municipal seria escollit, pels membres electes que componen l'Assemblea de Síndics d'entre ells mateixos, per un període d'un any i als sols efectes de presidir-la durant el període establert.

El govern de les entitats territorials primàries. La institució de govern de les Entitats Territorials Primàries és el Comú, que actuaria d'òrgan col·legiat deliberant i de govern de l'Entitat. La seva estructura està formada per l'Assemblea del Comú, integrada per la totalitat dels veïns amb dret a sufragi actiu i passiu de l'Entitat Territorial Primària, i un Síndic, que serà el representant nat del Comú en el Consell de Síndics de la municipalitat o Entitat Territorial Secundària. En tot cas, les funcions, organització, funcionament i competències de l'Entitat Territorial Primària i els seus òrgans, serien les que es disposi a l'Estatut Intern de l'entitat, d'acord amb la Carta Municipal de l'Àrea Bàsica Administrativa o del Municipi.

Les funcions executives, així com de secretari del Comú i de la Assemblea del Comú, les executaria, i serien responsabilitat, d'un funcionari pertanyent a l'estructura administrativa del Secretari General Municipal.

Segons la dimensió o peculiaritats d'una Entitat Territorial Primària, l'Estatut Intern, de forma facultativa, podria optar per la creació d'una Junta del Comú, amb l'objectiu d'assistir a l'Assemblea del Comú, si per a una major operativitat i bon govern es considerés oportú. Els membres d'aquesta Junta del Comú serien els o SotsSíndics, i estaria presidida formalment pel Síndic, o per delegació seva, pel viceSíndic.

La figura del Síndic, tindria una doble funció: la presidència formal de l'Assemblea del Comú, amb un paper només representatiu d'aquesta; i, al mateix temps membre de ple dret en l'Assemblea de Síndics de la Municipalitat o Entitat Territorial Secundària. El Síndic és escollit, mitjançant sufragi universal, per un període de cinc anys. Correspondria al Síndic, sancionar totes les resolucions adoptades per l'Assemblea del Comú, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura, conjuntament amb la del secretari.

L'Estatut Intern podria crear, també, la figura de Vicesíndic, o President formal de l'Assemblea del Comú en substitució del síndic. En aquest supòsit, el Vicesíndic seria escollit d'entre els membres electes que componen l'Assemblea del Comú, per un període d'un any i als sols efectes de presidir-la durant el període establert.

El govern en l'esfera associativa. La importància que atribuïm al component social en aquest model, és essencial, i ho fem mitjançant la institucionalització del teixit associatiu del país, tot elevant-lo a categoria de institució de govern.

La proposta consisteix en una esfera associativa que es subdivideix en dos nivells de participació: els gremis i estaments, en el segon nivell, i els Grups Socials Secundaris, en el primer nivell. Per tant, també hi ha dues institucions de govern, una per cada nivell.

El Govern dels Gremis i Estaments. L'estructura de govern està integrada per una Assemblea de Síndics, conformada per tots els síndics dels Grups Socials Secundaris de la seva esfera d'actuació, que és l'assemblea col·legiada deliberant i el govern de l'ens, i d'un Conseller, Comunal o Municipal, que és qui la presidiria formalment i la representaria en el Consell Municipal del Municipi. El funcionament, composició i competències pròpies, estarà determinat i establert mitjançant la Carta Municipal i l'Estatut Intern de cada Gremi i Estament.

Les funcions executives, així com de secretari, serien executades per un funcionari pertanyent a l'estructura administrativa del Secretari General Municipal de l'ens local i designat per aquest. Al mateix temps, exerciria de secretari del Gremi o Estament i de l'Assemblea de Síndics.

La figura del Conseller, Comunal o Municipal, tindria, indefugiblement, també aquí, una doble funció: la presidència formal de l'Assemblea de Síndics, amb un rol simplement de representació d'aquesta, sense tenir en cap cas funcions executives, ni ésser un òrgan unipersonal de govern; i, al mateix temps, seria

membre de ple dret en l'Assemblea de Consellers, del Consell Comunal o Consell Municipal, en tant que representant polític de l'Assemblea de Síndics. El Conseller Municipal ha de ser escollit, mitjançant sufragi universal, per un període de cinc anys. Correspondria al Conseller, Comunal o Municipal, sancionar totes les resolucions adoptades per l'Assemblea de Síndics, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura conjuntament amb la del secretari.

L'Estatut Intern podria crear la figura de Viceconseller Comunal o Municipal, o President de l'Assemblea de Síndics, amb la sola funció de presidir-la, dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, en substitució i/o delegació del Conseller Comunal o Municipal. En aquest supòsit, el Viceconseller Comunal o Municipal seria escollit, d'entre els membres electes que componen l'Assemblea de Síndics, per ells mateixos, per un període d'un any.

El Govern dels Grups Socials Secundaris. La institució de govern és l'Assemblea de l'Entitat, integrada per la totalitat dels membres de l'entitat amb dret a sufragi actiu i passiu, i un Síndic —que es correspondria amb el que actualment és el President de l'entitat—, al mateix temps representant natural de l'entitat en el Consell de Síndics del Gremi o Estament. Les funcions, organització, funcionament i competències del Grup Social Secundari i els seus òrgans, serien les que es disposi a l'Estatut Intern de l'entitat. Cada Grup Social Secundari, disposarà, preceptivament, d'una Junta de l'Entitat. Els membres d'aquesta Junta, que estaria presidida pel Síndic, passarien a denominar-se Sots-Síndics.

Les funcions executives, així com de secretari de l'Entitat i de la seva Assemblea, serien executades, i de responsabilitat, d'un funcionari pertanyent a l'estructura administrativa del Secretari General Municipal de l'ens local i designat per aquest. Com en la resta del model, les funcions executives vindrien determinades tant per la Carta Municipal com per l'Estatut Intern de cada Entitat.

La figura del Síndic també tindria una doble funció: la presidència formal de l'Assemblea, amb un paper representatiu d'aquesta; i, al mateix temps, membre de ple dret en l'Assemblea de Síndics del Gremi o Estament. El Síndic hauria de ser escollit, mitjançant sufragi, d'entre els membres electes que componen l'Assemblea de l'Entitat, per un període de cinc anys. Correspondria al Síndic, sancionar totes les resolucions adoptades pel govern de l'Entitat, que anirien acompanyades sempre de la seva signatura.

L'Estatut Intern podria crear, també, la figura del Vicesíndic, o President de l'Assemblea, amb la sola funció de presidir-la, dirigir i ordenar els debats i moderar-ne les sessions, en substitució i/o delegació del Síndic. En aquest supòsit, el vice-Síndic seria escollit, per un període d'un any.

L'estructura administrativa de govern; acció executiva. L'acció executiva de l'estructura administrativa de govern del model que proposem, està formada pel Secretari General Municipal i tota la seva unitat orgànica de gestió i administració, inclòs el treballador públic. En aquest nou paradigma cada actor té perfectament definides les seves funcions, i la línia divisòria entre política i execució, estan clarament delimitades, acotades i regulades. És evident que l'estructura a càrrec del Secretari General Municipal, adquireix una dimensió diametralment diferent del que fins avui s'ha conegut en el context de la cosa pública.

Dins d'aquesta estructura administrativa i professional de govern, adquireix un paper d'especial rellevància la figura del treballador públic, al que li reservem una gran responsabilitat en l'èxit del conjunt de la proposta que s'ha postula en el present treball.

El Secretari General Municipal. És el funcionari superior al servei de la cosa pública local, i cap executiu i administratiu de l'ens local, amb totes les funcions executives a les seves mans i, per tant, el garant de l'execució i gestió de totes les decisions de l'Assemblea de Consellers del Consell Municipal o Consell Comunal, respectivament. El Secretari General Municipal seria, al mateix temps, el responsable de desenvolupar i coordinar tota la gestió administrativa, essent el cap, i el responsable, de tota l'estructura professional i tècnica, incloses les estructures de govern dels diferents nivells institucionals corresponents a les dues esferes territorial i associativa.

El Secretari General Municipal posseeix, per a la seva funció, una total discrecionalitat per a bastir i organitzar el funcionament del govern i de l'administració municipal. Les seves competències i atribucions són les que la normativa estableixi, entre les que hi ha les d'informar, assessorar, ésser el cap de personal, seleccionar el personal del Consell, elaborar la proposta del pressupost, actuar en nom del Consell en totes les accions i procediments legals, dissenyar la planificació del Consell. També tindria assignat el principi d'autoritat i de fe pública. Tota la documentació del Consell Municipal ha d'incorporar la signatura del Secretari General Municipal per a ésser vàlida.

El Secretari General Municipal, ha de tenir el nivell universitari en alguna de les tres branques del coneixement següents: dret, ciències polítiques, o econòmiques, i el requisit indispensable per a accedir-hi és el de demostrar una carrera professional més que contrastada i un currículum professional **amb una experiència acreditada en el món local de, com a mínim, quinze anys exercint tasques de gestió, execució, direcció i responsabilitats dins la cosa pública local.**

El Secretari General Municipal l'ha de designar l'Assemblea de Consellers. Quan un municipi requereixi cobrir la plaça de Secretari General Municipal, **un Tribunal format per professionals de la mateixa categoria i nivell, seleccionarà un candidat** i en farà la proposta a l'Assemblea de Consellers que l'haurà d'acceptar en sessió plenària. La durada de cada període contractual que es proposa seria de set anys —per analogia amb els models comparats estudiats— renovables sense limitació de períodes. En el supòsit que transcorreguts el set anys aquest no es renovés, hauria de deixar el lloc de treball.

Quan un Secretari General Municipal abandona el càrrec, sigui quin sigui el motiu, durant els vint-i-quatre mesos següents no podria exercir cap altra ocupació relacionada amb el seu lloc de treball en el sector privat. El Secretari General Municipal pot cessar per finalització del contracte, o com a conseqüència d'haver presentat la dimissió; pel que fa a la possible destitució, cal una majoria qualificada de 3/4 dels membres del Consell i l'ha de ratificar i resoldre el Govern de Catalunya.

S'estableixen uns límits professionals per a un Secretari General Municipal: la impossibilitat d'ocupar càrrecs o ocupacions privades —exercir d'advocats, membres de consells d'administració, gabinets d'assessorament i/o qualsevol altra activitat privada— mentre estiguin en exercici. Tampoc, no poden exercir —al mateix temps— cap altre càrrec públic —diputats, senadors, ministres, etc.—, però poden col·laborar en comissions i comitès governamentals, si els és requerit. Les condicions laborals del Secretari General Municipal han de ser universals per a tot el col·lectiu, i han d'estar tipificades i regulades per les disposicions normatives corresponents.

El treballador públic. Ha de ser la part nuclear de la funció pública, i un element essencial en la prestació adequada d'uns serveis administratius eficients i eficaços. El treballador públic que es proposa no seria gaire diferent del funcionari de la gran majoria de països de l'entorn

immediat dins la Unió Europea i, com aquests, hauria d'estar sotmès a lleis de caràcter laboral, sense privilegis, més enllà del conjunt de drets i deures de tots els treballadors de les societats més avançades. En aquest paradigma, **la tasca del treballador públic ha d'estar sotmesa a una permanent avaluació de l'observança de les seves responsabilitats i exercici de les seves obligacions.**

Una funció pública preparada, implicada i compromesa, és una eina essencial per a un funcionament d'excel·lència en la política local i la garantia d'uns serveis administratius eficients i eficaços, aptes, adaptats i amb una capacitat de resposta solvent per a fer front a les necessitats, exigències i reptes del segle XXI. El funcionari públic que postulem, és un treballador públic que exerceix les seves funcions a la funció pública, però que com la resta d'empleats del país, està sotmès a les lleis de caràcter laboral, sense condicions laborals diferenciades de les de qualsevol altre empleat de qualsevol altre sector laboral. **La tasca del funcionari públic s'hauria de sotmetre a una avaluació periòdica del seu rendiment i productivitat.**

En el model proposat, treballar a la funció pública no hauria de comportar l'obtenció de privilegis de cap classe, sinó que com la resta d'actors del món laboral, haurien de poder acreditar en tot moment la seva capacitat per a les tasques que desenvolupin, amb estricta i invariable observança dels principis de mèrit, capacitat i professionalitat. El treballador públic d'aquest paradigma, quan per qualsevol motiu cessi en el seu lloc de treball, ha de passar a la situació d'aturat i amb els mateixos drets i obligacions que qualsevol altre treballador laboral en idèntica situació.

Es proposa un sistema únic de funció pública a Catalunya homogeni i racional, un model que estructurari una organització específica, reglada i, amb un mateix marc normatiu, tots els recursos humans de la cosa pública a Catalunya, que sigui flexible i respongui a les necessitats i exigències dels serveis públics i de la societat a la que es dona aquest servei. Una funció pública amb un compromís implícit i explícit, que disposi d'eines i mecanismes de responsabilitat que garanteixin la millora de les condicions del servei; **un treballador públic compromès amb l'aplicació i observança d'un codi ètic i de bona conducta que contingui els valors adequats,** mitjançant els instruments adients, per a excel·lir en el desenvolupament de la seva tasca.

L'accés a la funció pública s'instrumentalitzaria a través del pas per l'Escola d'Administració pública, com a responsable d'instruir els aspirants mitjançant cursos d'especialització i formació específics, impartits amb rigor, amb les garanties d'una formació adequada i estricta amb l'objectiu d'assolir les competències i formació necessària per a desenvolupar les tasques que li serien encomanades. En aquelles categories en que es requereix formació universitària, l'accés es farà mitjançant la superació d'un màster, de caràcter universitari, especialitzat, d'acord amb els requisits de cada convocatòria i en concordança amb les exigències del lloc de treball a ocupar l'aspirant.

El principi fonamental d'aquest model, és: la impossibilitat d'assolir tasques de responsabilitat i direcció de les diferents seccions àrees i departaments del conjunt de la cosa pública, sense haver transitat prèviament pels diversos nivells inferiors i haver adquirit l'experiència necessària.

El model de sistema electoral local. Característiques singulars del sistema proposat. L'"Esperit" del Dret Públic Català i la seva relació amb la *rule of law*, ens proporcionaran les pautes a seguir. **La proposta ha de respondre als paràmetres següents: nítidament democràtic; cent per cent participatiu; reflex rigorós de les preferències de l'elector de manera precisa i concreta; exigent per a l'elector.** Els paràmetres citats ens porten a un model electoral directe, majoritari amb vot preferencial, comicis cada cinc o sis anys, indefugiblement participatiu, absolutament transparent, i amb una escrupolosa observança d'un procés i desenvolupament serè. Un model on la confrontació política desaparegui; un model on l'interès general, el servei a la comunitat, la suma d'esforços i energies, la discrepància enriquidora i constructiva, el civisme i la convivència fossin elements essencials; un model on els electes tinguin la formació necessària i on es respectin i es contemplin els principis de mèrit i capacitat.

Aquestes característiques per a un model electoral d'aplicació en la política local, serien:

- Vot preferencial —i transferible— amb una combinació de formes de vot i nivells de circumscripció, si s'escau, amb l'objectiu d'assolir un model que sigui força exigent per a l'elector, i que reflecteixi de forma rigorosa, precisa i concreta les preferències de l'elector (com, per exemple, el vot únic transferible utilitzat a Irlanda).
- Circumscripcions electorals reduïdes, pròximes i molt vinculades al ciutadà —associacions, gremis, estaments, etc.

Aquest model electoral, tot i basar-se en fórmules estàndards existents i conceptes pretèrits, no és una foto de cap dels coneguts avui dia, perquè el que canvia no són ni les fórmules ni el sistema ni la forma, sinó que el veritable canvi està en el fons, en la interrelació ciutadà/política, participació/acció. Les seves virtuts radicarien en que seria nítidament democràtic, cent per cent participatiu, directe, transparent i serè. **Es tractaria d'un model força sofisticat que reflectiria les preferències de l'elector de manera precisa i concreta, però que al mateix temps, li requeriria una gran exigència d'informació, participació i responsabilitat.** El ciutadà elegiria quatre representants diferents en el decurs de cada període electoral: un Conseller, Comunal o Municipal de l'esfera territorial; un Conseller, Comunal o Municipal de l'esfera associativa; un Síndic de l'esfera territorial; i un Síndic de l'esfera associativa.

El model que es proposa consisteix en una Zona Electoral amb doble nivell de circumscripció electoral i amb una fase prèvia de primàries, i un sistema d'elecció directe i majoritari amb vot preferencial —l'estructura electoral del model es reflecteix en el quadre núm. 16, i la fitxa tècnica del model s'exposa en el quadre núm. 17.

Cada ciutadà votaria un mínim de quatre vegades —en una atapeïda agenda electoral en la que podria arribar a votar fins a vuit vegades si es produïssin empats en la primera volta, situació pràcticament impossible tractant-se d'un vot preferencial, sobre tot en les primàries. Per cada nivell de circumscripció electoral hi ha dos nivells d'eleccions: un primer previ, de primàries per a seleccionar els candidats, i el segon en què s'elegiria el representant de cada sots-circumscripció d'entre els candidats sorgits en el primer nivell. Si es produís un empat s'hauria de procedir a una segona volta.

Són electors i elegibles tots els membres amb dret a vot de cada ETP, ETS, GSS, Gremi i Estament. En les primàries prèvies la forma de vot també seria el preferencial amb una variació consistent en que a la papereta de vot no hi hauria una llista de candidats en la que el votant hi pogués assenyalar el nom dels seus preferits per ordre de predilecció, sinó que és el votant qui conformaria la seva pròpia llista d'elegibles —seleccionats d'entre la llista de ciutadans elegibles, això és, amb dret al sufragi passiu de la seva sots-circumscripció— per ordre de preferència, anotant el noms dels candidats a la papereta de vot.

El ciutadà que hagués estat elegit reuniria una triple condició: seria el Síndic de la seva Entitat Territorial Primària —el Comú— o del seu Grup Social Secundari —l'entitat que correspongués—, al mateix temps en seria el seu representant en la Entitat Territorial Secundària, o bé, Gremi o Estament —el segon llivell—, i finalment podria accedir a Conseller del Consell Municipal o Consell Comunal si resultés elegit Conseller Comunal o Conseller Municipal, en el procés electoral corresponent del segon llivell.

Tots els ciutadans poden ser membres de vèries de les entitats de la circumscripció, però només poden exercir el dret de vot en un d'aquests Grups Socials Secundaris.

Cada Consell es renovà anualment per cinquenes parts, evitant així que es produeixi cap aturada, ni paràlisi institucional, cada vegada que hi ha eleccions, sinó que de forma natural queden substituïts els que hagin finalitzat el mandat pels nous membres escollits, que prendran possessió del càrrec, el dos de gener de l'exercici posterior al del procés electoral. **Les eleccions no es celebraran en una única jornada electoral simultània a tot el país, en una data expressa i general, sinó que es desenvoluparan escalonadament. Cada sotscircumscripcions celebrà només un procés electoral cada cinc anys.**

Resumint, i reproduint, les característiques singulars del sistema electoral proposat —tal com ja s'ha exposat a l'partat 4.4 del Capítol 4— serien les següents:

1. Transformar el model electoral és essencial per a la filosofia d'aquesta tesi en el sentit que tots els ciutadans —o, si més no, la majoria—, en algun moment de la seva vida, han d'haver ocupat algun càrrec de responsabilitat pública.
2. Tots els electors —tots els ciutadans—, membres amb dret a vot, serien al mateix temps, *de facto*, candidats potencials a ésser elegits.
3. La representativitat del model es posa de manifest pel fet que cada elector votaria un mínim de quatre vegades.
4. El poder local no és en cap cas un fi, sinó un fet circumstancial i natural: ningú pot haver estat càrrec electe més de dues vegades al llarg de la seva vida, amb un interval mínim de quinze anys.
5. La participació del ciutadà és la base de tot el model: una cosa pública de baix a dalt.
6. El model electoral evita qualsevol tipus de trencament social, polític i administratiu.

7. A través de la Carta Municipal es resolen les possibles disfuncions originades pel model, en allò que fa referència al nombre de representants de cada sots-circumscripció electoral, tot preveient els adequats mecanismes correctors i de ponderació que cada circumstància obligui.

Una nova acció política racional en la cosa pública local. **En el nou paradigma, l'acció política és aquella que garanteix el Bon Govern**, on l'actor polític no actua per interessos, tàctiques i/o estratègies electorals i/o de partit; un actor polític que no s'amaga en la demagògia, en els enganys, o en les falses promeses i sense populismes; un actor polític responsable que no maniobra en contra de res ni de ningú, i que el seu únic interès sigui el de sumar els seus plantejaments, les seves idees, els seus coneixements, la seva experiència i les seves aptituds a la de la resta d'actors polítics amb qui comparteix responsabilitats. Es volatilitzaria la partitocràcia, i s'instal·la un model on la política seria la suma de tots, i la presa de decisions polítiques, el resultat de les necessitats que cada comunitat.

Un model que exigiria que l'ordenament jurídic reguli l'exigència de responsabilitats civils, penals, administratives i polítiques a tots aquells que ostentant la representació popular i tenint responsabilitats públiques, els utilitzin fraudulentament mitjançant la falsedat, les pràctiques brutes i indignes, la manipulació sense escrúpols, la tergiversació de la realitat, la desnaturalització dels conceptes, la demagògia i el populisme. El nou ordenament ho hauria de tractar com a il·lícit penal, i inhabilitar, i apartar, indefinidament de la pràctica política tot aquell que hi incorri.

L'avaluació com a evolució del mecanisme de "purgar taula". La garantia d'un nou paradigma plenament democràtic i transparent requereix un instrument d'avaluació dels diferents actors implicats en forma d'institució nítidament imparcial, diàfana, justa, externa i independent.

La "purga de taula" era una institució disciplinària, de fiscalització, un procediment generalitzat, ordinari i sense excepcions, automàtic i periòdic d'exigència de responsabilitats en forma de control a posteriori, de la gestió en exercici del càrrec, sobre els fets i actuacions dels funcionaris públics. Té els seus fonaments en la Grècia Clàssica i en el Dret Romà, a través del qual s'incorpora i roman en el dret europeu medieval. En el cas de Catalunya, els Usatges ja preveien la depuració de responsabilitats dels batlles. Amb el nom de "purga de taula", la institució perdura fins el Decret de Nova Planta.

Reivindicant la "purga de taula". La reivindicació del "judici de taula" és, també, una reivindicació de tot l'"esperit" del dret pública català anterior al Decret de Nova Planta. La "purga de taula" el "judici de taula" —o potser la posada al dia de la institució i el seu nom, com a "Procés Periòdic de Depuració/revisió de Responsabilitats"—, en un paradigma nou com el que es postula, ha de ser l'eina essencial per tal d'expulsar de la cosa pública aquelles pràctiques i depurar totes aquelles responsabilitats que han d'ésser tipificades com il·lícit penal, amb totes les conseqüències que se'n puguin derivar, inclosa la inhabilitació i expulsió perpètua de la cosa pública.

L'actor polític en la cosa pública local. **L'actor polític que pretenem en aquest model, ha de ser lliure a l'hora de prendre decisions, per tant, no sotmès a cap disciplina de partit, sindicat i/o grup de pressió, i ha de posseir la formació acadèmica i/o professional necessària i la capacitat per a prendre decisions adequada i suficient.** No s'ha de dedicar professionalment a la política, ni tenir la voluntat de romandre-hi; és un ciutadà en exercici de les seves obligacions comunitàries durant un període preestablert.

La presa de decisions en els ens locals, requereix un altíssim nivell de professionalització dels diferents actors que hi intervenen. La gestió eficaç, eficient i adequada dels recursos públics, i la prestació de serveis, exigeixen, cada vegada més, una creixent responsabilitat i professionalitat dels servidors públics, i una clara diferenciació entre el rol polític i la gestió administrativa. No endebades, l'actor Polític és qui ostenta la delegació popular per a proposar, dissenyar i disposar les polítiques públiques necessàries per a la comunitat a la que representa i serveix.

Els polítics locals no seran professionals; els seus mandats seran d'un període determinat segons la norma corresponent i, només reelegibles una sola vegada transcorreguts el període que aquesta mateixa norma estableixi⁴²³; han d'acreditar una formació acadèmica i/o uns coneixements professionals suficients que els habiliti per al càrrec que han d'exercir. La participació en la cosa pública no ha de representar un modus vivendi, sinó una col·laboració puntual, en un moment temporal determinat i amb unes condicions concretes.

⁴²³ La proposta que fem en aquest treball de tesi és que els seus mandats seran de cinc anys, i només reelegibles una sola vegada després que hagin transcorregut un mínim de quinze anys.

Els electes no percebran cap remuneració de l'ens local per l'exercici de la seva obligació, sinó que **continuaran percebent el salari professional que els correspon de l'empresa on exercien la seva professió en el moment de ser elegits** per a una responsabilitat municipal, essent aquestes empreses les que rebran —de forma automàtica, regulada i presta— les indemnitzacions de les institucions corresponents per la dedicació temporal que cada conseller consagri a la cosa pública i deixi de prestar en la seva empresa.

La proposta de solució en el context vigent

Una de les principals conclusions que hem obtingut, és que **amb el conjunt de la legislació actualment vigent, és perfectament plausible l'establiment d'un nou model territorial, d'un nou model políticoadministratiu, amb sistema electoral propi inclòs, un nou model amb l'establiment de governs amb composició associativa i un nou model de funció pública, adaptada als temps i exigències d'avui dia.**

Amb la total transformació del model municipal i del mapa territorial que es proposa, es racionalitza el nombre de municipis i/o àrees bàsiques administratives. Fent un càlcul aproximat —sense cap altre pretensió que la d'obtenir unes dades orientatives—, dels 947 ajuntaments existents avui a Catalunya, es podria passar a uns 225 entre ens locals i àrees bàsiques administratives, és a dir una reducció de pràcticament el 75 % dels ens locals actualment existents. La majoria dels actuals municipis deixarien de tenir ajuntament tal com es coneix avui dia, per passar a tenir una oficina consistorial. Tanmateix, continuarien posseint la condició de municipis amb personalitat jurídica pròpia. Amb l'aplicació de la present proposta, la ràtio d'ens locals per milió d'habitants de Catalunya passaria a ser de 30 —recordem el quadre 8—, és a dir, al nivell dels països més avançats d'Europa. Tot i que, formalment, continuaria havent-n'hi 947, però efectivament, actius amb total capacitat operativa, uns 225.

Escenaris polítics i jurídics escaients com a vehicle d'implementació del nou paradigma.

La implementació de la proposta que acabem d'exposar no té un recorregut unidireccional puix indefugiblement depèn de diverses variables i, de totes elles, l'actor polític és quina, probablement, és la més complexa de superar. Com

podem de manifest en el Capítol 5, amb la normativa actualment vigent a Catalunya —la pròpia i la de l'Estat—, bona part del nou paradigma seria immediatament susceptible d'ésser posat en pràctica, llevat de tot allò que afecta al sistema electoral, de manera que s'hauria de fer compatible la convivència en paral·lel d'ambdós sistemes d'elecció dels diversos representants locals. **Per tant, en el supòsit d'un escenari en que el marc polític i jurídic continuï exactament igual i de la mateixa manera que a data d'avui, la implementació del nou paradigma és possible.**

Ara bé, a la vista del ventall de propostes polítiques mostrades pel conjunt de forces polítiques que actuen a l'Estat espanyol, cal concloure que hi ha altres tres escenaris possibles: la recentralització/involució, és a dir una Espanya unitària i centralitzada; una Catalunya Estat federal dins una Espanya federal; la Catalunya República independent i sobirana. D'aquest tres escenaris, el primer simplement no cal perdre-hi ni un minut, ni tractar-lo, atès que qualsevol proposta que no es correspongui amb el discurs oficial i amb allò que es legisli des del centre polític està inevitablement condemnat al fracàs, de manera que el recorregut d'aquest postulat, dins aquest escenari seria zero.

Pel que fa al segon, a un escenari d'una Catalunya esdevinguda Estat federal dins una Espanya veritablement federal, no hauria de diferir gaire, en la forma, del que seria l'escenari d'una Catalunya independent, atès que la potestat legislativa estaria en mans d'un Parlament de Catalunya veritablement Sobirà —sempre i quan el projecte federal fos realment federal—, així doncs, ens centrarem exclusivament en la possibilitat d'implementació del nou paradigma en una Catalunya independent.

Malgrat tot, el nou paradigma proposat no té cap possibilitat de materialització si nó es produeix una veritable metamorfosi a la cosa pública en general, i a la local en particular. Per a legislar en la direcció adequada en pro de la seva implementació, és necessari un actor polític, un legislador, fermament conscienciat de la necessitat d'una transformació, d'una mutació vers el model plantejat, i això és sensiblement més difícil que l'aplicació pràctica del model en sí car significa, ni més ni menys, que la desaparició del polític professional en el món local.

No obstant això, encara podríem preveure un altre escenari, atès el context polític actual. Ens referim a un Parlament de Catalunya independentista, amb un compromís davant el mandat del poble de portar Catalunya a la independència en divuit mesos per a posteriorment entrar en un procés constituent, i al mateix temps, un Estat espanyol sense govern, havent de

tornar a convocar eleccions generals i, per tant, amb una certa inestabilitat política a tots es nivells. Amb aquest quadre de fons, el legislador Català podria incorporar aquest nou paradigma entre les lleis de desconexió, en allò impossible d'encaixar en el marc jurídic estatal, conjuntament amb una acció d'aprofitament de les eines que si que li aporta aquest marc jurídic.

JURISPRUDÈNCIA, BIBLIOGRAFIA, WEBGRAFIA.

SUMARI: JURISPRUDÈNCIA {Pàg. 467} BIBLIOGRAFIA. {Pàg. 475}
WEBGRAFIA. {Pàg. 497}

JURISPRUDÈNCIA.

Tribunal Constitucional

STC 05/1983; Data de Resolució: 04/02/1983.

Síntesi: Cessament en el càrrec de regidor per expulsió d'un partit polític. Inconstitucionalitat de l'art. 11.7 de la Llei d'Eleccions Locals.

Vincle amb la tesi doctoral: Transfugisme dels electes locals

STC 76/1983; Data de Resolució: 05/08/1983.

Síntesi: Promogut pel Govern Basc, pel Parlament Basc, pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i per 50 Diputats de les Corts Generals, contra la Ley Orgánica Armonizadora del Proceso autonómico (LOAPA).

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat

STC 99/1987; Data de Resolució: 11/06/1987.

Síntesi: Promogut per don José María Ruiz Gallardón, Comissionat a l'efecte per 53 Diputats del Congrés, contra determinats preceptes de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública.

Vincle amb la tesi doctoral: El deficient funcionament de l'Administració pública i recentralització de l'Estat

STC 214/1989; Data de Resolució: 21/12/1989.

Síntesi: Recursos d'inconstitucionalitat interposats, respectivament, pel Parlament de Galícia, la Junta de Galícia, el Consell Executiu de la Generalitat

de Catalunya i el Parlament de Catalunya, en relació amb determinats articles de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Bases de Règim Local.

Vincle amb la tesi doctoral: Les diferències d'interpretació de la Llei. En aquest supòsit es posa en dubte la condició de bàsica de la Llei 7/1985.

STC 119/1995; Data de Resolució: 17/07/1995.

Síntesi: Vulneració del dret de participació en els assumptes públics.

Vincle amb la tesi doctoral: La dificultat contextual per a una veritable participació ciutadana.

STC 101/2003; Data de Resolució: 02/06/2003.

Síntesi: El Tribunal Constitucional anul·la en aquesta Sentència la sanció imposada a un catedràtic per criticar al rector de la universitat en un article de d'opinió.

Vincle amb la tesi doctoral: Llibertat d'expressió per criticar qualsevol càrrec sotmès a l'escrutini crític de l'elector.

STC 31/2010; Data de Resolució: 26/06/2010.

Síntesi: Recurs d'inconstitucionalitat interposat per noranta-nou Diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés en relació amb diversos preceptes de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Funció i contingut constitucional de l'Estatut d'Autonomia: Estatut d'Autonomia i sistema de fonts; bloc de constitucionalitat, valor interpretatiu de l'Estatut d'Autonomia; fonament de l'autonomia; drets fonamentals i drets estatutaris; sistema institucional autòmic, organització territorial i govern local; Poder Judicial; delimitació del contingut funcional i material de les competències; relacions de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i la Unió Europea; acció exterior; finançament autòmic i local; reforma de l'Estatut d'Autonomia. Eficàcia jurídica del preàmbul; nul·litat parcial i interpretació de preceptes legals.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat

STC 178/2011; Data de Resolució: 08/11/2011.

Síntesi: Competències en matèria d'assistència social: disposicions reglamentàries estatals que vulnereu les competències autonòmiques de gestió de subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 89/2012; Data de Resolució: 07/05/2012.

Síntesi: Competències sobre cultura. Convocatòria estatal d'ajudes que vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 138/2012; Data de Resolució: 20/06/2012

Síntesi: Anul·la la sentència que prohibí la inscripció de Bildu en el Registre de Partits Polítics per considerar aquesta nova formació política hereva de Batasuna.

Vincle amb la tesi doctoral: com a mostra del nivell de la qualitat democràtica de la classe política del Regne d'Espanya.

STC 177/2012; Data de Resolució: 15/10/2012.

Síntesi: Competències sobre condicions bàsiques d'igualtat, assistència social, associacions i fundacions, i recerca científica i tècnica: nul·litat de diversos preceptes reglamentaris estatals que vulneren les competències autonòmiques de gestió de les subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 226/2012; Data de Resolució: 29/11/2012.

Síntesi: Competències sobre foment de la recerca científica i tècnica i assistència social. Preceptes reglamentaris estatals que vulneren les competències autonòmiques de gestió de les subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 227/2012; Data de Resolució: 29/11/2012.

Síntesi: Competències sobre condicions bàsiques d'igualtat, immigració, hisenda general i deute de l'Estat, foment de la recerca científica i tècnica, bases del règim jurídic de les Administracions públiques i assistència social. Preceptes reglamentaris estatals que vulneren les competències autonòmiques de gestió de les subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 243/2012; Data de Resolució: 17/12/2012.

Síntesi: Competències sobre condicions bàsiques d'igualtat, ordenació general de l'economia i assistència social: nul·litat de diversos preceptes reglamentaris estatals que vulneren competències de la Generalitat de Catalunya.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 21/2013 Data de Resolució: 31/01/2013.

Síntesi: Competències sobre condicions bàsiques d'igualtat i assistència social: preceptes reglamentaris estatals que vulneren les competències autonòmiques de gestió de les subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 26/2013; Data de Resolució: 31/01/2013.

Síntesi: Competències sobre condicions bàsiques d'igualtat, immigració, hisenda general, règim jurídic de les Administracions públiques i assistència social: disposicions reglamentàries estatals que vulneren les competències autonòmiques de gestió de les subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 52/2013; Data de Resolució: 28/02/2013.

Síntesi: Competències sobre condicions bàsiques d'igualtat i assistència social: preceptes reglamentaris estatals que vulneren les competències autonòmiques de gestió de les subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 70/2013; Data de Resolució: 14/03/2013.

Síntesi: Competències sobre condicions bàsiques d'igualtat i assistència social: preceptes reglamentaris estatals que vulneren les competències autonòmiques de gestió de les subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 154/2013; Data de Resolució: 10/09/2013.

Síntesi: Competències sobre immigració i assistència social: resolució estatal que vulnera les competències autonòmiques de gestió de subvencions.

Vincle amb la tesi doctoral: Recentralització de l'Estat.

STC 31/2015; Data de Resolució: 25/03/2015.

Síntesi: Suspenent la Llei del Parlament de Catalunya, 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

Vincle amb la tesi doctoral: Límits a la participació ciutadana i recentralització de l'Estat.

Tribunal Suprem

STS 3659/2001; Tipus de Resolució: sentència; Data de Resolució: **04/05/2001.**

Síntesi: Constitució vàlida del Ple de l'ajuntament. Havent-se declarat nul el nomenament de Secretari accidental d'un ajuntament, el Ple celebrat amb la seva assistència i els acords adoptats en el mateix, s'ha de considerar també nuls, al no haver-se constituït vàlidament l'ajuntament i vulnerar l'article 90.1 del Reglament d'Organització i Funcionament.

Vincle amb la tesi doctoral: transcendència del Secretari en l'ordenament jurídic i administratiu a l'Estat espanyol.

STS 6914/2004; Data de Resolució: 28/10/2004.

Síntesi: Notificació de sanció per conduir vehicle de motor amb taxa d'alcoholèmia superior a la permesa. segona notificació al domicili al ho haver-se pogut practicar la primera. el requisit que sigui "en hora diferent" es compleix si entre la primera i la segona notificació existeix una diferència de seixanta minuts.

Vincle amb la tesi doctoral: Jurisprudència contradictòria; inseguretat jurídica.

STS 7211/2004; Data de Resolució: 10/11/2004 .

Síntesi: Desestimació d'un recurs de cassació en interès de la llei estatal, contra la sentència dictada en relació a una sanció de trànsit, pel Tribunal Administratiu de Navarra, anul·lant una providència de constrenyiment.

Vincle amb la tesi doctoral: Jurisprudència contradictòria; inseguretat jurídica.

STS 18216/1993: Data de Resolució: 19/10/1933

Síntesi: El TS desestima un recurs d'apel·lació contra una sentència que estableix que la modificació de les Normes Subsidiàries de Planejament de l'Ajuntament de Reocín (Cantabria), aprovades provisionalment amb el vot afirmatiu, decisiu en el resultat, de l'Alcalde i un Regidor, ambdós amb interessos directes, era nul·la per incompliment amb el deure d'abstenció

Vincle amb la tesi doctoral: Jurisprudència contradictòria; inseguretat jurídica.

Tribunal Superior de Justícia de Catalunya

TSJC 867/2007; Data de Resolució: 10 d'octubre 2007.

Síntesi: El grup de CiU de l'Aj. De la Roca del Vallès, presenta un recurs de reposició, per considerar el citat acord nul de ple dret atès que en la seva aprovació va participar-hi un Regidor que hauria d'haver-se abstingut atès que el seu pare és persona interessada. El recurs de reposició és desestimat per l'Ajuntament, desestimació que és avalada pel TSJC per entendre que l'aprovació inicial és un mer acte de tràmit.

Vincle amb la tesi doctoral: Jurisprudència contradictòria; inseguretat jurídica.

TSJC 153/2008; Data de Resolució: 02/02/2008 .

Síntesi: El TSJC estima el recurs contenciós administratiu contra la Resolució de 6 de juliol de 2005, del Conseller de Política Territorial i Obres Públiques desestimant el recurs d'alçada interposat contra l'acord de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona, de 14 de juliol de 2004, pel qual es va aprovar definitivament la modificació del Pla d'Ordenació del sector SPR-4 de la Roca del Vallès, i acorden la nul·litat de l'aprovació provisional i definitiva de la citada figura de planejament, tot argumentant que "que una cosa és el mer acte d'aprovació inicial, i una altra l'exercici de competències municipals en l'acte d'aprovació provisional. atès que hi concorrien causes de nul·litat objectives en no haver-se abstingut i haver-hi votat a favor el regidor, el pare del qual, era interessat, cosa per la qual considera nul·la l'aprovació provisional i la definitiva efectuada per la CTU".

Vincle amb la tesi doctoral: Jurisprudència contradictòria; inseguretat jurídica.

BIBLIOGRAFIA

ABELLAN HONRRUBIA, Victòria; PONS RAFOLS, Xavier; SAURA ESTAPÀ, Jaume. ***Nocions bàsiques de Dret Internacional Públic per a les diplomatures de Ciències Empresarials i de Gestió Administració Pública.*** Universitat de Barcelona. Barcelona: 1996.

AJA, Eliseo. ***El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales.*** «Ciencias Sociales Ensayo». Alianza editorial, S.A. Madrid: 1999.

AGUILERA DE PRAT, C. R. (Cesareo Rodriguez); VILANOVA, P. (Pere). ***Temes de ciència política.*** «Col·lecció: Apuntes sobre Constitución y Política». Promociones y publicaciones Universitarias, S.A. Barcelona: 1993.

ALBAREDA I SALVADÓ, Joaquim. ***Constitucions, Capítols i Actes de Cort. Anys 1701-1702 i 1705.-1706.*** Edició Facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

AMADES, Joan. ***Costumari Català. El curs de l'any.*** Salvat Editores. (Primera edició 1950). Barcelona: 2003.

APARICIO PEREZ, Miguel Ángel. ***Temes de Dret Constitucional. Introducció històrica constitucional, els principis estructurals, les institucions bàsiques de l'Estat i les fonts del dret.*** Publicacions de la Universitat de Barcelona. Barcelona: 1996.

ARBÓS MARÍN, Xavier. ***Els inicis del dret públic contemporani a Catalunya.*** Revista catalana de dret públic, núm. 41. pp. 21-58. Barcelona: 2010

ARELLANO, D.(David). ***Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional.*** Fondo de Cultura Económico. México D.F.: 2004.

ARENDR, Hannah. **¿Qué es la política?** [Introducción de Fina Birulés]. Ediciones Paidós; I.C.E. de la Universidad de Barcelona. Barcelona: 2009.

ARES FALCÓ, Patricia; ESCUDERO VILLAFÁFILA, Reyes; HERNÁNDEZ HERRERA, Dolores; VÁZQUEZ NEGRO, Francisco Javier. **Problemas frecuentes en la Administración Local. Recopilación de supuestos prácticos reales.** El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley). Madrid: 2010.

ARGULLOL I MURGADAS, Enric. **El debat jurídic sobre el procés de la Mancomunitat de Catalunya.** Pp. 43 – 57 del Llibre: *Mancomunitat de Catalunya. Marc jurídic.* Consorci Universitat Internacional Menendez Pelayo Barcelona. Diputació de Barcelona. Pagès Editors. Lleida: 2015.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicómaco.** [Estudio preliminar de Salvador Rus Rufino], (Traducción de Salvador Rus Rufino y Joaquin E. Meabe). «Colección: Clásicos del Pensamiento». Editorial Tecnos. Madrid: 2009.

ARISTÓTELES. **Política.** Alianza editorial. «Biblioteca temàtica». 9ª reimpressió. Madrid: 2012 (1986).

ARISTÒTIL. **Poètica. Constitució d'Atenes.** (Text i traducció de J. Farran i Mayoral. 2a edició a cura de Josep Vergés) «col·lecció Fundació Bernat Metge» Edicions 62; Editorial Alpha. (edició original: Fundació Bernat Metge-Institut Cambó 1946) Barcelona: 2012.

ARMENGOL FERRER, Ferran. **Francesc Maspons i Anglasell. Jurista i home d'acció.** Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol, Via 12/2009, pp 70-81. Barcelona: 2009.

ARMENGOL FERRER, Ferran. **La personalitat i l'obra de Maspons i Anglasell.** Pp, 37 – 58, Llibre República catalana, Generalitat de Catalunya i República espanyola. A l'entorn de la Generalitat de Catalunya i la República espanyola. «Col·lecció Història i Pensament». Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, Secretaria de Coordinació Interdepartamental. Barcelona: 2006

ARMSTRONG, W; GREBENIK, E. **El Informe Fulton. Tres Estudios sobre el Servicio Civil Británico.** (traducción) Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 1973.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO, Manuel. **Código electoral**. El Consultor de los Ayuntamientos (la Ley). (1ª edición septiembre 1989). 7ª edición. Madrid: febrero 2011.

ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES COMMUNAUX DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG. **Les fonctions légales, les missions et le rôle du secrétaire communal au sein de l'administration communale**. Luxembourg: ASC, 2002.

AVILA, Eulalio. "**El control de Secretarios Y Interventores municipales**" publicado en el informe "Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción". Fundación Alternativas. 2007.

AZACARATE, Gumersindo de. **El régimen parlamentario en la practica**. [prólogos de Adolfo Posada y E. Tierno Galván. «Publicaciones de la Fundación Francisco Giner de los Ríos» Editorial Tecnos. (1ª edición 1885). Madrid: 1978.

BALLADUR, Édouard. **Maquiavel en democràcia. Mecànica del poder**. (traducció de Maribel Fernández Boix). PPM Editorial 2006 SLU, Mina. Barcelona: 2007.

BALLBÉ MALLOL, Manuel. **El Futuro del derecho Administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización**. Revista de Administración Pública nº 174. Páginas 215 – 276. Madrid: 2007.

BARBETA, Jordi. **TV3 10 anys**. Televisió de Catalunya. Viena, Serveis Editorials. Barcelona: 1993

BARRERÀ GOMIS, Josep Ramon. **Els traspassos de serveis de les diputacions a la Mancomunitat**. Pp. 93 – 109. Llibre Mancomunitat de Catalunya. Marc jurídic. Consorci Universitat Internacional Menendez Pelayo Barcelona. Diputació de Barcelona. Pagès Editors. Lleida: 2015.

BENOIST, Alain De. **Más allá de la derecha y de la izquierda. El pensamiento político que rompe esquemas**. [Antalogía a cargo de javier Ruiz Portella Altera] (traducción María Graíño). 2005, S.L. Barcelona:2010.

BERTRANA HORTA, Xavier; TOMÀS FORNÉS, Mariona. **Directius Municipals. Entre la política i la gestió**. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona: 2004.

BLASCO DIAZ, José Luís; FABRA VALLS, Modesto; OLLER RUBERT, Marta. **L'empament constitucional del principi d'autonomia local.** «Col·lecció Estudis Locals». Associació Catalana de Municipis; Càtedra Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals. Barcelona: 2010.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la República.** [Selección y estudio preliminar: Pedro Bravo Gala] (Traductor: Pedro Bravo Gala) «Colección Clásicos del Pensamiento» Editorial Tecnos. (1a Edición, 1985) 4a Edición 2006. Madrid: 2010.

BOIX, Carles; ABAT, Antoni; GIL, August. Edició a cura de Jordi CORTADELLA i Quim TORRA. **La porta de la gàbia. La decisió del Tribunal Internacional de Justícia sobre Kosovo.** A Contra Vent Editors, S.L. Barcelona: 2011.

BORISONIK, Hernán. **Política, economía y sacralidad en Aristóteles.** «Colección Biblioteca de la Filosofía Venidera» Miño y Davila, Editores. Primera Edición. Buenos Aires: 2013.

BOSCH, A. **Guia del sistema electoral.** «Col·lecció Materials». Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona: 2004.

BOUAZZA ARIÑO, Omar. **La Planificación Territorial en Gran Bretaña.** Civitas; Editorial Aranzadi. Cizur Menor: 2009.

BRANDRÉS, José Manuel. **La Carta Europea de l'Autonomia Local en la jurisprudència del Tribunal Suprem.** Quaderns de Dret Local. Fundació Democràcia i Govern. Barcelona: juny 2009.

CAMBRA OFICIAL DE COMERÇ, INDÚSTRIA I NAVEGACIÓ DE BARCELONA. **Els costos de la regulació administrativa.** Barcelona: març 2007.

CAMINAL, M (Miquel). **Manual de Ciencia Política.** Editorial Tecnos. Madrid: 1996.

CANALS AMETLLER, Dolors; GALÁN GALÁN, Alfredo. **Entidades locales y fronteras, Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza.** Fundació Carles Pi i Sunyer. Estudis 24. Barcelona: 2008.

CARRIÓN MORILLO, David. **Tocqueville. La libertad Política en el Estado Social.** «Colección Ensayos». Delta Publicaciones (primera edició: 2007). 2a edició. Madrid: 2009.

CASSANY, Daniel. **La cuina de l'escriptura**. «Biblioteca Universal Empúries». Editorial Empúries. Barcelona: 2002.

CASTELLS, Manuel. **Xarxes d'indignació i d'esperança**. UOC Ediciones. Barcelona: 2013

CATÀ, Josep; MUÑOZ, Antoni. **Absolutisme contra pactisme. La ciutadella de Barcelona (1640-1704)**. Rafael Damau, Editor. Barcelona: 2008.

CAULDFIELD, J. and LARSEN, H. **Local Government at the Millennium**. Opladen: Leske+Budrich: 2002.

CHOMSKY, Noam. **La (des)educación**. [Edición e introducción de Donaldo Macedo] (Traducción de Gonzalo G. Djembé) «Austral» Editorial Crítica. (Primera edición 2012) Barcelona 2014 {Tercera impresión}

CLOTET I MIRÓ, M.A. **La Cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa: l'obra de la Conferència permanent de poders locals i regionals d'Europa**. Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya i Ajuntament de Manresa. Manresa: 1991.

COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, Ma. José. **El juicio de residencia en Castilla a través de la doctrina jurídica de la Edad Moderna**. Historia. Instituciones. Documentos. Nº 25. Universidad de Sevilla: 1998.

COMISSIÓ D'EXPERTS CREADA PER ACORD DEL GOVERN DE 3 D'ABRIL DE 2000, A INSTÀNCIA DELS DIFERENTS GRUPS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA. **Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya**. Barcelona: desembre 2000.

CONDE DE SAINT-SIMON; Thierry, A. **De la Reorganización de la Sociedad Europea**. (Traducción d'Antonio Truyol y Serra). Instituto de Estudios Políticos. Colección Civitas. Madrid: 1975.

CONSTITUCIONS Y ALTRES DRETS DE CATHALUNYA. COMPILACIÓ DE 1495. «Col·lecció dirigida per Jaume Sobrequés i Callícó». Edició Facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

CONSTITUCIONS Y ALTRES DRETS DE CATHALUNYA. COMPILACIONS DE 1588-1589. «Col·lecció dirigida per Jaume Sobrequés i Callícó». Edició Facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

CONSTITUCIONS Y ALTRES DRETS DE CATHALUNYA. COMPILACIONS DE 1704. «Col·lecció dirigida per Jaume Sobrequés i Callícó». Edició Facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

CONSTITUCIONS Y ALTRES DRETS DE CATHALUNYA. COMPILACIONS DE 1495, 1588-1589, I 1704. [Estudis introductoris: Josep M. Pons i Guri i Josep M. Font i Rius]. Edició Facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

CONSTITUCIONS, CAPÍTOLS I ACTES DE CORT, FETAS I ATORGATS, PER LA S.C.R. MAGESTAT DEL REY NOSTRE SENYOR DON FELIP IV. «Col·lecció dirigida per Jaume Sobrequés i Callícó». Edició Facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

CONSTITUCIONS, CAPÍTOLS I ACTES DE CORT, FETAS I ATORGATS, PER LA S.C.R. MAGESTAT DEL REY NOSTRE SENYOR DON CARLOS III. «Col·lecció dirigida per Jaume Sobrequés i Callícó». Edició Facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

COSCULLUELA MONTANER, Luís. **Manual de Derecho Administrativo.** Thomson Civitas. (primera edició 1990) Madrid: 2004.

COSTA I TROST, Margarita. **La rehabilitació com actitud projectual: el cas del Regomir.** Tesi Doctoral. Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona Universitat Politècnica de Catalunya. Barcelona: 2007.

COSTAS-PÉREZ, Elena; SOLÉ-OLLÉ, Albert; SORRIBAS-NAVARRO, Pilar. **Corruption scandals, press reporting, and accountability. Evidence from spanish mayors.** Document de Treball de l'IEB 2011/9. Barcelona: 2011.

DAHL, Robert A. **La poliarquia. Participación y oposición.** Editorial Tecnos. Madrid: 2009 (1989).

DAHL, Robert A. **La igualdad política.** Fondo de cultura económica. Buenos Aires: 2008.

DAHLER-LARSEN, P. **Social Bonds to City Hall. How Appointed Managers Enter, Experience and Leave Their Jobs in Western Local Governments.** Odense: Odense University Press, 2002.

DEGEN, Manfred **La carrera administrativa en la República Federal de Alemania**, Documentación Administrativa 210 – 211. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 1987.

DE LA CRUZ FERRER, Juan. **La Función Pública Superior en Estados Unidos**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 1984.

DE MONTRICHER, Nicole **La Función pública en Francia: problemas y perspectivas** Revista Internacional de Ciencia Administrativa nº 2 volumen 3. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES; GENERALITAT DE CATALUNYA. **Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de Governos Locals de Catalunya**. Universitat Rovira i Virgili. Estudis de Dret Local. Tarragona 2007.

DIEGO BAUTISTA, Óscar. **La ética y la corrupción en la política y la administración pública**. [Tesi doctoral]. Universidad Internacional de Andalucía. Sede Iberoamericana. Santa Maria de la Rábida: 2006.

DIÓN DE PRUSA. **Discursos. XXXVI-LX**. «Biblioteca Clásica Gredos, 232». Editorial Gredos. Madrid: 1997.

DUCHACEK, Ivo D. **Mapas del poder. Política constitucional comparada**. «Colección Instituciones Políticas». Instituto de Estudios Políticos. Madrid: 1976.

ECO, Umberto. **A paso de cangrejo**. DeBolsillo. Barcelona: 2008.

ECO, Umberto. **Como se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura**. (traducción Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez) Gedisa. Barcelona: 1992.

EIXIMENIS, Francesc. **Regiment de la cosa pública**. [Introducció: Lluís Brines; Versió i notes: Josep Palomero] «Col·lecció: Els nostres autors». Editorial Bromera. (Edició original València 1499). Alzira: 2009.

ENCICLOPÈDIA CATALANA. Director DE RIQUER I PERMANYER, Borja. **Història Política, Societat i Cultura dels Països Catalans**. (1a edició: 1999) 3a impressió. Barcelona: 2005.

ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**. Editorial Tecnos. (1a edició 1995) Madrid: 2002.

ERASME DE ROTTERDAM. **Eduqueu els infants ben aviat en les lletres**. [Pròleg de Gregorio Luri] (Traductora Laura Cabré). adesiara i editorial. Martorell: 2015.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL. **Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España**. Madrid:2011.

FALCÓN Y TELLA, María José. **La jurisprudencia en los Derechos romano, anglosajon y continental**. Marcial Pons. Barcelona: 2010.

FEDERACIÓ CATALANA DE MUNICIPIS. **Ajuntaments de Catalunya. Fitxer general**. 2006.

FERNANDEZ-SHAW, Carlos M. **Los estados independientes de Norteamérica**. Instituto de Estudios Políticos. Colección Estudios Internacionales. Madrid: 1977.

FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo. **La partidocracia**. Instituto de estudios Políticos. Madrid: 1977.

FERRER I FRIGOLA, Bernat. **Catalunya, país d'associacions**. Revista Òmnium, núm. 12. Barcelona: Tardor 2009.

FERRO, Víctor (i Pomà). **El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins el Decret de Nova Planta**. Eumo Editorial. (primera edició 1987) Vic: 1999.

FERRO POMÀ, Víctor. **El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins el Decret de Nova Planta**. «Col·lecció d'estudis, núm. 2» Societat Catalana d'Estudis Jurídics Eumo Editorial. Segona edició desembre 2015. Barcelona: 2015.

FELIU, Dolors. **Manual per la independència**. Angle Editorial. «el Fil d'Ariadna 57». Barcelona: 2013.

FORCADELL I ESTELLER, Xavier. **L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya**. Editorial Tirant lo Blanch. València: 2016.

FORCADELL ESTELLER, Xavier; PIFARRÉ ESTRADA, Marc; SABATÉ VIDAL, Josep Maria (Coords.) ***Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol.*** «Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 35» Parlament de Catalunya. 1a edició. Barcelona: 2014.

FORSTHOFF, Ernest. ***El Estado de la Sociedad Industrial.*** Traducción de Luís López Guerra y Jaime Nicolás Muñoz. Instituto de Estudios Políticos. Colección Civitas. Madrid: 1975.

FOSAS I ESPADALER, Enric; PÉREZ I FRANCESCH, Joan Lluís. ***Lliçons de Dret Constitucional.*** Editorial Pòrtic. (Primera edició, 1994). Barcelona: octubre de 2015.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. ***La república.*** Editorial Planeta. Barcelona: 1973.

FRANQUET I BERNIS, Josep M. ***L'organització territorial en Vegueries. Un model racional per a Catalunya.*** Institut d'Estudis Dertosenses. Tortosa: 1991.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; GIFREU I FONT, Judith; RENYER I ALIMBAU, Jaume; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. ***Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya. In memoriam de Màrius Viadel i Martín.*** Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona. Tirant lo Blanc. Barcelona: 2001

FUERTES LÓPEZ, F.Javier; DOMINGO ZABALLOS, Manuel. J; ALONSO MAS, María José. ***Ley Básica del Régimen Local.*** COSITAL-Thomson Aranzadi. Cizur Menor: 2005.

FUNDACIÓ ENCICLOPÈDIA CATALANA [Director Borja de Riquer i Permanyer]. ***Història política, societat i cultura dels Països Catalans.*** Enciclopèdia Catalana, S.A. (primera edició: 1996). Barcelona: 2004.

GALAN-GAMERO, Javier. ***Cuando el 'cuarto poder' se constituye en cuarto poder: propuestas.*** «Palabra Clave, 17 (1)» Universidad de La Sabana. Bogota: 2014.

GALÍ, Josep Maria. ***Catalunya: Rica i Plena? Radiografia de la societat catalana de principis del segle XXI.*** Edición Kindle. Barcelona: 2012.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. **España 1812: Cádiz Estado unitario en perspectiva històrica 1**. Ayer (Asociación de historia contemporánea) núm. 1. pp. 125-166. Madrid:1991.

GALLI, Carlo. **El malestar de la democràcia**. (traducció María Julia de Ruschi) Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires: 2013

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; Fernández, Tomas Ramon. **Curso de Derecho Administrativo I**. Thomson Civitas. Madrid: 1974 (Dotzena edició 2004).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomas Ramon. **Curso de Derecho Administrativo II**. Thomson Civitas. Madrid: 1974 (Dotzena edició 2004).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. **La lucha contra las inmunidades del poder**. Cuadernos Civitas. Reimpresión 2004. Madrid: 2004.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. **Revolución Francesa y Administración Contemporánea**. Thomson Civitas. (primera edició 1972). 4a edició. Cizur Menor: 1994.

GARCÍA GIL, Francisco Javier. **La Función de Secretaria en los Ayuntamientos**. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid: 2011.

GENERALITAT DE CATALUNYA. COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA. **La Comissió Jurídica Assessora en la formació del dret català**. 1a edició. Barcelona: gener 2011.

GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE JUSTÍCIA. **Documents Jurídics de la Història de Catalunya**. Segona edició. Barcelona: 1992.

GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. **Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana**. Barcelona: 2005.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA. **República catalana, Generalitat de Catalunya i República espanyola. A l'entorn de la Generalitat de Catalunya i la República espanyola**. [Context històric: Lluís Duran; La personalitat i l'obra de Maspons i nglasell; Ferran Armengol; Vigència del Dictàmen: Hèctor López Bofill] «Col·lecció

Història i Pensament». Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, Secretaria de Coordinació Interdepartamental. Barcelona: 2006

GENERALITAT DE CATALUNYA, JORDI AUSÀS CONSELLER DE GOVERNACIÓ I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. **Un model propi d'organització territorial: fita històrica i aposta de futur. Presentació de l'Avantprojecte de llei de vegueries de Catalunya.** «Col·lecció Discursos i Conferències» Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Direcció General de Difusió Corporativa. Barcelona: 2010.

GENERALITAT DE CATALUNYA. FUNDACIÓ ENCICLOPÈDIA CATALANA. Director: SOLÉ I SABATÉ, Josep Maria. **Història de la Generalitat de Catalunya i dels seus Presidents.** Barcelona: 2004

GLOTZ, Gustave. **La cité grecque.** «Coll. L'évolution de l'Humanité. Tome XIV Bibliothèque de Synthèse historique» Editions Albin Michel. Paris: 1968.

GONZALEZ CASANOVA, J.A. (José Antonio). **Teoría del Estado y Derecho Constitucional.** Editorial Vicens Vives. 3a edició. Barcelona: 1984.

GONZALEZ, Fredy. **¿Qué es un paradigma? Análisis teórico, conceptual y Psicolingüístico del termino.** [Investigación y Postgrado, abril, año/vol. 20, número 001]. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas: 2005.

GONZALEZ (VIRÓS), Itziar; OTERO (ARMENGOL), Iago. **Revoltes.** «Col·lecció Retrats» Edicions Dau. Barcelona: 2014.

GUIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. **Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya.** Associació Catalana de Municipis. Tirant lo Blanch. València: 2009.

HALPERIN, Morton H; SCHEFFER, David J; SMALL Patricia L. (col·laboradora). **L'autodeterminació en el nou ordre mundial.** [Pròleg: Vicent Partal]. A Carnegie Endowment Book. Edició catalana: Omnium Cultural. Barcelona: 1995.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Imperio.** (Traducció: Eduardo Sadier) Harvard University, Press, Cambridge. Massachussets: 2000

HERMET, Guy. **Populismo, democracia y buena gobernanza.** El Viejo Topo. Barcelona: 2008.

HESSEL, Stéphane. **Indigneu-vos! Un al·legat contra la indiferència i a favor de la insurrecció pacífica.** [Pròleg José Luís Sampedro] (Traducció de Maria Llopis). Edicions Destino. (primera edició: març 2011) Barcelona: 2011.

HOBBS, Thomas. **Leviatan.** Prólogo Carlos Moya. Traducción Antonio Escotado. Biblioteca de Obras Maestras del Pensamiento. Editorial Losada. Buenos Aires: 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatan o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil.** Traducción, prologo y notes Carlos Mellizo. Alianza Editorial. (primera edición: 1989) Madrid: 2011.

INNERARITY, Daniel. **La transformación política.** «Historia, Ciencia, Sociedad» Ediciones Península, S.A. Primera edición. Barcelona: 2002.

INNERARITY, Daniel. **Libertad como pasión.** Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA). Pamplona: 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Estudios para la reforma de la Administración Pública.** Madrid: 2004.

INGLEHART, Roanld. **Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades.** (Traducción: M^a Teresa Casado Rodríguez «Colección: Monografías núm. 161» Centro de Investigaciones Sociológicas; Siglo XXI de España Editores, S.A. (Primera edición, diciembre 2000) Primera reimpression diciembre 2001. Madrid:2001.

INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA. **Informe IEB sobre Federalismo Fiscal.** IEB Càtedra de Federalisme Fiscal; Fundación ICO; Instituto de Estudios Fiscales; Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona: 2011.

INSTITUT UNIVERSITARI D'HISTÒRIA JAUME VICENS I VIVES (UPF); BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE VIC. **Escritos políticos del siglo XVIII. Tom V. Escritos del momento república de 1713-1714** [Introducció i edició a cura de Joaquim Albareda] «Col·lecció Jaume Caresmar» Eumo Editorial; Institut Universitari d'Història Jaume Vicens i Vives. Primera edició. Vic: 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Estudios para la reforma de la administración pública.** INAP. Madrid: 2004.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafel. **El personal directiu a l'administració local.** Estudis de Relacions Laborals. Diputació de Barcelona. Barcelona 2009.

JONES, Owen. **El Establishment. La casta al desnudo.** (Traducció Javier Calvo). Seix Barral. Barcelona: 2015.

KAMPFNER, John. **Libertad en venta. ¿por qué vendemos democracia a cambio de seguridad?** [Prólogo de Lluís Bassets](traducció de Maria Enguix Tercero). Editorial Ariel. 1a edició. Barcelona: 2011.

KANT, Immanuel. **Crítica de la razón pura.** [Edición abreviada, introducción, notes y anexos de Juan José García Norro y Rogelio Rovira] (Traducció de Manuel García Morente) «Colección Los esenciales de la Filosofía» Editorial tecnos. (Primera edición: 2002). 4ª reimpressió. Madrid: 2011.

KUHN, Thomas. **L'estructura de les revolucions científiques.** [Introducció a l'obra de Thomas S. Kuhn per John L. Heilbron] (Traducció de Josep Batalla) «Col·lecció: Ciència i Acció. Implicacions socials i perspectiva històrica. Del Centre d'Estudis d'Història de les Ciències. Universitat Autònoma de Barcelona». Obrador Edèndum, S.L. Santa Coloma de Queralt: desembre 2007.

LALINDE ABADIA, Jesús. «**La purga de taula**» Separata a *Homenaje a Jaime Vicens Vives*. Vol. I, Pàgines 499 a523. A. Nuñez – Impresor. Barcelona 1965

LAKOFF, George. **No pensis en un elefant! Llenguatge i debat polític.** Viena Edicions. Barcelona: 2008.

LASSALLE, Ferdinand de. **Que es una Constitución.** Estudio preliminar de Eliseo Aja. Traducció de Wenceslao Roces. Editorial Ariel. Barcelona: 1989.

LASSALLE, Ferdinand. **Que es una Constitución.** Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V. México, D.F.: 1994 (Edició 2005).

LE GALÈS, P. **European Cities. Social Conflicts and Governance.** Oxford: Oxford University Press, 2002.

LIJPHART, Arend. **Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.** (Traducció de Carme Castellnou. Revisió de Josep M. Colomer) Editorial Ariel. (1a edició: junio de 2000) 6a impressió: junio 2010. Barcelona: 2010

LLIBRE VERD DE BARCELONA. [Presentació: Jaume Sobrequés i Callicó; Estudi històric i codicològic: Sebastià Riera i Viader i Manuel Rovira i Solà; estudi jurídic: Tomàs de Montagut Estragués. Edició facsímil. Editorial Base. Barcelona: 2004.

LLORCA ARIMANY, Albert. **Václav Havel: un político humanista para una nueva Europa.** «Colección Sinergia. Serie Verde» Fundación Emmanuel Mounier. Imprenta KADMOS. Salamanca: 2015.

LLORET, Isidre. **Dret orgànic municipal.** Escola de Funcionaris d'Administració Local, de la Diputació Provincial de Barcelona. Barcelona: 1914.

LLUCIÀ I SABARICH, Isidre. **Cal modificar el mapa territorial? La solució: àrees bàsiques administratives.** «Quaderns de Dret Local núm. 26» Fundació Democràcia i Govern Local; Diputació de Barcelona. Barcelona: juny 2011.

LLUCIÀ I SABARICH, Isidre. **Els petits municipis i els principis de legalitat i eficàcia** a la Ponència de modernització institucional i de règim jurídic, del II Congrés de Municipis de Catalunya dels anys 1999-2000.

LLUCIÀ I SABARICH, Isidre. **¿Es posible un debate sereno sobre la democracia?** Revista Pueblos, núm. 8 Octubre de 2003.

LLUCIÀ SABARICH, Isidre. **L'alta direcció en l'administració dels ens locals a Catalunya, a través del secretari general. Anàlisi de la situació actual i anàlisi comparat amb els DPM (Directius Públics Municipals), a 17 estats de la Unió Europea.** Universitat Internacional de Catalunya. Barcelona juny 2009.

LLUCIÀ I SABARICH, Isidre. **La relació Govern/Oposició s'ha de racionalitzar.** «Àmbits de Política i Societat núm. 47» Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya. Barcelona: tardor de 2011.

LO SCHIAVO, Aldo. **La filosofía política de Giovanni Gentile.** Instituto de estudios Políticos. Madrid: 1975.

LONGO, F. (Dir.). **Informe sobre Gobierno Local en España.** Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona: 1997.

LONGO, F. **Política i gerència pública als governs locals**. Diputació de Barcelona. L'ajuntament gerencial: reflexions i propostes per gerencialitzar. Diputació de Barcelona. Barcelona: 1999.

LOPEZ AGUILAR, Juan Fernando. **De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «exprés»**. UNED. Teoria y Realidad Constitucional, núm. 29. Pp.190-218. Madrid: 2012

LOPEZ BOFILL, Hector. **Vigència del Dictamen**. Pp, 103 – 127, Llibre República catalana, Generalitat de Catalunya i República espanyola. A l'entorn de la Generalitat de Catalunya i la República espanyola. «Col·lecció Història i Pensament». Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, Secretaria de Coordinació Interdepartamental. Barcelona: 2006

LOPEZ GUALLAR, Marina. **L'absolutisme i la dinàmica política local**. Barcelona Quaderns d'Història, núm. 7. Barcelona: 2002.

LÓPEZ PULIDO, J.P. **El Gerente Municipal**. núm 45 de la col·lecció "papers de Formació" que edita la Diputació de Barcelona. Maig de 1998.

MACHIAVELLI, Niccolò di Bernardo dei. **El Príncep**. Florència: 1532. www.elaleph.com 1999.

MACPHERSON, C.B. **La democracia liberal y su época**. (Traducció: Fernando Santos Fontela) Alianza Editorial (Primera Edición 1982). Madrid: 1994.

MAGRE FERRAN, Jaume. **Els sistemes electorals municipals a la unió Europea**. «Síntesi, 4» Diputació de Barcelona; Centre per a la Innovació Local. Barcelona: setembre 2002.

MAGRE, J. BERTRANA, X. **El alcalde como líder político y ejecutivo en los países de la Unión Europea**. Revista de Estudios Locales, nº Extra 1, PP. 69–79. Julio 2003.

MAGRE, Jaume, BERTRANA, Xavier. **Local Governments and Public City Managers in Seventeen European Countries**. UDITE. Brussel·les: setembre 2004.

MAGRE, Jaume, BERTRANA, Xavier. **Directivos municipales y tradiciones institucionales en Europa: una aproximación.** Revista de Estudios Locales, nº 107, pp 20-27. Febrero 2008.

MANCOMUNITAT DE CATALUNYA. Marc jurídic. Consorci Universitat Internacional Menendez Pelayo Barcelona. Diputació de Barcelona. Pagès Editors. Lleida: 2015.

MANEN M. Van. **Investigación educativa y experiencia vivida.** Barcelona: Idea Books, 2003.

MARCA, Petrus de. **Marca Hispànica. Sive Limes Hispanicus.** «Col·lecció dirigida per Jaume Sobrequés i Callícó» (primera edició: París 1688) Editorial Base. Barcelona: 1998.

MARÇAL LLACUNA, Maria Lluïsa. **La cosa pública i l'urbanisme.** Pagès Editors. Barcelona: 2010.

MARIN, Martí. **Els ajuntaments franquistes a Catalunya. Política i administració municipal, 1938-1979.** [pròleg: Borja de Riquer]. Pagès Editors. Lleida: 2000.

MARTÍN MATEO, Ramon. **Los cuerpos nacionales de administración local.** Revista de estudios de la Administración Local. Ministerio de administraciones Públicas. Madrid: 2001.

MASPONS I ANGLASELL, F. (Francesc). **La crisi de l'edat moderna.** «Col·lecció Raixa» Editorial Moll. Palma de Mallorca: 1956.

MASPONS I ANGLASELL, F. (Francesc). **El dret català. La seva gènesi. La seva estructura. Les seves característiques.** Editorial Barcino. Barcelona: 1954.

MASPONS I ANGLASELL, F. (Francesc). **L'esperit del dret públic català.** Assaigs i monografies. Volum 1. Editorial Barcino. (Edició facsímil de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya de 2006). Barcelona: 1932.

MASPONS I ANGLASELL, Francesc. **L'home, la Nació i l'estat.** Edicions d'Aportació Catalana. Barcelona: 1963.

MASPONS I ANGLASELL, Francesc. **República catalana, Generalitat de Catalunya i República espanyola. A l'entorn de la Generalitat de Catalunya i la República espanyola.** [Context històric: Lluís Duran; La personalitat i l'obra de Maspons i Anglaseell: Ferran Armengol; Vigència del Dictàmen: Hèctor López Bofill] «Col·lecció Història i Pensament». Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, Secretaria de Coordinació Interdepartamental. Barcelona: 2006

MATEU, Marcel. **Dèficits democràtics en el procés d'elaboració de la Constitució.** Revista Diàlegs, núm. 4, pp. 49-69. Barcelona: 1999

MAYAYO, Andreu; LO CASCIO, Paola; RUA, Jose Manuel. **Economía Franquista y corrupción. Para no economistas y no franquistas.** «Colección: Con Franco vivíamos peor» Flor del Viento Ediciones. 1a edició. Barcelona: 2010.

MAYORAL DÍAZ-ASENSIO, Juan Antonio, MARTINEZ I COMA, Ferran. **La calidad de la Justicia en España. ¿Cómo evalúan los españoles el funcionamiento de las Instituciones judiciales y que se puede hacer para mejorarlas?** «Estudios de Progreso» Fundación Alternativas. Madrid: 2013.

MIJARES SÁNCHEZ, Mario Raúl. **Gobiernos generadores de riqueza. La administración pública del futuro.** «Biblioteca del Congreso de EE.UU.» Palibrio. Bloomington (EE.UU): 2012.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. **Modelos de Función pública comparada. Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Comisión Europea.** Madrid: 1997.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS **Libro blanco para la reforma del gobierno local.** Madrid: 2005.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **El pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local.** Madrid: 1999.

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Agencia de Evaluación y Calidad. Federación Española de Municipios y Provincias. **Calidad Democrática y Buen Gobierno.** Madrid: 2010.

MIRAMBELL BELLOC, Enric. **Història del Gobierno Civil de Girona**. Govern Civil de Girona. Girona: 1992.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. **Modernas tendencias del derecho constitucional**. (traducció Sabino Álvarez-Gendin) «Colección Clásicos del Derecho» Editorial Reus. Zaeagoza: 2011.

MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**. Editorial Tecnos. Madrid: 1998 (2a edició 2003).

MOLAS I RIBALTA, Pere. **El municipi català sota el règim bosbònic**. Pp. 103-116 del llibre: *El Govern de les ciutats catalanes*. Edicions la Magrana, Institut Municipal d'Història de Barcelona. Febrer 1985.

MOLINA, Manuel. **La ley más antigua. Textos legales sumerios**. Trotta. Ediciones Universitat de Barcelona. Pliegos de Oriente. Madrid: 2000.

MONEDERO, Juan Carlos. **Curso urgente de política para gente decente**. Seix Barral. (primera edició, 2013). Barcelona: 2014.

MONTERO, José Ramon; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan J. **Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos**. Colección Estructuras y Procesos. Serie Ciencias Sociales. Fundación Alfonso Martín Escudero. Editorial Trotta. Madrid: 2007.

MONTERO, José Ramón; RIERA, Pedro. **El sistema electoral espanyol: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma**. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 13, 2009, pp. 225 – 270.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baró de. **L'esperit de les lleis**. Edició Demetrio Castro Alfin. Istmo. Madrid: 2002.

MOORE, M. **Gestión estratégica y gestión de valor en el sector público**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona: 1998.

MORE, Thomas. **Utopia**. [Introducció i notes. Joan Manel del Pozo] (Traducció, Joan Manel del Pozo). Editorial Accent. Barcelona: 2009.

MORELL, L. **El cumplimiento de las funciones encomendadas a la habilitación nacional y la evolución de la Administración Local desde**

1985. «Función Pública Local y la Habilitación Nacional» Instituto Nacional de Administración Pública (INAP Documents, no. 12). Madrid: 1997.

MOURITZEN, P.E. and SVARA, J.H. *Leadership at the Apex. **Politicians and Administrators in Western Local Governments.*** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.

NAVARRO BERGAS, Maria Dolors. ***Les competències dels governs locals: una anàlisi comparativa i debat sobre el futur del món local a Catalunya.*** «Papers de treball, núm. 9/2010» Generalitat de Catalunya Departament d'Economia i Finances. Direcció General d'Anàlisi i Política Econòmica. Barcelona: 2010.

NAVARRO, Vicenç, TORRES LÓPEZ, Juan y GARZON ESPINOSA, Alberto. ***Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España.*** Sequitur. ATTAC España. Madrid: 2011.

NIETO, Alejandro. ***El desgobierno de lo público.*** Editorial Ariel. Barcelona: 2008.

NIETO, Alejandro. ***La "nueva" organización del desgobierno.*** Editorial Ariel. Barcelona: 1996.

NIETO, Alejandro. ***Problemas capitales del derecho disciplinario.*** Revista de Administración Pública, nº 63, p. 39–84. Madrid: 1970.

NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana Maria. ***Entre la política y la administración.*** INAP Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid: 2001.

NUNES SILVA, Carlos. ***Portugal. Sistema de govern local.*** Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona: 2004.

OLIVES, José. ***La ciudad cautiva. Ensayos de teoría sociopolítica fundamental.*** Biblioteca de Ensayo, Ediciones Siruela. Madrid: 2006.

OLWER, Lluís Nicolau d'. ***Democràcia contra dictadura.*** Institut d'Estudis Catalans. Barcelona: 2007

PAINE, Thomas. **Derechos del Hombre: respuestas al ataque realizado por el Sr. Burke contra la Revolución Francesa.** (Traducción de Fernando Santos Fontela). Alianza Editorial. Madrid: 1984.

PARADA VÁZQUEZ, J.R. (José Ramón). **El poder sancionador de la administración y la crisis del sistema judicial penal.** Revista de Administración Pública, núm 67. Madrid: 1972.

PARELLADA I CARDELLACH, Caius. **«Corona d'Aragó» Denominació impròpia de l'Estat Català medieval.** Rafael Dalmau, Editor. Barcelona: 2002.

PARRADO DÍEZ, Salvador. **Sistemas administrativos comparados.** Temas de gestión y administración pública. Editorial tecnos; Universitat Ponpeu Fabra. Madrid: 2002.

PAZOS, Oscar. **Madrid es una isla. El Estado contra la ciudadanía.** Los libros del linco. (Primera edición febrero 2013) Barcelona: abril 2013.

PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís; DEL CLOT I TRIAS, Damià. **Democràcia o cleptocràcia. Cap on va Espanya?** Editorial Comanegra. Barcelona: juny 2016.

PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís; GIL, Tomàs. **El terrorisme global.** «Col·lecció Vull Saber» Editorial UOC. Barcelona: 2009.

PÉREZ FRANCESCH, Juan Luís. **El Gobierno.** Editorial Tecnos. (Primera edición, 1993). Madrid: 1998.

PÉREZ ROYO, Javier. **Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional.** Revista de Teoría y Realidad Constitucional, núm. 28. UNED. Madrid: 2011.

PÉREZ ROYO, Javier. **La reforma constitucional inviable.** Los libros de la Catarata. Madrid: 2015

PINTACUDA, Ennio. **Breve curso de política.** (traducción: Ricardo Sanchís Cueto) «Colección Presencia social» Editorial Sal Terrae. Maliaño (Cantabria): 1994.

PLATÓ. **Diàlegs. Defensa de Sòcrates. Crític. Eutífron. Laques** (Text revisat i traducció de Joan Crexells. 2a edició a cura de Carles Riba) «col·lecció Fundació Bernat Metge» Edicions 62; Editorial Alpha. (edició original: Fundació Bernat Metge-Institut Cambó 1931) Barcelona: 2011.

PLATÓN. **La república**. Centro de estudios Constitucionales. (5ª edición). Madrid: 2006.

PONCE SOLÉ, Juli; MOLTÓ DARNER, Josep Maria. **Dret, juristes i gestió pública a Catalunya**. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona: 2012.

PRAT DE LA RIBA, Enric. **La nacionalitat catalana**. (1a edició 1906) [Pròleg d'Enric Ucelay-Da Cal] Editorial RBA la Magrana. Barcelona: 2013.

PRATS, Joaquim. **Tècniques y recursos para la elaboración de tesis doctorales: bibliografía y orientaciones metodológicas**. Universidad de Barcelona. Departament de Didàctica de les Ciències Socials. Barcelona: 2004.

PRATS, Joan. **El pensament municipalista català i la llei municipal republicana**. Pp. 131-145 del llibre: *El Govern de les ciutats catalanes*. Edicions la Magrana, Institut Municipal d'Història de Barcelona. Febrer 1985.

PRATS I CATALÀ, Joan. **De la Burocracia al management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 2005.

PRATS I CATALÀ, Joan. **Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 2004.

PRAKKE, Lucas; KORTMANN, Constantijn. **Constitutional Law of 15 EU Member States**. Kluwer. Deventer: 2004.

PUIIG, Miquel. **Un bon país no és un país low cost. Una proposta contra la indecència**. «Llibres a l'abast» Edicions 62. Barcelona: 2015.

RAMIÓ, C. **Desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament gerencial**. In: Diputació de Barcelona: *L'ajuntament gerencial: reflexions i propostes per gerencialitzar*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1999.

RAMIÓ, C. **Diagnóstico y propuestas sobre la innovación institucional y de gestión en las administraciones locales.** Revista de Estudios Locales. Juliol 2003.

RENYER, Jaume; ARGEMI, Aurel·li; ARAMBURU, Martín; BOND, Ross; MCCRONE, David; MACLNNES, John; ROSIE, Michael; TILMATINE, Mohand; GARAY, Jesús; ROY, Joan; CARUANA, Peter; SALA-I-MARTÍN, Xavier; PORTA, Jordi; CASTELLANOS, Carles; LLUCIÀ, Isidre; ESCUDÉ, Raimon; coordinador TORRA, Jordi. **El dret a l'autodeterminació avui.** Anuari 2004 del Fòrum Català pel Dret a l'Autodeterminació. Proa. Barcelona: 2004.

RENYER I ALIMBAU, Jaume; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; SOTO VALLE, Juan Ignacio; FORCADELL I ESTELLER, Xavier. **Estudis per a una Llei de Governbs Locals de Catalunya.** [Pròleg Enric Argullol i Murgadas. Editorial Tirant Lo Blanch. València: 2011.

REGUERO SANZ, Itziar. **La cuestión autonómica a través de La Vanguardia y ABC: el debate de la LOAPA (1981).** Actas del 2º Congreso Nacional sobre Metodología de la Investigación en Comunicación. «Investigar la Comunicación hoy. Revisión de políticas científicas y aportaciones metodológicas» Universidad de Valladolid. Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación. Segovia: 2013.

REQUEJO, Ferran; NAGEL, Klaus-Jürgen. **Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya.** «Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics» Generalitat de Catalunya; Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona: 2009.

REQUEJO COLL, Ferran. **Las democràcies. La democràcia Antigua, democràcia liberal y Estado de Bienestar.** Editorial Ariel. (1ª edició: octubre de 1990). 3ª reimpressió. Barcelona: julio 2011.

RIDAO, Joan. **Les coalicions polítiques a Catalunya, 1980-2006.** Editorial Atelier. Barcelona: 2006.

RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Ivan. **El cargo: Derecho Funcionario y Presupuesto Básico para la real Implantación de un Sistema de carrera.** Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona. Barcelona: 2008.

RIVERA GARCÍA, Antonio. **El republicanisme de Cicerón: retòrica, constitució mixta y Ley natural en De Republica.** «Doxa, núm. 29» Universitat d'Alacant. Alacant: 2006.

RODÀ, Isabel; CABESTANY I FORT, Joan-F; BATLLE, Carme; TORRAS I RIBÉ, Josep M; MOLAS I RIBALTA, Pere; ARGULLOL, Enric; PRATS, Joan; MASSAGUER I MIR, Ramon. **El Govern de les ciutats catalanes.** Edicions la Magrana, Institut Municipal d'Història de Barcelona. Febrer 1985.

RODRIGUEZ PONTON, Francisco José. **Govern, política i administració: Elements de debat per a les administracions independents.** Autonomies. Revista Catalana de dret Públic núm. 24. Especial Funció Pública. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona: 1999.

ROLLA, Giancarlo. **Evolución del sistema constitucional de la autonomía municipal.** Revista de estudios de la Administración Local. Ministerio de administraciones Públicas. Madrid: 2001.

ROMAGNOLI, Umberto **El Resistible Ascenso la Función Directiva Administrativa.** Documentación Administrativa nº 210-211. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: 1987.

ROTTERDAM, Erasme de. **Eduqueu els infants ben aviat en les lletres.** [Pròleg de Gregorio Luri; Introducció de Laura Cabré] (Traducció de Laura Cabré). Adesiara Editorial. Martorel: 2015.

RODRIGUEZ DE SANTIAGO, Jose Maria. **La administración del Estado social.** Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, Barcelona: 2007.

RÖHRICH, Wilfried. **Los sistemas políticos del mundo.** (Traductor: Francisco Clom Gonzalez) Alianza Editorial. (Primera edició: 2001) Madrid: 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **El contrato social o principios de derecho político.** [Estúdio preliminar y traducción de Maria José Villaverde] Editorial Tecnos. (5ª edición) Madrid: 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **El contrato social.** [Traducción de Maria José Villaverde] Santillana Ediciones Generales; Taurus. Madrid:2012.

ROVIRA I VIRGILI, A. **La Constitució Interior de Catalunya.** Col·lecció Popular Barcino, volum LXXXVII. Editorial Barcino. Barcelona: 1932.

SALVADOR SEGARRA, Marc. **Les comarques i els municipis de Catalunya**. Col·lecció Població i Territori ; 8. Generalitat de Catalunya. Barcelona: 2000.

SÁNCHEZ MORON, Miguel. **Consideracions sobre la reforma del règim d'accés a l'ocupació pública**. Revista Catalana de Dret Públic, núm. 45, 2012, pp 47 i ss.

SÁNCHEZ MORÓN, M. **Els directius públics. Anàlisi comparada**. Quaderns de dret Local, núm. 19. Fundació Democràcia i Govern. Barcelona: Febrer 2009.

SANDBERG, Siv. **El govern local a Finlàndia**. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona: 2005.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios de Derecho Administrativo General II**. Iustel. (segunda edición) Madrid: 2009.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. **Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional**. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, núm. 28. UNED. Madrid: 2011

SARRIÓ I GUALDA, Josep. **Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (1912-1939)**. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona: 1982.

SARRIÓ I GUALDA, Josep. **La Diputació provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis**. Generalitat de Catalunya; Departament de Governació. Barcelona: 1991.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Taurus. Santillana Ediciones Generales, S.L. Madrid: 2007.

SCHMITT, Carl. **Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarisme en su situación actual**. [Estudio preliminar y notes Manuel Aragon; Estudio de contextualización de Ellen Kennedy] (Traducción de Pedro Madrigal) «Colección Clasicos del pensamiento» Editorial Tecnos. Madrid: 2008.

SCHOPENHAUER, Arthur. **L'art de tenir sempre raó**. [A cura i amb un assaig de Franco Volpi] (Traducció de Carles Sans) «la butxaca» (Primera edició en català, Editorial Empuries, 2005). Edicions 62. Barcelona: 2005

SEBASTIÁN, Carlos. **España estancada. Por qué somos poco eficientes.** «Fundación Alfonso Martín Escudero» Galaxia Gutemberg. Barcelona: 2016.

SEGOVIA, Juan Fernando. **Habermas y la democràcia deliberativa. Una utopia tardomoderna.** «Colección Prudentia iuris» Editor: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid: 2008.

SEN, Amartya. **El Valor de la democracia.** El Viejo Topo. Barcelona: 2009.

SÈNECA, L.A. (Luci Anneu). **De la brevetat de la vida. De la vida benaurara. De la providència.** (Text i traducció del Dr. Carles Cardó J) «col·lecció Fundació Bernat Metge» Edicions 62; Editorial Alpha. (edició original: Fundació Bernat Metge-Institut Cambó 1924) Barcelona: 2011.

SERRANO DAURÀ, Josep. **Senyoriu i municipi a la Catalunya Nova (segles XII-XIX). Comandes de Miravet, d'Orta, d'Ascó i de Vilalba i baronies de Flix i d'Entença. Volum II.** «Estudis, 26» Fundació Noguera. Barcelona: 2000.

SERRANO PASCUAL, A. **El règim jurídic dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal.** Quaderns de dret Local, núm. 19, pp. 98-125. Fundació Democràcia i Govern. Barcelona: Febrer 2009.

SIEYES, Emmanuel. **¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios.** [Introducción, traducción i notes de Marta Lorente Sariñena y Lidia Vazquez Jiménez] «Ciencia política» Alianza Editorial. (Primera edició en «libro de bolsillo» 1989). Madrid: 2012

SOBREQUÉS I CALLICÓ, Jaume; MORALES, Mercè. **Manual d'Autonomia. Textos per a la reforma de l'Estatut de Catalunya.** Editorial Base. Barcelona: 2003.

SOLDEVILA, Ferran. **Història de Catalunya.** Editorial Alpha, S.A. Barcelona: 1934, 1935 (2a edició revisada i augmentada: 1963).

SOTO, J.I. **Los secretarios de administración local entre la gestión y el control. Un rol en evolución.** Revista de Estudios Locales. Juliol 2003.

SUAREZ, Federico. **Actas de la Comisión de Constitución (1811 – 1813).** Seminario de Historia Moderna (Universidad de Navarra). Ediciones del Instituto de Estudios Políticos. Madrid: 1976.

SUELT COCK, Vanessa. **Elements competitiu del règim local en les recents reformes estatutaries.** Quaderns de Dret Local núm. 22. Fundació Democràcia i Govern Local. Barcelona: febrer 2010.

SVERLO, Patrícia. **Un Rey Golpe a Golpe. Biografía no autorizada de Juan Carlos de Borbon.** «Colección Kale Gorria». Editorial Ardi Beltza. San Sebastián: 2000

TERRICABRAS, Josep M; XIFRA, Jordi. **Retòrica, màrqueting d'idees i legitimació política.** Documenta Universitaria. Girona: 2010.

TITUS LIVI. **Història de Roma. Vol. I.** [Introducció: d'Antonio Fontán] (Text revisat i traducció i notes d'Antoni Cobos) «col·lecció Fundació Bernat Metge» Edicions 62; Editorial Alpha. (edició original: Fundació Bernat Metge-Institut Cambó 2002) Barcelona: 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución.** (Traductora: Dolores Sánchez de Aleu) «Colección Ciencia Política». Alianza editorial (1a edició en "El Libro de Bolsillo":1982. Madrid: 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **La democràcia a Amèrica.** (Traducció de Jaume Ortalà) Riurau Editors. Primera edició. Barcelona: 2011 [1835-1840].

TODA IGLESIA, María de los Àngeles. **Observaciones sobre los salvajes de Norteamérica (1783), por Benjamín Franklin.** [Introducción i traducción Maria de los Ángeles Toda Iglesia] Universidad de Sevilla. Sevilla: 2004.

TORRAS I RIBÉ, Josep M. **Els municipis catalans de l'antic règim. 1453-1808.** «Documents de cultura» Curial Edicions Catalanes. Barcelona: 1983.

TORRES DEL MORAL, Antonio. **Estado de Derecho y Democracia de Partidos.** Servicio de publicaciones de la facultat de derecho Universidad Complutense. Madrid: 1991.

TOSCAS SANTAMANS, Eliseu. **Secretarios municipales y construcción del estado liberal en España.** Tirant lo Blanch. Valencia: mayo 2008.

TRAYTER (JIMÉNEZ). Joan M.(Manuel). **Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña.** Thomson. Aranzadi. Elcano (Navarra): 2005.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. **Derecho administrativo. Parte general.** «Colección: Manuales universitarios». Atelier. Barcelona: 2013.

UDITE. **Second Conference of European Local Authority Chief Executives.** Dover: UDITE, 1991.

UDITE. **The organisation and competences of local and regional authorities in various European countries.** Sitges: UDITE, 1992.

UDITE. **The Changing Role of the Local Authority Chief Executive.** Rome: SSPAL, 1998.

ULL PONT, Eugenio. **Independencia e inamovilidad de los miembros del Tribunal Constitucional.** Boletín de la Facultad de Derecho, núm. 6. UNED. Madrid: 1994

URDÁNOZ GANUZA, Jorge. **Ingeniería del sufragio. Artimañas electorales vs. Valores democráticos.** Claves de la Razón Práctica núm. 180. pp. 58 – 67. Madrid: 2008.

URDÁNOZ GANUZA, Jorge. **La desigualdad del voto en España.** Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 13, 2009, pp. 271 – 290.

VAROUFAKIS, Ianis. **Economia sense corbata.** (Traducció Antoni Balcells) Grup Editorial 62. Barcelona: 2015.

VAROUFAKIS, Yanis. **El Minotauro global.** (Traducción de Carlos Valdés y Celia Recarey) Debolsillo. Barcelona: 2015.

VELASCO RICO, Clara Isabel. **Les competències de la Mancomunitat de Catalunya.** Pp. 73 – 91. Llibre Mancomunitat de Catalunya. Marc jurídic. Consorci Universitat Internacional Menendez Pelayo Barcelona. Diputació de Barcelona. Pagès Editors. Lleida: 2015.

VERGÉS GIFRA, Joan. **La nació necessària.** Angle editorial. 1a edició febrer 2014. Barcelona: 2014.

VILA I VALENTÍ, Joan; SARRIÓ I GUALDA, Josep. **El sentit històric de la comarca a Catalunya.** «Col·lecció Estudis Comarcals I» Generalitat de Catalunya; Departament de Governació. Barcelona: 1992.

VILALTA REIXACH, Marc. **Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de los Gobiernos Locales.** Revista d'Estudis Autònomic i Federals, núm. 2. Barcelona: 2006.

VILAR, Pierre. **Història de Catalunya.** Edicions 62. Primera edició 1987. Barcelona: 1990.

VIROLI, Maurizio. **Republicanisme.** «Col·lecció Idees. Assaig Breu» Centre d'Estudis de Temes Contemporanis. Angle Editorial. Primera edició. Barcelona: març 2007.

VIVER PI-SUNYER, Carles; MARTÍN, Gerard. **El procés de recentralització de l'Estat de les autonomies.** Institut d'Estudis Autònomic. Barcelona: 2012.

WEBER, Max. **El político y el científico.** Introducció de Raymond Aron. Ciencia política. Alianza Editorial. Torrejon de Ardoz: 2009 (1a edició 1967; edició en francès 1959).

WEBER, Max. **Política y ciencia.** Traducció Carlos Correas. Editorial Leviatan. Argentina: 2006.

ZILLER, Jacques. **Fonction publique et fonctionnaires. Comparaisons internationales.** Problèmes politiques et sociaux, núm. 601. Dossiers d'actualité mondiale. Aubervilliers 1989.

WEBGRAFIA

ALCOBERRO, Ramon. **Republicanisme: una introducció**. Pàgina web visitada el 17 de febrer de 2016: <http://www.alcoberro.info/V1/republica2.htm>).

BOLIVAR MEZA, Rosendo. **La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels**. Iztapalaca, nº 52, 2002. Revista de ciencias sociales y humanidades. <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=722&article=736&mode=pdf> ; pp.386-407. Universidad Autónoma Metropolitana. México: 2002.

BRUNET I MAURI, Joan. **Menys cafè per a tothom**. A Comunitat de Blocs del Cercle, Cercle per al coneixement, de 20 de gener de 2013, a <http://blogs.cperc.net/jbrunet/?p=980> (visitat el 29 de novembre de 2015).

CARTA DELS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA:

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

CASTELLS, Irene. **Els rebomboris del pa**. 1970
<http://www.raco.cat/index.php/Recerques/article/viewFile/140116/241273> .

CENTRO INTERNACIONAL TRABAJO Y FAMILIA. **Hacia la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y personal**. http://www.iese.edu/en/files/ICFW-Gu%C3%ADa%20de%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20de%20la%20Empresa%20Flexible_tcm4-8168.pdf IESA Business School. Universidad de Navarra. Guía de la Buenas Prácticas de la Empresa Flexible. Edición 2015. Visitada el 12 de desembre de 2015.

COMISSIÓ EUROPEA. **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Indicadores de Justicia de**

la UE 2015. http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_es.pdf

COMMITTED TO IMPROVING THE STATE OF THE WORLD. **The Global Competitiveness Report 2013–2014.** Pàgina visitada el 15 de desembre de 2015

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

CONSELL ASSESSOR PER AL DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE; GENERALITAT DE CATALUNYA. **Informe sobre la fonamentació del procés de reforma horària a Catalunya.**

http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Noticies/cads_informe_5_20_14_reforma_horaria_def.pdf Informe del CADS 5/2014 de 5 novembre de 2014. Barcelona: 2014.

CONSELL DE TREBALL, ECONÒMIC I SOCIAL DE CATALUNYA. **La gestió del temps de treball remunerat en el context de la reforma horària.**

http://media.wix.com/ugd/801581_5a708c5a2e2742769e47a1e170eecfaa.pdf Col·lecció d'Estudis i Informes, núm. 37. Barcelona: 2015.

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA; GENERALITAT DE CATALUNYA. **La deslleialtat de l'Estat respecte de Catalunya. Balanç de situació.**

http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/docrel/acord-govern/contingut/download/9122.htm?mode=static ; 15/10/2013. (visitat el 2 de desembre de 2015).

DOING BUSINESS. **Doing Business 2013, Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.**

(https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11857/DB13_Full%20report.pdf?sequence=1), que examina

EL CONFIDENCIAL. **La nueva tendencia laboral, trabajar sólo de lunes a jueves sin reducir horario.** Publicat el 7 de febrer de 2013, visitat el 2 de juliol de 2013.

http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-02-07/la-nueva-tendencia-laboral-trabajar-solo-de-lunes-a-jueves-sin-reducir-horario_204618/

ENCICLOPEDIA.CAT. **Liber iudiciorum.** <http://www.enciclopedia.cat/EC-GEC-0037159.xml>. P. La de pantalla, (visitada el 31 de gener de 2016).

FINLÀNDIA. **Llei de govern local.**

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

GENERALITAT DE CATALUNYA. **Informe per a la Llei electoral de Catalunya,**

<http://pub/sum/dep/Lleielectoral.pdf>

GOMÁ, Fernando. **Con más de 100.000 normas tenemos un exceso normativo que obstaculiza la competitividad.**

<http://www.sintetia.com/fernando-goma-100-000-normas-exceso-obstaculiza-competitividad/>

GRECO, del Consell d'Europa. **Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Espagne.** (publicat el 15/01/2015)

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)7_ADD_2ndRC_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)7_ADD_2ndRC_Spain_FR.pdf)

GONZALEZ, Fredy. **¿Qué es un paradigma? Análisis teórico, conceptual y Psicolingüístico del termino.**

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/658/65820102.pdf>

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. **Temas de relevància doctrinal i pràctica del Dret Públic, Administració Pública, Ciència Política i Economia.** Pàgina visitada el 16 de març de 2016.

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapuri/2007/11/07/el-concepto-de-constitucion/>

IBÁÑEZ GUTIÉRREZ, Catalina **¿Absolutismo o Liberalismo en Hobbes? Escenarios Socio Jurídicos – Revista de Investigación Formativa, Semilleros de Investigación y Jóvenes Investigadores.**

<http://www.redsociojuridica.org/escenarios/absolutismo-liberalismo-hobbes.pdf>

INICIATIVA PER A LA REFORMA HORÀRIA. **Document de base per al Dictamen del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS) sobre la reforma horària).**

http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Noticies/doc_base_cads_-_iniciativa_per_a_la_reforma_horaria_-_final_2setembre.pdf 2 desembre de 2014. Barcelona 2014.

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. **Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'estat i la generalitat de Catalunya: problemes competencials i d'eficiència.**

[http://www.gencat.cat/governacio/Informe_duplicitats_consolidat_Octubre_2012\(1\).pdf](http://www.gencat.cat/governacio/Informe_duplicitats_consolidat_Octubre_2012(1).pdf)

JIMENEZ VILLAREJO, Carlos. **La condena de Garzón, entre la ignorancia y la ofensa.** elplural.com.: <http://www.elplural.com/2012/02/13/analisis-de-carlos-jimenez-villarejo-la-condena-de-garzon-entre-la-ignorancia-y-la-ofensa/>

LAHN, Lothar. **Alemanya desclassifica documents del 1981 que revelen la simpatia del rei amb els colpistes del 23-F.** Publicat per «Der Spiegel» — ARA 5 de febrer de 2012. http://www.ara.cat/politica/Alemanya-desclassifica-documentos-revelen-simpatia-rei-colpistes-23-F_0_640736050.html

Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de los Gobiernos Locales.

http://www10.gencat.cat/drep/binaris/rea2%20VILALTAAdigi_tcm112-40012.pdf

Observatori del Deute en la Globalització, (ODG).

http://www.odg.cat/ct/inicio/enprofunditat/plantilla_1.php?identif=524

PALOMO, Cristian. **La Marca Hispánica nunca existió.** Pàgina visitada el 16 de març de 2016, <http://www.elprincipat.cat/la-marca-hispanica-nunca-existio/>

PARLAMENT DE CATALUNYA. **Informe i conclusions de la Comissió d'Estudi de la Reforma Horària.**

http://media.wix.com/ugd/801581_077d0470e8bb4d26beabe49f29772e3d.pdf

Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 630 de 14 de juliol. Barcelona 2015.

PERRY, Chad. **Cómo escribir una Tesis Doctoral-PhD/DPhil.** (Traducció al espanyol José Luís Pariente:

<http://www.excelencia.uat.edu.mx/pariente/Tesis/perry.pdf>

PLATAFORMA MULTISECTORIAL CONTRA LA MOROSIDAD. **Informe de la morosidad 2014**. Pàgina visitada el 15 de setembre de 2015.
<http://pmcm.esinterban.com/files/documentacion/Informe%20Morosidad%202014%20-%20PMcM.pdf>)

PORTUGAL. **Llei 169/1999, de 18 de setembre, Entitats Locals. Competències i règim jurídic:**
http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=592&tabela=leis&ficha=1&pagina=1

TELEVISIÓ DE CATALUNYA. **Històries de Catalunya:**
<http://www.tv3.cat/historiesdecatalunya/cronologia/cronologia.htm>

SÉRVULO GONZÁLEZ, Jesús. **Los evasores podrán acogerse a la amnistía fiscal pagando menos del 10%**. l'article en el diari El País, en data 4 de juliol de 2012. Pàgina visitada el 14/09/2015.
http://economia.elpais.com/economia/2012/07/03/actualidad/1341343074_617174.html

SEVILLANO, Javier. **Cosa Pública**. Pàgina visitada el 17 de març de 2016.
<http://javiersevillano.es/>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Primer Informe Anticorrupción de la Unión Europea (2014)**. Pàgina visitada el 9 de març de 2016.
<http://transparencia.org.es/primer-informe-anticorrupcion-de-la-union-europea-2014-2/>

VILALTA, Josep Ma. **Elogi dels governs locals**.
<http://www.josepmariavilalta.com/> ; Universitats, recerca, educació i gestió pública. Visitat el 13 de desembre de 2015.

ANNEX

GLOSSARI,

VOCABULARI DE CONCEPTES

15M.- El Moviment 15-M, anomenat també "moviment dels indignats", és un esclat social en forma de moviment ciutadà sorgit arran de la manifestació, auto-convocada per diversos col·lectius, del 15 de maig de 2011 i posterior acampada en les principals places de les diverses capitals de l'Estat —Puerta del Sol a Madrid, Plaça Catalunya a Barcelona, etc.— produint-se una sèrie de protestes pacífiques a tot Espanya amb la intenció de promoure una democràcia més participativa —no al bipartidisme PSOE-PP, no als poders fàctics, no al domini de bancari, si a una "autèntica divisió de poders"— amb la voluntat i intenció de millorar el sistema democràtic.

ABA. ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA. És una entitat municipal constituïda per un conjunt de MUNICIPALITATS, d'acord amb el nou paradigma, o municipis, amb el model actualment vigent, que entre totes conformen aquesta nova entitat.

Absolutisme parlamentari. Definim com a absolutisme parlamentari aquell sistema "democràtic" en què l'absolutisme a mans d'un únic subjecte individual —el monarca— s'ha traslladat a la seu d'un altre subjecte —el parlament— que actua d'una mateixa —o molt similar— manera que l'anterior. És a dir, l'absolutisme canvia de mans, però roman inalterable. A la tesi ho utilitzem per a significar allò que s'ha allunyat de la societat i allò que cal transformar.

Administradors. Una de les figures històriques cabdals en la gestió de la cosa pública local a Catalunya. Els administradors són els caps de l'administració, exercint al mateix temps la funció executora de les ordinacions i deliberacions dels consells general i ordinari que convocaven i presideixen. Són els representants de la ciutat o vila i llurs estaments. Estaven al càrrec de servir i defensar els privilegis, béns, drets i interessos de la universitat. Els privilegis solien assignar-los-hi un paper decisiu i els atribuïen la iniciativa en les deliberacions municipals. Tenien altres funcions específiques com les judicials i

algunes constitucions els feien responsables de la jurisdicció i gestió de les exaccions locals.

ADN. És un àcid que conté totes les instruccions genètiques utilitzades en el desenvolupament i funcionament de tots els éssers vius. Tanmateix, aquest acrònim s'utilitza també per a ressaltar les peculiaritats pròpies i intrínseques d'éssers i coses —pobles, institucions, organismes.

Antic Règim. Entenem per antic règim —*Ancien Régime*— el període anterior a la Revolució Francesa: els segles XVI, XVII i XVIII, l'època de la monarquia absoluta del dret diví i del despotisme il·lustrat. Aquest concepte el defineix Alexis de Tocqueville.

Aprisió. A la Catalunya Medieval i en tant que mecanisme de colonització, és l'acció d'ocupar una terra erma, que no té cap propietari, per tal de cultivar-la.

ASSEMBLEA DE CONSELLERS. L'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL, és l'assemblea col·legiada i l'òrgan deliberant i de presa de decisions sobre totes les accions i actuacions polítiques de l'ens local.

ASSEMBLEA DEL COMÚ. L'ASSEMBLEA DEL COMÚ, actua d'òrgan col·legiat deliberant de la institució de les ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES. L'Assemblea està integrada per la totalitat dels veïns amb dret a sufragi actiu i passiu de l'ENTITAT TERRITORIAL PRIMÀRIA.

ASSEMBLEA DE SÍNDICS. És l'assemblea deliberant del CONSELL de l'ENTITAT TERRITORIAL SECUNDÀRIA.

BATLLE. Als Països Catalans, administrador al servei d'un senyor territorial, en nom del qual exercia una jurisdicció reial o baronial i la representació dels drets de caràcter econòmic. En funció dels drets feudals del senyor, el batlle també podia impartir justícia penal, i en general aquesta funció s'anà generalitzant quan el Batlle era de designació reial; també en els municipis on era l'oficial reial de major rang, representava al rei davant les corporacions municipals i sovint assistia a les seves sessions.

En la legislació de règim local actual —catalana— equivalent a alcalde.

En el nostre postulat i nou paradigma, el batlle és qui presideix l' ASSEMBLEA DE CONSELLERS i representa el municipi o ABA.

Batllia General. Era la institució encarregada d'exercir l'administració central del fisc reial al Principat. Les seves atribucions s'han classificat d'acord amb el caràcter del dret administrat, en: patrimonials, feudals i provinents de les regalies. El Batlle General de Catalunya era un oficial reial perpetu; posseïa una cort anomenada Reial Consell de la Batllia General.

Bona governança. La bona governança és la intel·ligència aplicada al govern de la ciutat [de l'Estat], a la bona administració, com a forma de convivència organitzada a l'empareda i observança de la Llei.

Bons Homes. Els Bons Homes o els Bons Cristians, era el terme amb què els càtars es referien a ells mateixos.

Canceller de Catalunya. Ofici que apareix el 1218 i que figura a les Ordinacions de la Casa Reial del 1344. El Canceller presidia l'Audiència i, en particular la Primera Sala dita del Canceller; com a Cap de la Cancelleria custodiava el segell reial, i referendava amb la seva validació els actes més importants expedits pel lloctinent General.

CARTA MUNICIPAL. En el nostre postulat, és la Llei fonamental de l'Entitat Municipal tot fugint dels models homogeneïtzadors. Cada municipi, dins uns marges regulats per Llei, estableix, en funció de les seves peculiaritats, quina composició, quina organització política, i quin règim de funcionament, vol establir.

Clavari. Principal oficial financer i administratiu municipal.

COMÚ. És la institució de govern corresponent als poblets en tant que entitats territorials primàries.

CONSELL. És la institució de govern de les ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES.

Consell d'Aragó. Instituit per Ferran II, a partir de 1494, és l'òrgan assessor del Rei en tots els afers de la Corona. Forma part de l'estructura administrativa de la Cort.

CONSELL COMUNAL. Són els òrgans col·legiat de govern de les Àrees Bàsiques Administratives, que adopten totes les decisions polítiques que afecten a l'ens local.

Consell General. L'òrgan assembleari, òrgan suprem de la "pleníssima potestat", de l'ens local o universitat. En els municipis de certes dimensions disposava, ensems, d'un consell ordinari i de comissions especials com a suport. A Barcelona és el Consell de Cent.

CONSELL MUNICIPAL. Són els òrgans col·legiat de govern dels municipis, que adopten totes les decisions polítiques que afecten a l'ens local.

Consell Reial. Creat per Alfons II i reformat per Ferran II, el Consell Reial, —en tant que Consell del rei o Cúria règia— era l'organisme consultiu dels sobirans de Catalunya.

Conseller àulic. Que pertany a la cort o al palau. Conseller de la Cort o de palau.

CONSELLER. Els CONSELLERS, en el nostre postulat, són els membres electes al CONSELL COMUNAL i al CONSELL MUNICIPAL, i són al mateix temps els CONSELLERS PRESIDENTS de les seves respectives ASSEMBLEES DE SÍNDICS.

CONSELLER PRESIDENT. Són els respectius CONSELLERS PRESIDENTS de les seves ASSEMBLEES DE SÍNDICS i al mateix temps, els representants d'aquestes en el CONSELL COMUNAL i en el CONSELL MUNICIPAL.

Contracte Social. El Contracte Social —contractualisme o teoria contractualista— concep l'origen de la societat i de l'Estat com un contracte entre els homes, pel qual aquests accepten una limitació de la seva llibertat a canvi de lleis que garanteixin el poder viure en societat.

Cooptació. És un sistema d'elecció de nous membres d'una assemblea o una comunitat basat en la designació per part dels membres que ja en formen part.

Cossos Nacionals d'Administració Local. És la denominació formal que reben els secretaris, interventors i tesorers d'administració local.

Crida del llibret. (Relatiu al sometent). Era la convocatòria a la plaça major del poble o davant l'església, en els cassos d'emergència en que s'havia de fer sortir el sometent i d'allí es repartien, seguint les instruccions del seu cap, ja fos formant patrulles ja fos anant a encalçar els atacants en grup, per a la defensa de nuclis rurals, majoritàriament contra bandolers i malfactors.

Defapomimisme. El concepte "defapomimisme" és un acrònim que neix a partir dels mots: DEmagògia, FAlsetat, POpulisme, Manipulador, Insultant i Maleducat: DEFAPOMIM. És un concepte creat *ad hoc* per a definir aquell regidor que pertany a aquell grup de persones que sempre tenen raó, d'aquells que tot ho saben, que constantment invoquen la legalitat, però que en desconeixen el seu contingut. Individus que es consideren en condicions d'alliçonar a tothom de tot i per a tot. Són d'aquell tipus de gent que consideren ignorants a tothom; només ells saben la veritat; només tenen legitimitat per al que calgui. Són prepotents i superiors a tothom, i no tenen la més mínima consideració per als que no pensen com ells.

ENTITATS TERRITORIALS PRIMÀRIES. Són el fonament de tota la nova estructura territorial i política del paradigma que es postula, atès que és el marc on el ciutadà participa activament de forma ordinària. Són ETP: una urbanització, un barri, un llogarret, un nucli agregat, un poblet, un disseminat, una associació de veïns, les comunitats de propietaris de les escales de veïns de les ciutats, pobles i viles, i qualsevol altra entitat de població que ocupi un espai territorial.

ENTITATS TERRITORIALS SECUNDÀRIES. Són ens complementaris i imprescindibles de descentralització i racionalitat dins l'estructura institucional i de govern de les entitats municipals, les MUNICIPALITATS, les entitats municipals descentralitzades, els barris i aquells nuclis de població sense ajuntament, dependents d'un MUNICIPI o ÀREA BÀSICA ADMINISTRATIVA, de dimensions poblacionals superiors amb prou entitat pròpia per a ésser considerada un subdivisió ETS.

Escrivà Major. Podem considerar-lo com a l'equivalent avui dia del secretari Municipal. Apareix amb el naixement del municipi a Catalunya, a mitjans del segle XIII i forma part inseparable del govern municipal a Catalunya.

Estatut interior. En el nostre postulat es refereix al reglament d'organització i funcionament, a l'empara de la Carta Municipal, de totes les entitats territorials primàries i secundàries i totes les entitats estamentals de primer i segon llivell.

Fermança. Era una fiança o garantia.

Fisiocràcia. Del grec: govern de la naturalesa. Sistema, fundat per Quesnay, de doctrines polítiques i econòmiques basades en la supremacia de l'ordre natural.

Front Popular. Es coneix amb aquest nom la coalició electoral formada el gener de 1936 pels principals partits d'esquerra espanyols per presentar-se a les eleccions generals. No obstant això, a Catalunya la coalició prengué el nom de Front d'Esquerres.

Governador General. Vegeu Procurador General.

GREMIS I ESTAMENTS. En el nostre postulat són ESTAMENTS I/O GREMIS, aquella entitat que representa i engloba un conjunt de GRUPS SOCIALS SECUNDARIS d'un mateix sector social o productiu, per a defensar els seus interessos i col·laborar amb el conjunt de la societat de l'ens local.

GRUPS SOCIALS SECUNDARIS. Són GRUPS SOCIALS SECUNDARIS, en la nostra tesi, aquelles entitats, associacions, centres, clubs i qualsevol sistema de relació social format per un conjunt de persones que exerceixen i comparteixen una sèrie d'interessos i variables com proximitat ideològica, laboral o afinitats diverses, mantenen una relació social i formen una comunitat institucionalitzada, estructurada i estable.

Guerra Freda. Sintagma utilitzat per designar l'enfrontament no declarat i sense episodis bèl·lics, entre l'URSS i els Estats Units, amb els seus respectius aliats, després de la Segona Guerra Mundial i en concret a partir de l'any 1947.

Idiota: Vocable grec —Grècia clàssica— que s'utilitzava a la per a designar a aquelles persones que no participaven de la vida pública, que s'excloïen de la política i només es preocupaven dels seus interessos i de si mateixos.

Insaculació. Procediment d'elecció, anomenat també de sac o de sac i sort, implantat a les corporacions públiques —municipis, generalitats, gremis— de la corona catalanoaragonesa, al s. XV, i que hi perdurà fins als decrets de Nova Planta, al s. XVII. El nom de les persones idònies per als càrrecs es col·locava en rodolins, en unes bosses corresponents als diversos càrrecs o oficis. El dia de l'elecció un nen menor de deu anys extreia a sort els rodolins de les bosses i hom llegia públicament els noms.

Irresponsabilitat reglada/irresponsabilitat conscient. Irresponsabilitat reglada i irresponsabilitat conscient, aquella decisió política que és una irresponsabilitat, adoptada amb plena consciència i elevada al rang de norma.

Isegoria. Isegoria significa llibertat d'expressió, dret a defensar-se en les assemblees, igualtat de tots davant el dret de la paraula.

Isonomia. Isonomia significa igualtat de drets davant la llei. És el concepte d'igualtat de drets civils i polítics dels ciutadans.

Jutges llecs. Jutges no juristes (llecs) que exerceixen funcions jurisdiccionals en els casos que els atribueix la llei, amb l'assistència jurídica dels assessors de la ciutat.

Leitmotiv. Paraula alemanya que significa "motiu conductor". Designa un tema usat per caracteritzar a un personatge, descriure un ambient, identificar un tema. També es refereix a un motiu central que es repeteix en una obra o en general en un escrit, en un discurs, o en un document.

Llivell. En el nostre postulat, cada un dels dos nivells en que estan dividides les entitats territorials i les entitats estamentals.

Lloctinent. Persona de menor rang jeràrquic que una altra, que pot fer-se càrrec de les atribucions i funcions del mateix.

Lloctinent del protonotari del Consell d'Aragó. És el cap de la secretaria reial, que també és la secretaria del lloctinent i de l'Audiència. Autoritza els actes més solemnes de la Lloctinència General. Jeràrquicament, és el primer dels escrivans de manament. Té assignada la percepció del dret de segell sobre els documents registrats i expeditos.

Mancomunitat de Catalunya. Mitjançant un decret de 12 de desembre de 1913, es dona la possibilitat que les diputacions provincials, de tot l'Estat, es puguin mancomunar entre elles. La Mancomunitat, mitjançant els recursos propis de les Diputacions provincials, així com les competències que per llei te encomanades cada Diputació, esdevé un ens amb un pes més que considerable, generant una remarcable cohesió política al seu voltant, essencialment pel fort lideratge de Prat de la Riba.

Manlleuta. "Manlleuta de pres" als s. XIII-XVI, era una formalitat per la qual les batllies i les corts de justícia posaven en llibertat provisional un pres sotmès a procés, mitjançant fermança.

Marques blanques: En aquesta tesi, denominació utilitzada bàsicament en les eleccions municipals per agrupacions d'independents, que s'atansen a una determinada formació política per a beneficiar-se dels seus mecanismes organitzatius i la seva infraestructura administrativa, però que els permet concórrer als comicis sense haver-se de significar amb les sigles d'aquell partit.

Per exemple AM (acord municipal) pertanyent a ERC i PM (progrés Municipal) pertanyent al PSC.

Mestre racional. Hi havia dos tipus de Mestre racional: el mestre racional reial que exercia el càrrec de tresorer reial, i el Mestre racional dels regnes que formaren la corona d'Aragó, que exercia de tresorer dels regnes.

Mobbing [contra Catalunya]. *Mobbing* contra Catalunya, concepte encunyat per Vicent Partal a l'Editorial del VilaWeb del 14 de juny de 2006, on —salvant les distàncies, i sense voler ferir la sensibilitat de la gent que ha estat víctima d'un “*mobbing*” en la vida personal—, aporta una imatge molt, nítida i aclaridora. Considera que és un *Mobbing* contra Catalunya, els insults, agressions i amenaces, el negar la capacitat de decidir per nosaltres mateixos, negar que puguem ser ningú, negar la nostra personalitat. Sí, “*Mobbing*”. En el nostre treball fem un paral·lelisme i parlen de *mobbing* a la societat per part de determinats actors polítics i governs.

MUNICIPALITAT. En la nostra tesi, designem com a municipalitat tots aquells municipis d'una població inferior a deu mil habitants i, que per tant, passen a integrar-se en una Àrea Bàsica Administrativa.

MUNICIPI. En la nostra tesi, designem com a municipi tot aquells municipis que gaudeixen d'una població superior als deu mil habitants i que, per tant, continuen conservant aquesta denominació.

PAER. Nom donat a Lleida, Tàrraga, Cervera, Balaguer, Agramunt i altres poblacions, especialment de la regió de Lleida, als magistrats que detenien les facultats rectores i executives dels respectius municipis, designació equivalent a la de jurat, conseller, cònsol o procurador que rebien en altres poblacions.

En el nostre postulat El BATLLE o PAER és qui ostenta la representació formal i institucional del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL i, en definitiva, del conjunt del municipi, i n'és la cara visible mentre dura el seu mandat, però sense posseir cap funció executiva. Al mateix temps, i en tant que President de l'Assemblea de Consellers del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL i, per tant, representant formal i institucional, El BATLLE o PAER és qui ostenta la representació també formal i institucional ordinària del Govern de Catalunya dins el municipi.

Parlamentarisme totalitari matisat. Proposem aquest sintagma, a l'empara de les tesis d'Alejandro Nieto. A l'Estat espanyol el parlament és elegit mitjançant comicis, ara bé, sota la cobertura d'un sistema formalment

democràtic, pot «desgovernar-se» descaradament, mitjançant tècniques manipuladores, limitant al poble allò estrictament necessari per a que ho toleri i ho legítimi en un procés electoral. Per tant es tracta d'un parlamentarisme força allunyat dels principis veritablement democràtics i molt més propers al totalitarisme.

Partitocràcia oligàrquico-aristocràtica. Utilitzem aquest sintagma per a definir aquell sistema "democràtic" de partits que amb l'eufemisme de representar al poble, en realitat es representen a sí mateixos, essent una oligarquia —una classe privilegiada dins el partit— la que reté el poder i pren totes les decisions, i ho fa envoltant-se d'una aristocràcia d'acòlits obedients, d'entre els que en selecciona als que han de formar part de llistes i ocupar llocs de poder.

PDPM. El Principal Directiu Públic Municipal, és aquell actor que està en la cúspide de l'organigrama administratiu en una administració pública, aquell màxim directiu que hi ha en el vèrtex de la seva organització. En el que ens afecta en el present treball, ens referim als Secretaris Generals dels ens locals o als seus homònims de les administracions públiques dels països que hem utilitzat d'exemple comparat.

Poblet. En el nostre nou paradigma, els poblets són aquells nuclis de població que pertanyen i conformen les MUNICIPALITATS.

Portantveus de General Governador. Oficial de categoria superior, nomenat pel Rei, que estava per sota del Governador General però per damunt dels veguers, batlles, jutges ordinaris i d'apel·lacions. El portantveus, havien de ser un cavaller, català i resident al Principat.

Principi d'excel·lència legislativa. La norma: poca, justa i només la necessària. Aquest principi el lliguem amb el d'interdicció d'excés de normativa, i l'enllacem amb allò que diu Montesquieu qui posa l'accent sobre la contenció legislativa tot afirmant que l'esperit del legislador ha de ser la moderació.

Principi d'interdicció d'excés de normativa. L'excés de normativa provoca inseguretats jurídiques, per tant en concordança amb la necessària moderació legislativa, que establím en el Principi d'excel·lència legislativa, és escaient la interdicció d'un excés de normativa.

Procurador General. El títol de Procurador apareix per primer cop, en tant que regent de Provença, a mitjan del segle XII. El càrrec comprenia Catalunya

i Aragó. El càrrec evoluciona en el decurs del segle XIII, esdevenint Procurador General, amb àmplies atribucions en matèria de govern i de justícia. A finals del segle XIII i començaments del segle XIV, passa a ser un càrrec adscrit al primogènit i successor; una vegada establitzada la institució passa a denominar-se Governador General.

Procurador Reial. Oficial reial que tenia cura de l'administració del patrimoni reial i de cobrar els diners deguts al rei procedents de drets reials, confiscacions, rendes i totes aquelles derivades del patrimoni reial.

Purgar taula. La institució "purgar taula" consisteix en el control de la gestió dels oficials reials temporals feta a posteriori, és a dir, un cop acabada la seva funció.

Quint. Era un impost reial que equivalia a la cinquena part dels ingressos municipals i que, algunes ciutats catalanes, estaven obligades a pagar a la tresoreria reial.

Regalies. Prerrogativa reial medieval. Al Principat de Catalunya, les regalies incloïen el dret de convocar i celebrar corts, prestar jurament en accedir al tron i rebre jurament de fidelitat i homenatge dels súbdits, crear tots els graus de noblesa i jutjar les causes civils i criminals del seus membres, convocar l'usatge *Princeps namque*, emetre moneda, demanar donatiu, aplicar impostos, etc.

Regent la Cancelleria. Substitueix el canceller i el vicecanceller al front de la Cancelleria i l'Audiència en cas d'absència o impediment. Aquest càrrec només el podia ocupar un jurista seglar. Presidia la segona Sala del civil. Era membre nat del Reial Consell i, eventualment, el seu president.

Reial Consell. Òrgan consultiu per excel·lència en matèries de govern i de gràcia. Era la Tercera Sala de l'Audiència, constituïda sota la presidència del Lloctinent General –o Virrei– i formada pel tres jutges de cort i el regent la tresoreria.

Reial Consell de la Batllia General. Vegeu Batllia General.

Reial Tresoreria. La podríem considerar com l'oficina del tresorer, i era la responsable del pagament de tots els funcionaris reials i receptora de la major part dels ingressos reials: els drets reials, com que no eren patrimonials ni feudals, eren pagats a la tresoreria.

Saig. El saig era un oficial de la cort, un funcionari de la justícia civil que tenia al seu càrrec l'execució de les resolucions judicials, i era el responsable de fer les citacions, d'encalçar els delinqüents i d'executar les condemnes judicials.

Sagramental (*Sacramentale*). Associació o concòrdia celebrada entre els habitants d'un mateix poble o pobles veïns, per a llur defensa i la preservació de llur seguretat.

Sagrera. Espai de trenta passes al voltant de cada església, delimitat solemnement pel bisbe en consagrar un edifici de culte, en què no es podia assaltar, ni violar, els temples ni la seva sagrera.

SECRETARI GENERAL MUNICIPAL. És el més alt funcionari al servei de la cosa pública local, l'indiscutible cap executiu i administratiu de l'ens local, i el garant que s'executin i duguin a terme totes les decisions de l'ASSEMBLEA DE CONSELLERS del CONSELL MUNICIPAL o CONSELL COMUNAL. És, al mateix temps, el responsable de desenvolupar i coordinar tota la gestió administrativa, essent el cap, i el responsable, de tota l'estructura administrativa.

Selecció adversa. Amb aquest sintagma ens referim a aquell supòsit en què el resultat de l'acció és la contrària de la que es pretenia. Per exemple en el cas dels actors polítics el sistema reté els incompetents i expulsa els competents; és a dir, romanen els ineptes i abandonen els més capacitats.

SÍNDIC (i SOTSSÍNDIC). Representaven a les ciutats en les causes judicials. En el nostre postulat, són el representants escollits en el primer llibel, tant territorial com estamental.

SÍNDIC DEL CIUTADÀ. En el nostre postulat vol ser una figura semblant al que es coneix com "home bo", síndic de greuges i mediador de conflictes, que engloba característiques i qualitats de tots ells i, per tant, personatge de referència per als conciutadans.

Sometent. Inspirat en un antic Sagramental legislat ja en el segle XI, a Catalunya, l'usatge *Princeps namque* establia la participació obligatòria de tot home útil en la defensa del país, en cas d'amenaça exterior. S'institucionalitza durant el regnat de Jaume I. Els compromesos en el sagramental, eren cridats mitjançant fogueres enceses de cim a cim, en forma d'host, a so de corn, toc de trompeta o repic de campanes, és a dir, "metent so". D'aquesta última manera, del repic de campanes —o bé so metent—, en sorgeix el nom posterior, que preval al de sagramental a partir sobretot del segle XVI.

Tantsemenfotisme. Actitud acomodaticia, apàtica i indiferent d'aquell individu que no s'interessa per res i tant li fa tot, no mullant-se mai per cap causa, ni col·laborant mai socialment ni individualment.

Tecnocràtic. Referència a un model de govern on clarament les funcions executives de les polítiques públiques acordades pel Consell, estan en mans del cap administratiu de l'ens local (PDPM).

Usatges. Conjunt de normes jurídiques a Catalunya, de diferents procedències recollides des del s XI. Segons la Gran Enciclopèdia Catalana, «*Hi figuren barrejats, amb una escassa consideració al dret consuetudinari, resolucions i jurisprudència de la cort comtal, fragments de les Exceptiones legum Romanorum del decret de Gracià, Interpretationes del breviar d'Annià, cànons del concili de Clarmont, fragments del llibre de Tübingen, constitucions de pau i treva, influències de la Lex Baiuvariorum mitjançant algun capitular dels reis francs, fragments del Liber iudiciorum visigòtic, altres d'Iu de Chartres.*» En les compilacions de les Constitucions i altres drets de Catalunya (1422-1704) els Usatges són al davant de les constitucions. Alguns dels drets recollits en els Usatges, són encara vigents avui dia en el Dret Civil català.

Veguer. Al Principat de Catalunya i a Mallorca, autoritat delegada de la corona o d'una baronia en una demarcació, amb jurisdicció governativa, judicial i administrativa; el càrrec tingué l'origen en el primitiu de vicari, equivalent a substitut, lloctinent o representant.