

ACADÈMIA DE JURISPRUDÈNCIA I LEGISLACIÓ  
DE CATALUNYA

# LA CIUTAT I EL SEU DRET

## El règim especial de Barcelona

DISCURS D'INGRÉS

de l'acadèmic de número

Il·lm. Sr. TOMÀS FONT I LLOVET

i

CONTESTACIÓ

de l'acadèmic de número

Excm. Sr. JOSEP-ENRIC REBÉS I SOLÉ

*8 de novembre de 2022*

BARCELONA  
MMXXII



Generalitat de Catalunya  
**Departament  
de Justícia**

DISCURS D'INGRÉS  
de l'acadèmic de número  
Il·lm. Sr. TOMÀS FONT I LLOVET



## SUMARI

- PREÀMBUL
- INTRODUCCIÓ
- I. LA CONFIGURACIÓ JURÍDICA DE LA CIUTAT EN EL CONTEXT ACTUAL
  - 1. *La ciutat, l'Estat i Europa. Evolució recent*
  - 2. *Les funcions de la ciutat*
  - 3. *La forma jurídica de la ciutat*
- II. EL RÈGIM ESPECIAL DE LA CIUTAT DE BARCELONA
  - 1. *El dret públic català i el règim especial del municipi de Barcelona*
  - 2. *El principi de diferenciació i el règim especial de Barcelona*
    - 2.1. *Principi de diferenciació, règim local i Estat autonòmic*
    - 2.2. *El règim especial de Barcelona i el sistema de fonts del dret*
    - 2.3. *Règim especial i principi d'igualtat*
  - 3. *Característiques i significat del règim especial del municipi de Barcelona*
    - 3.1. *El règim especial o singular no és un privilegi*
    - 3.2. *Barcelona i el seu règim especial com a impuls i com a model*
    - 3.3. *Iniciativa, consens i pacte*
    - 3.4. *Modernització i actualització de l'autonomia local*
    - 3.5. *Capacitat d'anticipació i innovació del Dret públic*
  - 4. *El règim especial de Barcelona i la realitat metropolitana*
    - 4.1. *Recuperem el relat metropolità*
    - 4.2. *L'actual ordenació metropolitana de Barcelona*
    - 4.3. *Perspectives de projecció en la política urbana general*
- III. LES TRANSFORMACIONS DE LA CIUTAT I DEL SEU DRET
  - 1. *El territori en moviment*
  - 2. *Els poders de la ciutat*
    - 2.1. *La potestat normativa*
    - 2.2. *Una justícia administrativa de la ciutat*
  - 3. *La ciutat com a subjecte institucional. La resposta vindrà d'Europa?*
    - 3.1. *Cap a un estatus europeu per les ciutats*
    - 3.2. *La legitimació de les ciutats davant la justícia europea*
- IV. FINAL



## PREÀMBUL

1. El dia 31 de gener de l'any 1960, Josep Maria Font i Rius, el pare, va deixar escrit al seu dietari personal: «Diumenge, dia radiant. Felicitacions per l'elecció com Acadèmic de Jurisprudència, feta abans d'ahir per ocupar la vacant d'en Ventosa, junt amb l'elecció de la presidència en favor d'en Trias de Bes... Amb els nens anem als putxinel·lis del Turó Park». I l'endemà, dilluns 1 de febrer continua: «A la tarda, després de treballar una estona amb els *Usatges*, visito a ne'n Trias de Bes elegit president de l'Acadèmia de Jurisprudència, emocionat per fer-me l'entrada, recordant els anys passats al seu despatx...».

Doncs podeu imaginar l'emoció que vaig sentir jo, seixanta anys després, quan el dia 15 de desembre de l'any 2020 vaig prendre possessió com acadèmic electe en aquesta Casa, per cobrir la vacant del meu pare, i ho vaig fer en la mateixa sessió en què el nét d'en Trias de Bes, en Francesc Tusquets Trias de Bes, era elegit President de l'Acadèmia. Una felicitació coincidència que es va completar quan, complint el ritual, jo visitava pocs dies després el President per felicitar-lo i per rememorar aquesta anècdota del seu avi i del meu pare que tant s'apreciaven.

Les institucions les fan les persones, i més l'Acadèmia, que és pròpiament una corporació. En aquest moment us he de dir que aquella emoció segueix viva en ser unànimement acceptat per tots vosaltres, que heu estat, molts, els meus professors i els meus mestres. Personalitzo el meu agraïment en els Presidents Guàrdia, Jou i Tusquets, que en diversos moments m'heu orientat i animat en relació amb l'Acadèmia, i especialment, en els que em vàreu proposar per cobrir la vacant del pare: Juan José López Burniol, per qui sento un gran respecte intel·lectual i personal, una veu pública assenyada de la que tan necessitats estem; Joaquín Tornos Mas, mestre i amic que m'ha acompanyat en tota la meva carrera universitària i amb qui he tingut la sort de compartir tants projectes i tantes activitats; i Josep-Enric Rebés i Solé, jurista i servidor públic exemplar, fidel deixeble del pare i savi i generós conseller del fill, i que a demés avui em fa l'honor de contestar el meu discurs. Moltes gràcies, benvolgut Josep Enric, per la teva gentilesa i la teva generositat.

El fet que jo us estigui parlant des d'aquí és també el resultat de tota una vida universitària, en la que he tingut la fortuna d'haver trobat mestres excel·lents com Javier Salas, Sebastián Martín-Retortillo, Eduardo García de Enterría o Rafael Entrena. I en aquesta vida universitària ara tinc la sort de sentir-me rodejat de companys, deixebles i col·laboradors, —novament les persones!—, que continuen la tasca d'estudi i d'investigació amb intel·ligència i dedicació.

2. Josep Maria Font i Rius havia nascut a Barcelona l'any 1915 i va morir l'any 2018, quan faltaven pocs dies per complir 103 anys. Catedràtic d'Història del Dret, tingué una vida llarga i plena, sempre al costat de la mare, Marta Llovet, una persona excepcional i, a demés, arxivera de la Corona d'Aragó, el que li facilitava la tasca de transcripció paleogràfica dels documents històrics que ell necessitava.

Deixeble de Luis García de Valdeavellano, hereu d'una constel·lació on brillaven Joaquín Costa, Eduardo de Hinojosa o Claudio Sánchez Albornoz, el pare es reconeixia més com historiador que com a jurista: de fet, algun cop ens havia explicat que com historiador trobava més el seu lloc a l'Acadèmia de Bones Lletres, però que les sessions de l'Acadèmia de Jurisprudència li interessaven molt perquè com a jurista hi aprenia més.

La seva tasca docent i la seva obra científica han estat glosades amplament. Ara ho he de resumir. El pare fou en essència un professor universitari vocacional, —«todo un catedrático» en l'expressió d'Unamuno que li atribuï el seu deixeble Jesús Lalinde— compromès abans que res en impartir una docència de qualitat, com ho feu a les Universitats de La Laguna, Múrcia, València i Barcelona. En aquesta darrera, fou degà de la Facultat de Dret, succeint al seu apreciat Josep Maria Pi Suñer, i a la seva dedicació es deuen, en bona part, la Càtedra Consolat de Mar, la Càtedra Duran i Bas i la magnífica biblioteca que té la Facultat. L'any 1994 li fou atorgat el títol de Degà honorari.

Com a investigador, em remeto al que va escriure d'ell Jaume Vicens Vives, quan l'havia de rebre a l'Acadèmia de Bones Lletres: «cap altre com Font i Rius no podrà representar millor en els nostres rengles els estudis d'Història del dret i de les institucions de Catalunya». Sobretot del dret i de les institucions locals a la Catalunya medieval. Per resumir el seu treball ingent, cito només dues grans obres que els especialistes han considerat capitals: una de joventut: els *Orígens del règim municipal a Catalunya* (1944-45), l'altra de maduresa, *Les cartes de població i de franquícia de Catalunya* (1969-1983), a les que, per cert, el meu germà Josep Maria i jo vàrem contribuir de petits acompanyant el pare d'excursió per tot el país —espardenyant-lo, com deia ell invocant Durán i Santpere— a la recerca de masos i castells enrunats amb què identificar termes i topònims seculars.

El pare també va realitzar una gran tasca de recuperació i difusió documental com a President del Comitè de Textos Jurídics Catalans, i ell mateix redactà l'estudi de la compilació de les Constitucions de Catalunya de 1495. I dirigí al



llarg de tota la vida la magna obra de la «Catalunya Carolingia», fundada per Ramon d'Abadal, que ja no va arribar a veure publicada.

La valoració de la seva llarga trajectòria la va fer ell mateix en l'homenatge que l'any 2015, en ocasió dels seus cent anys, li dedicaren l'Acadèmia i les altres institucions a les que pertanyia. Digué: «si alguna cosa he après, potser sigui a interrogar-me sobre el paper del Dret al llarg de la història, per a superar els conflictes entre les persones, entre les institucions, entre els pobles, i per a avançar cap a l'establiment de l'harmonia social i de la pau».

El pare va marxar tranquil, sabent que deixava una excel·lent escola d'Història del Dret catalana, encapçalada pel seu deixeble estimat, el professor Tomàs de Montagut, que honora la seva memòria amb el Seminari Permanent a ell dedicat.

Com que estem a l'Acadèmia, em sembla adequat recordar breument la participació del pare en la vida corporativa.

Ja he dit que va ser elegit el 29 de gener de 1960. Va pronunciar el seu discurs d'ingrés en la sessió solemne inaugural del curs acadèmic que l'Acadèmia va celebrar el 4 de novembre de 1972 a l'*Aula Major* de la catedral de Tortosa, en ocasió del VII Centenari dels Costums de Tortosa, i versà, com era lo propi, sobre «El procés de formació dels Costums de Tortosa».

Dos anys després va pronunciar el Discurs inaugural del Curs acadèmic, sobre «La projecció de Sant Ramon de Penyafort en la societat catalana de la seva època». A llarg dels anys, va presentar diverses comunicacions, com la referida als «Aspectes del dret civil recollits a les ordinacions locals a Catalunya», o al «VII centenari de la publicació del *Recognoverunt proceres*», o sobre una «Nova edició de les Costums de Tortosa».

El 1988 va ser elegit vicepresident de l'Acadèmia durant la presidència de Lluís Figa. L'any 2010, en complir 95 anys i cinquanta de vida acadèmica, la corporació li dedicà un càlid homenatge i el proclamà President Honorari de l'Acadèmia. En aquella ocasió el president Guàrdia glosava bellament, amb cita de la *Divina Comèdia*, la reciprocitat de l'estimació entre el pare i l'Acadèmia.

En morir el pare, l'Acadèmia el va recordar amb una bonica lloança a càrrec de Josep-Enric Rebés, on va deixar testimoni de l'afecte personal i del reconeixement corporatiu que el pare havia trobat sempre en aquesta casa.

3. Font i Rius va portar durant cinquanta-vuit anys la Medalla acadèmica dedicada a Jaume Callís, que ell mateix havia elegit. Callís era vigatà, i això sol ja el feia atractiu al pare, i segur que també pesà en l'elecció el fet que en la tradició jurídica catalana Callís és sense dubte el jurista més rellevant en el camp del dret públic.

Callís visqué a cavall dels segles XIV i XV. Fou conseller del rei Joan I i del rei Martí, i diputat a Corts, primer pel braç popular i després com a cavaller. Ferran I el nomenà advocat fiscal del Consell Reial, l'òrgan consultiu permanent del monarca, i Alfons el Magnànim el nomenà jutge de la Reial Audiència, càrrec que exercí fins la seva mort el 1434.

De les seves obres destaquen els comentaris als *Usatges* i als *Tractats de Pau i Treva*, així com el seu tractat sobre la convocatòria i la celebració de les Corts, sobre el fisc i sobre l'organització estamental. Les Corts de Barcelona de 1413 el varen comissionar, juntament amb altres juristes, per compilar i traduir al català els *Usatges i les Constitucions* i altres drets de Catalunya, el que ell feu aplicant la sistemàtica del codi de Justinià, i que resultà en la publicació de les Constitucions de 1495.

Del pensament jurídic de Jaume Callís, estudiat per Jesús Lalinde, en destaca la defensa d'un dret propi de Catalunya, per la via de la romanització dels *Usatges*, i l'adhesió a l'anomenat *pactisme jurídic*. Una síntesi entre el concepte romanista de la monarquia, que sosté la sobirania absoluta del comte de Barcelona, i la teorització de la potestat legislativa compartida entre el rei i el poble.

Podeu imaginar que per la meua especialització en dret públic i la meua dedicació a la funció consultiva, com feu Jaume Callís, rebre la medalla que commemora la seva personalitat em causa una gran satisfacció.

Ah! I no oblideu que la de Jaume Callís és una de les figures realitzades pel gran escultor Josep Llimona que llueixen a la façana del Palau de Justícia de Barcelona.

## INTRODUCCIÓ

«*La història d'Europa és des de fa molts anys una carrera: la carrera de la ciutat contra l'Estat*».

Aquesta advertència del gran historiador Fernand BRAUDEL sintetitza perfectament el nucli de la qüestió que suscita aquest estudi<sup>1</sup>.

Aquest treball parteix del pressupòsit que en el moment actual, les ciutats, —i no només les europees, sinó com a fenomen a nivell mundial—, estan en el camí de constituir-se en un veritable subjecte jurídic-institucional, de naturalesa similar a la dels estats o d'altres institucions de naturalesa estatal, com poden ser les d'àmbit regional en determinats ordenaments. Les ciutats han entrat en competició amb els estats; en realitat ja estan compartint amb ells algunes de les seves missions caracteritzadores, i fins i tot ja han començat a substituir-los en determinats àmbits.

És comú emfasitzar les dades econòmiques i demogràfiques que caracteritzen la ciutat i la societat urbana. Així, s'assegura que l'economia global s'articula al voltant d'unes quantes ciutats i ciutats-regió, unes 440, que l'any 2025 sumaran una població de 600 milions d'habitants (el 7% del conjunt del planeta) i que seran responsables de la meitat del producte interior brut

---

<sup>1</sup> F. BRAUDEL, *Le modèle italien*, Flammarion, 1994, p. 34.

mundial<sup>2</sup>. Igualment, es preveu que l'any 2050 els dos terços de la població mundial viuran en ciutats<sup>3</sup>.

La tesi que sostinc és que aquesta dinàmica requereix una articulació jurídica, una articulació jurídico-pública, dins del que anomenem el «dret de la ciutat»<sup>4</sup>, que pugui establir un règim jurídic específic per a les ciutats en el context estatal i mundial. Breu, és necessari desplegar l'estudi de la ciutat i del seu dret, de la seva regulació jurídica. En aquest treball pretenc apuntar algunes idees que puguin servir de base per ulteriors estudis, anàlisis i propostes.

En primer lloc, exposaré sintèticament alguns desenvolupaments recents en la configuració jurídica de la ciutat i de les seves funcions, que ja anuncien uns canvis; unes innovacions que obligaran a replantejar elements fonamentals d'aquest dret de la ciutat. Mostraré també els diversos instruments jurídics que poden contribuir a donar forma —forma jurídica— a la ciutat. Entre ells s'hi troba la utilització d'un dret especial per les ciutats diferent del comú dels altres governs locals, i encara més, d'un dret particular per a una ciutat en concret. Aquest és el cas de la ciutat de Barcelona.

En segon lloc, passaré a analitzar les característiques i el significat que té el règim jurídic especial de la ciutat de Barcelona. Tractaré d'enquadrar-ho en el context de l'evolució del dret públic a Catalunya i dins del marc dels requeriments del dret local actual. Així com la relació entre la ciutat oficial i la ciutat real, això és, entre la ciutat municipal i la ciutat metropolitana.

En tercer lloc, finalment, exposaré una visió prospectiva d'algunes dificultats o d'alguns reptes que planteja la configuració jurídica de la ciutat en la dinàmica de la globalització. Bàsicament ho referiré als tres elements clàssics que componen jurídicament els governs locals en la seva condició d'ens públics territorials: territori; competències, que n'hi direm poders; i organització, que n'hi direm configuració de la ciutat com a subjecte global.

## I. LA CONFIGURACIÓ JURÍDICA DE LA CIUTAT EN EL CONTEXT ACTUAL

### 1. *La ciutat, l'Estat i Europa. Evolució recent*

Les generacions actuals estem assistint a la profunda transformació, si no és a la crisi definitiva, de l'Estat nacional sobirà. Consolidada com a forma d'organització política al llarg del segle XIX i de la primera meitat del segle XX, la «creació» estatal es troba avui dia sotmesa a una tal acumulació de tensions d'ori-

---

<sup>2</sup> Ben WILSON, *Metròpolis. La història de les ciutats. L'invent més gran de la humanitat*. Edicions 62, 2022, p. 11.

<sup>3</sup> La dada l'ofereix Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville*, Lexis-Nexis, 2<sup>a</sup> ed. 2016, p. 1.

<sup>4</sup> Aquesta és una expressió avui prou difosa, degut, en part, a l'obra citada de J.-B. AUBY, *Droit de la ville*, Lexis-Nexis, 2<sup>a</sup> ed. 2016.

gen i naturalesa diversos i, a més, en direccions oposades que, tard o d'hora, es produirà un bloqueig en la seva funció bàsica de representació i d'ordenació de la societat per a la convivència humana.

D'una banda, veiem com l'estat, per la seva debilitat, es retira d'amplis camps de la normació social i sobretot econòmica, que queden deixats en les estrictes mans dels mercats. D'altra banda, també està tenint lloc, de fa anys, la transferència de molts dels poders de l'Estat, per la seva inadequació, cap a organitzacions supranacionals, internacionals i globals. També comprovem la progressiva dissipació de la delimitació territorial de l'espai com a àmbit de vigència de la llei i d'exercici dels poders públics, i ens sotmetem a la dimensió global dels agents interlocutors de l'Estat<sup>5</sup>. La vella noció de sobirania, exclusiva i exclouent, ha donat pas, en paraules d'Ulric BECK, a una sobirania incloent i cooperativa<sup>6</sup>.

Ahora, l'Estat nacional sobirà acusa l'anquilosament dels seus mecanismes d'articulació democràtica, cosa que li fa perdre el contacte amb allò que constitueix la base mateixa de la seva legitimitat, la base de la seva sobirania. S'ha convertit en una organització autoreferent, deslligada de la col·lectivitat. Ha esdevingut incapaç d'assegurar-ne la supervivència i, per tant, d'acomplir la seva missió. Es pot dir que està en vies de disgregació.

Totes aquestes circumstàncies, que afavoreixen la progressiva aparició de nous actors polítics dins de l'ordre mundial, propicien també la incorporació, a aquest concert mundial, d'una vella actriu mil·lenària, una *vecchia* i coneguda *signora* que s'ha guanyat ja un nou i determinant paper de protagonista: és la ciutat, «l'invent més gran de la Humanitat»<sup>7</sup>.

La sentència d'Spengler ho diu ja tot: «Els pobles, els Estats, la política, la religió, totes les arts, totes les ciències, es fonamenten en un únic protofenomen de l'existència humana: en la ciutat»<sup>8</sup>. I l'actual explosió urbana és un fenomen que només pot ser ben comprès en relació amb la ciutat del passat<sup>9</sup>.

Davant la pregunta ¿què ve després de l'Estat nacional sobirà?, la resposta des de la història és: «El poder públic democràticament organitzat pot ser que no desaparegui (i tant de bo!), però tal vegada no es continuarà anomenant *Estat*»<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Vegeu, entre molts altres, J-B. AUBY, *La Globalización, el Derecho y el Estado*, Derecho Global, 2012, p. 43.

<sup>6</sup> Ulric BECK, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 2017, p. 159 i 184.

<sup>7</sup> Ben WILSON. *Metropolis. La història de les ciutats. L'invent més gran de la humanitat*, Edicions 62, Barcelona, 2022.

<sup>8</sup> Oswald SPENGLER, *La decadencia de Occidente*, Austral, 2011, II, 2.

<sup>9</sup> En aquest sentit, és fonamental l'obra d'Arnold J. TOYNBEE, *Ciudades en marcha*, Alianza Ed., Madrid 1973.

<sup>10</sup> Més enllà de les opinions dels sociòlegs, economistes i politòlegs, per a una reflexió en la perspectiva de la història jurídica veg. la del recentment traspasat Michael STOLLEIS, *¿Qué viene después del Estado nacional soberano? ¿Y qué puede decir al respecto la Historia del Derecho?*, Madrid, Marcial Pons, 2011, 103.

I, encara que no s'anomeni *Estat*, avui dia ja no hi ha cap dubte que la ciutat és un dels subjectes cridats a exercir les funcions que, en resposta a determinades necessitats històriques, han caracteritzat l'Estat com a tal.

En la perspectiva del futur proper, davant l'erosió del fenomen estatal, la ciutat proporciona a la política la legitimació des de la base, perquè aporta a la col·lectivitat elements de pertinença o de vinculació social a un context urbà identificable. I, a partir d'aquest arrelament fonamental, la ciutat es projecta novament cap al món global. En aquest context, hom pot proposar-se justificar perquè les ciutats poden governar el món i com poden treure profit de la seva manca de sobirania «estatal». Les ciutats, per exemple, poden cooperar a nivell mundial perquè no està en perill la seva «sobirania»<sup>11</sup>.

No és necessari insistir en l'íntima connexió entre el fenomen històric de la ciutat en el nostre context, i la forma política de la democràcia, a partir dels seus orígens atenesos, amb la formulació de Clístenes. La ciutat apareix aleshores com el triomf de la igualtat en drets i deures enfront de la identitat de la sang i de la tribu<sup>12</sup>. Així es passà de la família o el clan, com a comunitat privada, a la ciutat com a comunitat pública.

Fixem-nos com dos mil cinc-cents anys després, i fent un gran salt fins i tot d'escala, aquest mateix tipus de consideració es trasllada avui a la dinàmica de funcionament de la Unió Europea, on finalment es dissenya una veritable política europea de les ciutats, perquè se les considera el reflex més fidel del que és una veritable comunitat política que ha de legitimar socialment les institucions, més enllà de la «retòrica basada en l'Estat»<sup>13</sup>.

Precisament Europa ha estat l'escenari de tot un procés iniciat el 1945, amb vista a l'enfortiment del paper de les llibertats locals i del lloc del municipi en el context de reconstrucció política europea i de les seves institucions després de la traumàtica experiència dels règims totalitaris i de la Segona Guerra mundial. La consideració històrica dels elements comuns als països europeus va posar en valor la incidència que havia de tenir l'existència d'unes ciutats i uns municipis lliures i autònoms per garantir el sistema de llibertats ciutadanes davant l'Estat, és a dir, per configurar una veritable democràcia<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Vegeu àmpliament l'interessant llibre de Benjamin R. BARBER, *Si els alcaldes governessin el món. Països disfuncionals, ciutats emergents*, Arcàdia, Barcelona, 2015. Així, mentre els EUA i la Xina estan enfrontats, les ciutats de Nova York i de Hong-Kong mantenen una estreta cooperació.

<sup>12</sup> Pedro OLALLA, *Grecia en el aire. Herencias y desafíos de la antigua democracia ateniense vistos desde la Atenas actual*, Acantilado, Barcelona 2015, p. 48.

<sup>13</sup> Elisabetta TATI, *L'Europa delle Città. Per una politica europea del diritto urbano*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 422.

<sup>14</sup> S'acostuma a destacar la influència que va tenir l'obra de l'historiador suís Adolff GASSER, *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe : principes d'une interprétation éthique de l'histoire*, trad. William PERRENOUD, Boudry-Neuchâtel, 1946. Així, A. GALINSO-

En aquest context, la prevenció contra dinàmiques autoritàries i centralistes situa el municipi com la institució bàsica que pot fer de contrapès al poder de l'Estat i com a garantia de la democràcia i del pluralisme, en la línia de pensament inaugurada per Tocqueville en el seu famós passatge: «És al 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, el fan gaudir del seu ús pacífic i l'acostumen a servir-se'n. Sense institucions municipals, una nació es pot donar un Govern lliure, però no tindrà l'esperit de la llibertat»<sup>15</sup>.

Una primera concreció d'aquell moviment polític es troba a la *Charte européenne des libertés communales*, aprovada a Versalles el 1953 per l'Assemblea General dels Municipis d'Europa, i al preàmbul queda clara l'orientació que la presideix:

«Els municipis d'Europa estan decidits a construir, en interès dels Ciutadans, una Europa lliure i pacífica. En conseqüència, han decidit evocar els seus drets basats tant en tradicions mil·lenàries com en la llibertat i la dignitat humanes. Constaten que avui dia aquests drets estan en perill i de vegades fins i tot han estat aniquilats...».

Posteriorment, el 1957, la Conferència Europea de Poders Locals reuneix per primera vegada electes locals juntament amb l'Assemblea de Parlamentaris del Consell d'Europa, on el 1961 aconsegueix l'estatut d'òrgan permanent, i el 1975, la denominació de Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa, que mantindrà fins a transformar-se, el 1994, en el Congrés de Poders Locals i Regionals d'Europa (CPLRE)<sup>16</sup>. El 1981 sotmet al Comitè de Ministres del Consell d'Europa un projecte de Carta Europea de l'Autonomia Local sota la forma de Conveni Europeu. En va aprovar el text el juny de 1985 i el va obrir

---

GA, A. NOVELL, A. BLANCH, «La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo», *REALA* núm. 237 (1988), p. 882; I. LASAGABASTER, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, 2007, p. 31. Per a més detall sobre aquest procés, em remeto al meu treball: «El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales», al llibre col·lectiu Tomàs FONT i LLOVET (Dir.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019, que segueixo a grans trets en el text.

<sup>15</sup> A. de TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, Aguilar, 1992, tom I, p. 62. Vegeu, en relació amb això, l'interessant estudi d'A. GARRORENA MORALES, «Entidades locales, cuerpos intermedios y libertad en el pensamiento de Alexis de Tocqueville», a *Anuario del Gobierno Local 2012*, p. 173 i seg.

<sup>16</sup> Sobre l'evolució de la Conferència Europea de Poders Locals, veg. Maria Àngels CLOTET MIRÓ, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Civitas, 1992; A. GALINSOGA, A. NOVELL, A. BLANCH, «La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo», cit., p. 915. Vasiliki. A. KALIMERI, *Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales. Contribution à l'étude de l'autonomie locale*, L'Harmattan, 2017, p. 49 i seg. i 298 i seg.

a la signatura el 15 d'octubre de 1985, en ocasió de la 20a sessió plenària de la CPLRE<sup>17</sup>.

El seu preàmbul diu així:

«Considerant que les Entitats locals són un dels principals fonaments d'un Règim democràtic; Considerant que el dret dels ciutadans a participar en la gestió dels afers públics forma part dels principis democràtics comuns a tots els Estats membres del Consell d'Europa; Convençuts que, en aquest àmbit local, aquest dret pot ser exercit més directament; Convençuts que l'existència d'Entitats locals investides de competències efectives permet una administració alhora eficaç i propera al ciutadà; Conscients que la defensa i l'enfortiment de l'autonomia local en els diferents països d'Europa representen una contribució essencial a la construcció d'una Europa basada en els principis de democràcia i descentralització del poder».

La CEAL, en el moment de la seva aprovació i ratificació per part dels primers Estats que ho van fer —el primer país que la va ratificar va ser Luxemburg el 1987; Espanya ho va fer el 1988—, es caracteritza pel seu fort component polític com a articulació efectiva del sistema democràtic. L'autonomia local es configura, doncs, com a un instrument necessari per a la consecució de la plenitud de l'Estat democràtic<sup>18</sup>.

A partir d'aquí, el lloc del municipi i de la seva autonomia en el concert dels estats contemporanis —entre ells, els europeus— ha evolucionat de manera molt significativa.

D'una banda, podem dir que el municipalisme ha contribuït a la construcció de l'Europa política democràtica, i aquesta Europa —el Consell d'Europa, l'Europa de les institucions i dels ciutadans— ha estat, al seu torn, determinant, si bé amb limitacions, en el reforç d'aquest municipalisme, de l'autonomia i de la democràcia local. I, paradoxalment, serà també Europa —però aquest cop la Unió Europea, l'Europa de l'economia i dels mercats— la que pot significar el més gran dels obstacles al ple desenvolupament de l'autonomia i la democràcia locals.

En un extrem de síntesi, és fàcil observar, segons que hem vist, com el Consell d'Europa, per mitjà de la CEAL, se situa en la línia de limitar el poder dels Estats en favor de les entitats públiques territorials de base, i en favor de les llibertats dels ciutadans.

---

<sup>17</sup> Veg. la intervenció de J-C VAN CAUWENBERGHE, President de la Comissió de Finances i Gestió del CPLRE, a DDAA: *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, Barcelona, 23-25 de enero de 1992*, Ajuntament de Barcelona, p. 33 i seg.; M.A. CLOTET MIRÓ, *La cooperación internacional...*, cit., p. 222 i seg.; LASAGABASTER, *La Carta...*, cit., p. 32 i seg.

<sup>18</sup> Així ho ha destacat L. ORTEGA, a «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA* 259 (1993), p. 477: «Casi cabría utilizar un elemental silogismo matemático en su descripción: si Europa es igual a Democracia y el Municipio es igual a Democracia, Europa es igual a Municipio. Aquí hay, en efecto, una de las más hermosas ideas de todo este proceso político e institucional».



La Unió Europea, en canvi, ha tendit durant molt de temps a disminuir allò que és públic —tot dient-ne «racionalitzar»— per exigències de l'austeritat i la contenció del dèficit, i ha tendit a encoratjar la supressió d'estructures públiques i de nivells administratius<sup>19</sup>, com es pot veure en totes les actuacions en relació amb Itàlia, Espanya, Portugal, Grècia i Irlanda en ocasió de la crisi econòmica de la primera dècada d'aquest segle<sup>20</sup>, o a incrementar els controls d'eficiència i sostenibilitat. Tot això, en el nostre país va tenir el seu reflex més vistós a la Llei 27/2103, de Racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL)<sup>21</sup>, i ha deixat una empremta profunda en tot el món local europeu<sup>22</sup>. La reforma constitucional de l'art. 135 CE, que impulsa les posteriors polítiques d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, ha projectat especialment la seva influència en el camp de les competències locals. S'ha arribat a afirmar que en el fons ha tingut lloc, a més, una mena de mutació constitucional<sup>23</sup>.

Però la intervenció de la UE ho ha estat també, com és notori, per exigències del mercat, que limita el paper d'allò que és públic i que el supera per extensió a propòsit del fenomen de la globalització. Si l'autonomia local pot tenir un referent per oposició a la sobirania dels Estats —una sobirania cada vegada més diluïda en el context global—, es corre el risc de disminuir radicalment la tutela que l'organització política dels Estats, el Consell d'Europa, ofereix als municipis.

En termes molt generals, l'aparició dels mercats financers globals com a veritables interlocutors de les polítiques estructurals nacionals, ha canviat les regles del joc i el mateix rol dels subjectes que hi intervenen. El món local s'ha trobat, així, al centre d'un remolí centrípet que ha conduït cap a una nova recentralització política i administrativa<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Així s'anunciava ja a T. FONT i A. GALÁN, «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», a *Anuario del Gobierno Local 2011*, p. 11 i seg.

<sup>20</sup> Entre molts altres, Marcos ALMEIDA CERREDA, Claudia TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas-Thomson Reuters, 2012; veg. també, L. COSCULLUELA MONTANER, L. MEDINA ALCOZ (dirs.) Maria HERNANDO RYDINGS (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, 2012.

<sup>21</sup> A més dels títols ja citats, veg., entre molts altres, M. J. DOMINGUEZ ZEBALLOS (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014; A. GALÁN (dir.), *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*, IEA, 2016, així com el número monogràfic de l'*Anuario del Gobierno Local 2013*, «¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la ley 27/2013».

<sup>22</sup> Vegeu, entre molts altres, Luciano VANDELLI, Gianluca GARDINI, Claudia TUBERTINI (dirs.), amb la col·laboració de Marzia DE DONNO, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli Ed., 2017.

<sup>23</sup> T. FONT i LLOVET, A. GALÁN, «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», a *Anuario del Gobierno local 2013*.

<sup>24</sup> J. P. QUINTANA CARRETERO (dir.) *Globalización y principio de autonomía local*, Consejo General del Poder Judicial, 2007.



En definitiva, amb tota la seva cruesa s'ha posat de manifest una tensió oposada arran del municipalisme entre les dues Europes: l'Europa de la democràcia i de l'autonomia, de les llibertats civils, és a dir, l'Europa del Consell d'Europa, enfront de l'Europa dels mercats i de les llibertats econòmiques, és a dir, l'Europa de la Unió<sup>25</sup>.

Enmig d'aquesta dialèctica, apareix com a fenomen singular la consolidació de la ciutat com a protagonista de l'articulació institucional pública i com a promotora de tot tipus d'iniciatives polítiques, econòmiques, socials i culturals.

En efecte, avui dia ja no es pot negar que el paper central que despleguen les ciutats —les europees i les de tot el món— ja no és aquell de defensar un cercle protector de les llibertats individuals contra el poder dels Estats. Al segle XXI el paper central de les ciutats es projecta en la configuració estratègica i l'execució de la política, l'economia, el coneixement i l'articulació social en el context global<sup>26</sup>.

## 2. *Les funcions de la ciutat*

El que fins fa poc s'anomenava —o encara s'anomena— autonomia per a la gestió dels propis interessos (art. 1 LBRL), o capacitat efectiva per ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics (art. 3.1 CEAL), és a dir, la noció d'autonomia local, ha guanyat complexitat en el moment present. Així, a més del desplegament de les tasques pròpiament «municipals», avui les ciutats han d'afrontar les següents funcions:

a) En primer lloc, l'autogestió dels propis interessos, certament, però en una situació de fragmentació, diversitat i encara contraposició d'aquests interessos, de manera que la primera funció que ha de desplegar la ciutat és la de mediació i composició d'interessos, per a la qual cosa resulta bàsica la creació d'un propi espai jurídic.

b) En segon lloc, la codecisió en la formulació de la política general nacional —tant autonòmica com estatal— i encara transnacional, la qual cosa planteja una expansió de la subjectivitat internacional i una real compartició de la representació de la sobirania, que com hem dit abans, ja no és exclouent sinó que és inclusiva i cooperativa.

c) La projecció exterior de les aspiracions col·lectives de la comunitat i la captació de recursos suficients no assequibles en les estructures estatals, de manera que les ciutats ja no només cooperen entre si (art. 10.1 CEAL), sinó que competeixen durament en un escenari global.

---

<sup>25</sup> Per descomptat que aquest dilema es planteja pretesament de manera més aviat simplista, amb la finalitat de cridar l'atenció sobre una dinàmica que, sens dubte, és molt més complexa.

<sup>26</sup> Vegeu per totes l'obra fonamental de Patrick LE GALÈS, *Le retour des villes européennes*, ScienPo, 2<sup>a</sup> ed., 2011.

És un fet que, en l'actualitat, les ciutats, les grans aglomeracions, les metròpolis, a tot el món estan assumint comeses clàssiques pròpies del poder estatal nacional, com són la seguretat pública, la justícia i la seguretat jurídica, la redistribució de la renda, la definició dels drets dels ciutadans (solidaritat social, l'habitatge, la immigració), la delimitació del mercat (comerç, transport, turisme), les grans infraestructures, àdhuc fora del seu propi territori (aeroports, grans xarxes transnacionals), fins i tot les relacions exteriors o internacionals (*city diplomacy*)<sup>27</sup>. En realitat, les ciutats han passat de col·laborar amb l'Estat a competir amb l'Estat i, en alguns casos, a suplir l'Estat.

Una conseqüència lògica de l'anterior és que les ciutats necessitaran, doncs, exercir poders de l'Estat, el que significaria, en un cert sentit, participar dels atributs de la sobirania, que ja ha deixat de ser, com hem dit, exclusiva i exclouent.

En aquest sentit, un dels aspectes més nous de la projecció funcional de les ciutats és que l'entorn on despleguen aquestes funcions és l'espai propi dels Estats. Amb alguns exemples dels darrers anys podem copsar el sentit del que estem afirmant.

a) El primer cas: El 2015, després d'anys de diverses aproximacions, en el marc d'Hàbitat III, l'ONU va atorgar als governs locals un tracte diferent del que fins aleshores els havia assignat —que havia estat el propi de les ONG: el dret a ser consultades—, i els va convidar a formar part també de les deliberacions<sup>28</sup>. A partir d'aquí, s'explica que, entre els objectius de desenvolupament sostenible de l'ONU —els ODS 2030—, hi figuri precisament l'«*objectiu urbà*», referit a la creació de ciutats cohesionades, segures, resilientes i sostenibles (núm. 11)<sup>29</sup>. Apareix, doncs, la Ciutat com a *subjecte* i com a *objecte* de la política global. Certament, en aquella seu, les ciutats són vistes com unes competidores davant la sobirania estatal, però també és veritat que poden acabar sent les millors aliades dels Estats en el seu combat en l'escenari global. Per això s'admet la presència de les ciutats als *llocs* de l'Estat, a la seu dels Estats, i això és realment molt significatiu.

b) Segon cas: La ciutat incrementa la seva presència en molts més àmbits. En un altre lloc he recordat com el 2019, quan Donald Trump, president en aquell moment dels Estats Units, va decidir d'abandonar l'Acord de París pel Canvi Climàtic, es va organitzar als Estats Units la *Climate Mayors*, una

---

<sup>27</sup> Vegeu Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ, *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Iustel, 2019.

<sup>28</sup> Això es va dur a terme mitjançant la *Global Taskforce of Local and Regional Governments*, un mecanisme de coordinació i consulta promogut per CGLU, que conjumina les principals xarxes internacionals d'autoritats locals. Veg. les dades sobre aquesta evolució que ofereix E. GARCIA-CHUECA, *Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU*, CIDOB REPORT # 06- 2020.

<sup>29</sup> José ESTEVE PARDO, *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021.

coalició de més de 470 alcaldes, tant demòcrates com republicans, compromesos en favor del medi ambient, que des d'aleshores intervé habitualment a les cimeres internacionals i posa de manifest, com hem dit, que les ciutats poden «substituir» l'Estat a la «seu» dels Estats<sup>30</sup>.

c) Tercer cas: encara més recentment, a la Conferència del Clima de les Nacions Unides (COP26), celebrada a Glasgow el mes de maig de 2022, hi ha participat directament el moviment C40 Cities, que agrupa a quasi bé un centenar de grans urbs aliades contra el canvi climàtic, del qual n'és vicepresidenta, per cert, l'alcaldesa de Barcelona. També aquí les ciutats interactuen amb els Estats a nivell mundial. Ja no es tracta d'una relació de cada municipi amb el «seu Estat», que és l'òptica clàssica de l'autonomia local, sinó d'una interlocució de «totes les ciutats», dels moviments mundials de ciutats, amb l'organització mundial dels Estats. En aquesta òptica, es planteja, en conseqüència, quina és la posició de les ciutats per a desplegar les seves potestats, i quin és el seu camp d'acció directa.

Parafrasejant l'expressió que hem utilitzat en un àmbit molt proper, si el règim local clàssic en el nostre ordenament es debat entre el seu caràcter bifront, o la seva major «interiorització» per les Comunitats autònomes<sup>31</sup>, avui dia queda clar que l'estatus de les ciutats, el seu règim jurídic, no està exclusivament «interioritzat» dins de l'ordenament jurídic dels estats, sinó que ostenta un caràcter multipolar de molta major complexitat<sup>32</sup>. Després hi tornarem.

Així doncs, amb els nous plantejaments que comencen a aparèixer al primer quart del segle XXI, aquella visió inicial que vinculava l'autonomia local amb la democràcia i les llibertats ha passat a enriquir-se amb la seva projecció, també, sobre els drets dels ciutadans, la igualtat social i la solidaritat humana. Si segueix així, la transformació conceptual serà de gran calat, i comportarà també un profund canvi en el plantejament de l'estatus jurídic de les ciutats.

En efecte, el tradicional plantejament del *municipi* com a titular de l'*autonomia local en front de l'Estat* haurà de completar-se amb una visió més funcional de la *ciutat* com a titular de *potestats en favor de la col·lectivitat*<sup>33</sup>. Ho veurem a la tercera part d'aquest treball.

---

<sup>30</sup> Em remeto al meu article, «De la autonomia local al poder de las ciudades», *Instituciones del federalismo*, número especial en homenatge a Luciano Vandelli, 2020, p. 115 ss.

<sup>31</sup> Entre altres ocasions, vegeu: T. FONT I LLOVET, «Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización», a J. M. BAÑO LEÓN, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, Madrid, 2016, II, pp. 1929-1946.

<sup>32</sup> En aquesta línia, Göran THERBORN, *Cities of power. The urban, the national, the popular, the global*. Verso, 2019.

<sup>33</sup> Em remeto novament al meu article «De la autonomía local al poder de las ciudades», cit.

### 3. *La forma jurídica de la ciutat*

Un dels aspectes més complexos en relació a la construcció del règim jurídic de les ciutats en el món contemporani és la delimitació del propi concepte de ciutat, de gran àrea o aglomeració urbana, des del punt de vista jurídic-formal. Certament, la configuració conceptual de la ciutat com a subjecte juridico-polític no és una qüestió senzilla ni que es pugui resoldre en pocs anys. Tampoc ho va ser la de l'Estat, que va requerir segles.

Per de prompte, les aproximacions que es fan des de l'anàlisi de l'espai, en atenció a la formalització física del territori i de l'espai urbà, són prou fiables<sup>34</sup>. Però, tal com canta Virgili en la fundació de Cartago, al Llibre I de *l'Eneida*, a la construcció física i urbanística de la ciutat li és consubstancial la seva forma institucional<sup>35</sup>:

«I ja escalaven el pujol que de tota l'altura domina la ciutat i contempla daltabaix les muralles. Admira, Eneas, aquella grandesa, tuguris en altre temps; admira les portes, la bullícia, l'empedrat dels carrers. S'afanyen ardents els tiris; els uns prolonguen els murs, i basteixen la ciutadella, i empenyen blocs cap a dalt amb els braços; els altres escolleixen el solar per a l'estatge i el volten d'una rasa. *Elegeixen jutges i magistrats i un senat august*»<sup>36</sup>.

A la *forma urbis* cal afegir-hi, doncs, la *forma civitatis*, que finalment acabarà per configurar el *ius civitatis*.

En els darrers temps s'ha desenvolupat molt l'adjectivació de la ciutat, quasi bé com una veritable estratègia<sup>37</sup>: la ciutat intel·ligent<sup>38</sup>, la ciutat justa<sup>39</sup>, la

---

<sup>34</sup> Aquest és el camp de la urbanística i de la geografia urbana, en el que no entraré. Una excel·lent formulació i aplicació és la de J. PARCERISA BUNDÓ, *Forma urbis: cinco ciudades bajo sospecha*, Laboratori d'Urbanisme de Barcelona, Barcelona, Ed. UPC, 2012. Amb caràcter més general, entre altres, A.E.J. MORRIS, *Historia de la forma urbana. Desde sus orígenes hasta la revolución industrial*, Gustavo Gili, Barcelona, 2018.

<sup>35</sup> Ho recorda bellament Giuseppe PIPERATA a «La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale», a *Istituzioni del federalismo*, número extraordinari en memòria de Luciano Vandelli, 2020, 135.

<sup>36</sup> *Eneida*, I, 418-430, traducció al català de Miquel Dolç, Fundació Bernat Metge.

<sup>37</sup> Susana DE LA SIERRA, «Las ciudades adjetivadas», a DDAA: *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, AEPDA-INAP, 2020, pp. 717-727.

<sup>38</sup> La bibliografia és molt abundant. Per tots, el número monogràfic de la revista *Istituzioni del federalismo*, sobre «Smarts cities e amministrazioni intelligenti», núm. 4, 2015; Vicenç AGUADO CUDOLÀ (et al·li): *El derecho a la ciudad: el reto de las Smart cities*. Ed. Atelier, Barcelona, 2019. Vegeu també Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ: «Los servicios de la ciudad inteligente», a DDAA: *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, citat, pp. 119-457. També, Tomàs FONT I LLOVET «La ciudad inteligente como actor global», *European Review of Digital Administration & Law*, 2021, Vol. 2, Issue 1, pp. 237.

<sup>39</sup> Vegeu. Gianluca GARDINI: «Rigenerazione urbana e nuova pianificazione urbanistica. Verso la 'città giusta' a DDAA»: *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, cit., pp. 665-704.

ciutat ben disposada<sup>40</sup>, la ciutat col·laborativa o ciutat compartida<sup>41</sup>, la ciutat refugi<sup>42</sup>, la ciutat oberta<sup>43</sup>, la ciutat global<sup>44</sup>. Tot plegat, amb la intenció d'anar perfilant un règim jurídic específic, però que és sobretot això, adjectiu. En canvi, el punt clau és el substantiu: definir la ciutat com a subjecte.

Al costat de les «maneres de fer» de les ciutats, interessen les seves «maneres de ser». Des de l'òptica jurídica-pública, actualment es pot observar un ampli polimorfisme en la solució organitzativa de la ciutat o, més ben dit, de la gran ciutat.

a) Certament, la *ciutat-municipi* continua sent a tot arreu la forma jurídica per excel·lència. Dins d'aquesta categoria, el legislador pot establir règims diferenciats en alguns aspectes específics per a categories de subjectes. És el cas espanyol de la Llei denominada de Grans Ciutats<sup>45</sup>, que preveu modulacions en la seva organització, però no pas en les seves competències. Però el fenomen de les grans conurbacions de dimensions metropolitanes i regionals, així com variats factors històrics diferencials, ofereixen diversos models alternatius que podem resumir així:

b) *La ciutat per refosa* amb altres nivells superiors d'organització territorial (Província, Comunitats autònomes, Estat federat) el que porta a una simplificació en aquell àmbit dels nivells de l'organització territorial. Així, per exemple, la solució italiana de refondre la ciutat metropolitana amb la província. També a França, la solució adoptada en el cas de Lió, amb la refosa del departament i de la ciutat metropolitana. En aquests casos, subsisteix el municipi com a organització de base. En d'altres, la ciutat-municipi es refon amb el nivell superior d'organització territorial, com es pot veure a la solució alemanya de les ciu-

---

<sup>40</sup> Em remeto a les referències de Luciano PAREJO ALFONSO, «Reflexiones en torno a la ciudad y el Derecho Administrativo», a DDAA: *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, cit., pp. 629-664, a partir de l'obra de J. F. P. ROSE, *The well-tempered city. What modern science, ancient civilizations, and human nature teach us about the future of urban life*, Ed. Harper Wave. An Imprint of Harper Collins Publishers, New York 2016.

<sup>41</sup> Vegeu, entre molts altres, el núm. Monogràfic de la Revista *Istituzioni del federalism*, sobre «Politiche e strumenti per le città collaborative», núm. 4, 2019, així com el volum col·lectiu *New policies and Practices for European Sharing Cities*, Bologna, 2019.

<sup>42</sup> O ciutat d'acollida front a les migracions forçades. Així, la Xarxa de Ciutats Refugi proposada el 2015 per l'alcalde de Barcelona, Ada Colau i a la que es va sumar la seva homòloga a Madrid i molts altres ajuntaments espanyols. Amb les posteriors migracions arran de la invasió d'Ucraïna per Rússia, s'han desplegat encara més aquest tipus d'iniciatives.

<sup>43</sup> Vegeu un dels propulsors d'aquest model, Richard SENNETT, *Construir i habitar. Ètica per a la ciutat*, Arcadia, 2020.

<sup>44</sup> Per tots, vegeu Francisco VELASCO CABALLERO: «El Derecho de las ciudades globales», en *Anuario de Derecho Municipal 2017*, IDL-UAM, Madrid, 2018, y la bibliografía allí citada.

<sup>45</sup> Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per la modernització del govern local, Títol X a la LBRL.

tats-Estat de Berlín, Hamburg i Bremen o, en un altre nivell, també les ciutats «lliures de *kreis*»<sup>46</sup>.

c) *La ciutat per agregació* conduiria a refondre els municipis associats amb l'àrea metropolitana, o una altra entitat municipal o supramunicipal, i donaria lloc a la creació d'un nou subjecte específic —la ciutat—, tant si s'anomena metropolitana com si no. En aquest supòsit, desapareixerien els municipis preexistents, que probablement mutarien el seu estatus jurídic al de municipalitats internes o districtes. És el cas de l'annexió a Madrid de 13 municipis perifèrics, produïda entre els anys 1948 i 1954, o de la creació del Gran Londres els anys 60 del passat segle.

d) *La ciutat per superposició*, en què es manté l'estructura municipal preexistent i a la qual se suma una organització superior. És el cas espanyol de la creació d'àrees metropolitanes per llei autonòmica, però també les formes associatives, mancomunades o consorciades<sup>47</sup>.

e) *Intervenció per Llei singular*, que defineix cas per cas l'estatut jurídic d'una ciutat en concret, amb independència de la natura jurídica de l'organització que la representi. S'acosta a la dinàmica, a Espanya, de la Llei especial i singular, com és el de la Carta Municipal de Barcelona aprovada per Llei de Parlament de Catalunya, 22/1998, de 30 de desembre, i de la Llei estatal 1/2006, de 13 de març, de Règim especial del municipi de Barcelona<sup>48</sup>. Pel seu caràcter emblemàtic, ens hi referirem amb tot detall a la part següent d'aquest treball.

Hi ha, doncs, diverses *maneres de «ser» ciutat* que poden superar el marc juridicoadministratiu del municipi<sup>49</sup>. El repte consisteix a plantejar la possibilitat que un mateix ordenament es pugui atribuir a diverses formes jurídico-institucionals, establir un *estatus jurídic comú de ciutat*, és a dir, un conjunt de *poders específics*, un règim jurídic, adequat a les funcions pròpies comunes en totes les ciutats. Com dic, aquesta construcció es dilatarà en el temps, amb ritmes històrics diferenciats, encara que no tant en la mesura en què la globalització pugui afavorir tendències convergents.

---

<sup>46</sup> En el cas de Berlín, fins i tot, la realitat urbana excedeix el seu àmbit territorial, el que ha fet necessari un acord amb l'Estat circundant de Brandenburg. Vegeu, darrerament, Dian SCHEFOLD, *Drei staadtstaaten: Basel, Berlin, Bremen*, Europäische Verlagsanstalt, s.d...

<sup>47</sup> Les formes jurídiques poden ser molt variades. En el cas d'Anglaterra, és el supòsit de les *combined authorities* creades per mecanismes associatius, veg. Marc VILALTA REIXACH, «Modelos de organización metropolitana: las *combined authorities* inglesas», a *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (REAF), núm. 31, 2020, p. 101-142.

<sup>48</sup> També el cas de Madrid en cert sentit, o les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, amb Estatut d'Autonomia; o bé, en un altre àmbit, s'hi aproxima la fórmula de la «Constitució» de la Ciutat, com en el cas de grans ciutats llatinoamericanes (Mèxic, Buenos Aires). En aquests casos, es planteja, entre altres aspectes, la qüestió del rang normatiu i la dels límits a l'especialitat.

<sup>49</sup> Fulvio CORTESE, «Dentro il nuovo diritto delle città», a *Munus*, núm. 2, 2016.



## II. EL RÈGIM ESPECIAL DE LA CIUTAT DE BARCELONA

### 1. *El dret públic català i el règim especial del municipi de Barcelona*

La ciutat de Barcelona ha disposat durant llargs períodes de la seva història d'un règim jurídic-institucional propi, d'una ordenació jurídica específica que l'ha singularitzat respecte de les altres ciutats de Catalunya i d'Espanya. Aquest règim especial és un dels molts elements que configuren la llarga tradició del municipalisme a Catalunya que, a manca d'institucions nacionals pròpies durant dos segles i mig, constitueix una de les arrels del mateix dret públic català actual.

La història del règim especial de Barcelona ha estat exposada abastament, i no és l'objecte d'aquest estudi d'aturar-s'hi en detall<sup>50</sup>. Només ho faig per tal de posar de relleu la seva integració en el conjunt del dret públic de Catalunya.

Quant als orígens, recordem només que el procés gradual de la configuració jurídica del règim municipal barceloní sota el regnat de Jaume I —organització inicial el 1248, reformes de 1258, 1265 i 1274— en el context de l'aparició definitiva de la institució municipal al conjunt de la Catalunya medieval<sup>51</sup>, queda coronat mitjançant el *Recognoverunt Proceres*, disposat per Pere el Gran el 1283, i que constitueix el «verdader estatut jurídic de la ciutat»<sup>52</sup>.

Però, saltant els segles, el que ara vull destacar és la incorporació del règim especial de Barcelona en el municipalisme català partir del s. xx. La dinàmica generada per la Mancomunitat estimulà el desplegament dels conreadors del municipalisme, del dret local i del dret públic<sup>53</sup>, i, pel que aquí interessa, serà l'aprovació de l'Estatut Municipal de Calvo Sotelo (1924) la porta que donarà entrada legal, per primer cop a Europa, al règim especial de Carta Municipal. Aquesta possibilitat no va ser aprofitada per l'Ajuntament de Barcelona, però sí que serví d'inspiració pocs anys després als redactors de la Llei Municipal de

---

<sup>50</sup> Una bona síntesi és la de Ricard GRACIA RETORTILLO, *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008. Vegeu també, DDAA *Història de l'Ajuntament de Barcelona. Dels orígens a 1808*, Enciclopèdia Catalana, 2007. Manuel ARRANZ, Ramon GRAU, Marina LÓPEZ, *Anàlisi històrica de l'Ajuntament de Barcelona (segles XVIII-XX)*; Documents de treball per a la Carta Municipal, Quadern número 3, Ajuntament de Barcelona, 1987.

<sup>51</sup> Vegeu Josep M. FONT I RIUS, «Orígenes del Règimen municipal en Cataluña», *Anuario de Historia del Derecho Español*, vol. XVI (1945) i vol. XVII (1946), ara al volum recopilatori dels seus treballs *Estudis sobre els drets i les institucions locals a la Catalunya medieval*, Universitat de Barcelona, 1985, p. 281 ss., en especial, p. 491 ss.

<sup>52</sup> Josep M. FONT I RIUS, «Jaume I i la municipalitat de Barcelona» a *Estudis sobre els drets i les institucions locals a la Catalunya medieval*, cit., p. 676.

<sup>53</sup> Vegeu Xavier ÀRBÓS, «Els inicis del dret públic contemporani a Catalunya», i Enric ARGULLÓ, «Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya», tots dos a *Revista catalana de dret públic*, 41 (2010). Una síntesi d'aquest període, i dels posteriors, a Xavier FORCADELL I ESTELLER, *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, 2016.

Catalunya, un cop establert el règim d'autonomia en virtut de l'Estatut de 1932, que al seu art. 10 atribuïa a la Generalitat la competència sobre la legislació de règim local.

Com és sabut, la tasca de preparació legislativa en la Generalitat republicana fou assignada a la Comissió Jurídica Assessora, que actuà com una veritable comissió de codificació<sup>54</sup>. El 19 de gener de 1933 es reuní per primer cop la secció de la Comissió que, en un breu període de temps, elaboraria l'Avantprojecte de Llei Municipal de Catalunya<sup>55</sup>. En aquell moment, el desenvolupament del dret públic a Catalunya havia agafat ja una bona embranzida: la secció estava integrada per Joan Maluquer i Viladot (president, que ho era també de la Comissió Jurídica Assessora), Pi i Sunyer, Roig i Bergadà, Amadeu Hurtado, Gubern i Fàbregas, Xirau i Palau, Coll i Rodés (vocals) i Quero i Molares (secretari tècnic)<sup>56</sup>. Molts d'ells tenien ja una ampla vinculació amb el dret municipal, ja fos per la via de l'Oficina d'Estudis Jurídics de la Mancomunitat o de l'Escola d'Administració Pública<sup>57</sup>, algun d'ells —Roig i Bergadà— havia estat alcalde de Barcelona i algun altre —Coll i Rodés— ho seria més endavant. En breu, una bona presència de «ius publicistes de formació o extracció local, el que serà una característica permanent dels estudis del dret públic català»<sup>58</sup>.

Potser el vocal més significatiu seria qui fou ponent de l'avantprojecte, Josep M. Pi i Sunyer, aleshores secretari general de l'Ajuntament de Barcelona, gran especialista en dret local, que ja havia participat en l'elaboració de l'Estatut municipal de Calvo Sotelo de 1924<sup>59</sup>. D'aquesta darrera norma diria que «la

---

<sup>54</sup> Vegeu Vicenç AGUADO CUDOLÀ, «La Comissió Jurídica Assessora i l'autonomia de Catalunya durant la Segona República: la creació del sistema polític i institucional d'autogovern» RCDP 48, 2014, pp. 83 ss. així com l'obra col·lectiva DDAA *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya. 75 anys d'història*, impulsada per la mateixa Comissió, Viena ed., 2011.

<sup>55</sup> Contemporàniament, els primers dies de febrer de 1933 se celebrava el I Congrés Municipalista Català, al Saló de Cent de l'Ajuntament de Barcelona, que formulà un projecte de Llei Municipal.

<sup>56</sup> DDAA. *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya. 75 anys d'història*, cit., p. 72. El text aprovat per la Comissió es troba a *Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora I*, Barcelona, Departament de Justícia i Dret, 1933, pàg. 71 ss. Hi ha una edició facsímil per la pròpia Comissió Jurídica Assessora, 2008.

<sup>57</sup> Em remeto a Josep SARRION GUALDA, *Història de l'Escola d'Administració pública de Catalunya (1912-1939)*, Barcelona, EAPC, 1982, i Manuel PÉREZ NESPEREIRA, *1912-2012. Escola d'Administració Pública de Catalunya. 100 anys*, Barcelona, EAPC, 2012.

<sup>58</sup> Enric ARGULLOL, «Una aproximació al conreu del dret públic a Catalunya», cit., p. 63. Altres destacats iuspublicistes de l'època també participaren a la Comissió Jurídica Assessora, com Francesc MASPONS I ANGLASELL autor, entre altres obres, de *L'esperit del dret públic català*, Barcino, Barcelona 1932.

<sup>59</sup> Sobre la polifacètica personalitat de Pi i Sunyer, després catedràtic de Dret administratiu, degà de la Facultat de Dret i del Col·legi d'Advocats de Barcelona, i membre de l'Acadèmia, es pot veure la semblança elaborada per Joaquim CAMPS I ARBOIX, *Josep M<sup>a</sup> Pi i*



seva idea fonamental s'inspirava en la d'Antoni Maura, segons la qual la grandesa de l'Estat depèn de la dels municipis»<sup>60</sup>.

Sense dubte les circumstàncies descrites van facilitar, per una banda, que s'incorporés al text de la Llei municipal una regulació específica del règim de Carta Municipal (Títol IX), referit, sobretot als aspectes organitzatius<sup>61</sup>; però, d'altra banda, el que és més rellevant és que la mateixa Llei Municipal ja contenia una regulació material de diverses especialitats del municipi de Barcelona en els camps de l'organització, la potestat sancionadora, el règim electoral i les obres i serveis<sup>62</sup>.

Fent un nou salt en el temps, el règim especial de Barcelona tornarà a ser, al cap de vint-i-cinc anys, l'ocasió de l'inici de la recuperació del dret públic català en ple franquisme. La iniciativa i l'impuls de l'alcalde Porcioles i de diversos elements de la societat barcelonina aconseguiren l'aprovació de la Llei especial del municipi de Barcelona per Decret de 23 de maig de 1960<sup>63</sup>, després de més de dos anys de treball de la comissió redactora. En ella hi tornem a trobar, entre altres, Josep M. Pi i Sunyer, aleshores degà de la Facultat de Dret<sup>64</sup>, i els seus dos deixebles més rellevants, tots dos catedràtics de dret administratiu: Laureano López Rodó, secretari general tècnic de la Presidència del Govern, i Manuel Ballbé Prunés, catedràtic i advocat, principal redactor de la Carta. També hi tingueren intervenció altres administrativistes, com Eduardo García de Enterría o Antonio Carceller<sup>65</sup>.

L'elaboració i aprovació de l'anomenada «Carta municipal» de 1960 tingué una repercussió significativa en el conreu del dret públic, fins aleshores d'una vida «més escanyolida»<sup>66</sup>. En efecte, els anys posteriors, els resultats del pla d'estabilització i l'important increment poblacional requeriran un nou plantejament de l'urbanisme i dels serveis públics de la ciutat de Barcelona i del seu entorn que la situaran en la dinàmica de projecció comarcal, primer, i després metropolitana. No és el moment d'estendre-s'hi, però sí d'assenyalar que la lògica de la «gran ciutat» —la «Gran Barcelona» de Porcioles— i l'horitzó, que comença

---

*Sunyer*, Ed. Alcides, 1963. A la seva defunció, la sessió necrològica a l'Acadèmia tingué lloc el 5 de desembre de 1984, i va córrer a càrrec de Miquel Casals Colldecarrera.

<sup>60</sup> CAMPS I ARBOIX, *Josep M. Pi Sunyer*, cit., p. 51.

<sup>61</sup> Lluís MARQUÈS CARBÓ, en justifica les limitacions materials: *Llei Municipal de Catalunya*, Ed. El Secretariat Català, 2<sup>a</sup> es. 1935, pp. 255 i ss.

<sup>62</sup> Vegeu amb més detall, Ricard GRACIA, *Evolució històrica del règim especial del municipi de Barcelona*, cit., p. 59 ss.

<sup>63</sup> Podem resseguir els propis plantejaments de l'alcalde a José M. de PORCIOLES, *Mis memorias*, Editorial Prensas Ibéricas, 1994, pp. 79 i ss.

<sup>64</sup> Josep M. Font i Rius el succeiria en el deganat, fet que va motivar la seva incorporació a la comissió dictaminadora de la Llei de Règim especial de Barcelona.

<sup>65</sup> Vegeu Antoni CARCELLER FERNÁNDEZ, «Estudio sobre la Ley especial de Barcelona de 1960», a *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Documents de treball per a la Carta Municipal, quadern núm. 3, citat, p. 243 i ss.

<sup>66</sup> ARGULLOL, «Una aproximació...» cit., p. 67.

a dibuixar-se, d'una estructuració territorial de major envergadura a l'entorn de Barcelona, marcaran des d'aleshores l'evolució del dret públic i en especial del dret administratiu local a Catalunya<sup>67</sup>.

La Llei especial de 1960 és la primera expressió d'una certa organització supramunicipal, amb la nova Comissió d'urbanisme i serveis comuns de Barcelona i altres municipis, precedent de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona que no seria creada fins el 1974. Així, amb ocasió del règim especial singular del municipi de Barcelona es posa en evidència que és inevitable vincular aquest règim «municipal» a una realitat superior i projectar-lo «Barcelona enllà». Aquesta és una característica que ja no abandonarà al règim especial de Barcelona i que el situarà al centre de les anàlisis de l'organització territorial de Catalunya. La ciutat de Barcelona ja no és només el municipi de Barcelona, però la manera d'afrontar aquesta dislocació serà, en un primer moment, a través del règim especial del municipi de Barcelona.

Després de diversos intents no fructificats, als que em referiré més endavant, aquesta situació es modificà substancialment el 1974, amb la creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona —la «Corporació Metropolitana»—, a les portes ja del final del règim franquista i de l'inici de la transició democràtica, que permeté donar llum al Pla General Metropolità de 1976<sup>68</sup>.

En aquest context, que és el de la recuperació democràtica i de l'autonomia catalana, se situa la represa del debat acadèmic sobre aspectes centrals del dret local a Catalunya<sup>69</sup>. Una de les seves primeres manifestacions serà, precisament, l'Informe de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Barcelona sobre *La reforma de l'Administració local de Catalunya*. La comissió redactora va ser constituïda el 18 de gener de 1978, presidida per Josep M. Vilaseca i Marcet, el qual va presentar-ne el resultat en la sessió de 8 de novembre del mateix any<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> L'any 1961 arribava a la càtedra de Dret Administratiu de Barcelona Rafael ENTRENA, que aquell mateix any publicava «Problemas actuales de las grandes ciudades», a *Problemas políticos de la vida Local*, IEP, Madrid 1961. Posteriorment, com a regidor, seria president de la Comissió d'Ordenances de l'Ajuntament, i també assessoraria als successius alcaldes en els temes del règim especial de Barcelona.

<sup>68</sup> Més endavant em referiré a la Ponència especial que es creà l'any 1976 a l'ajuntament per a adequar la Llei especial, en un moment de canvi en la legislació general de règim local.

<sup>69</sup> D'aquest període és l'obra fonamental, impulsada i dirigida per Sebastián MARTÍN-RETORTILLO des de la seva càtedra barcelonina, *Descentralización Administrativa y organización política*, 3 volums, Alfaguara, 1973, que tingué una gran influència en la preparació del dret públic català i espanyol per afrontar els reptes de la imminent recuperació de la democràcia i l'autonomia territorial. En el seu equip s'hi trobava el després catedràtic Luis Cosculluela Montaner, que per aquella època fou delegat de serveis d'urbanisme a l'Ajuntament

<sup>70</sup> PAGAROLAS, Laureà: *Historia de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya*, Barcelona, 2000, p. 223. Amb Vilaseca hi participaren Rebés, Pou Viver, Argullol i Pellissé. Sobre la personalitat de Josep M. Vilaseca i Marcet i la seva contribució a la societat, el dret i les institucions catalanes, vegeu Jordi AMAT, *Un país a l'ombra. Vida de Josep M. Vilaseca*

Ja situats a l'era constitucional, les primeres eleccions municipals celebrades l'any 1979 assenyalen el llançament definitiu del municipalisme contemporani. Pel que fa al règim especial de Barcelona, el 29 de maig de 1980 el ple de l'ajuntament, a proposta de l'alcalde Narcís Serra, acordà iniciar els estudis per la revisió de la Llei especial de Barcelona, amb una ponència especial presidida per Lluís Armet. A un dels exemplars de l'acord que es conserva a l'Ajuntament<sup>71</sup>, hi figura grapada una nota mecanoscrita amb els noms, adreces i telèfons dels juristes que probablement havien de ser contactats per a col·laborar-hi. Es tracta dels professors Enric Argullol, José Ramon Parada i Fabián Estapé, dels juristes i acadèmics Josep Joan Pintó, Raimon Noguera i Josep Maria Vilaseca i de l'advocat i exalcalde Josep Maria Socías.

En el que aquí interessa, es produirà un fet transcendent amb l'aprovació de la Llei de Bases de Règim Local de 1985, clarament tendent a la millora de l'autonomia local, que és la inclusió a la seva disposició addicional 6a del respecte i la garantia del règim especial del municipi de Barcelona<sup>72</sup>. Però hi ha una altra decisió transcendent: l'atribució a les Comunitats Autònomes de la competència per la regulació, la creació i la supressió de les àrees metropolitanes. D'aquesta manera es lliurava la clau de la seva subsistència a unes Comunitats Autònomes que a més de competents, esdevenien les seves més directes competidores<sup>73</sup>.

La història que seguí és prou coneguda, derivada del conflicte polític entre les forces governants a una i altra banda de la plaça de Sant Jaume: com que ni l'Estatut d'Autonomia, ni la LBRL, ni el règim especial de Barcelona garantien l'existència d'una àrea metropolitana de caràcter territorial, el paquet de les denominades Lleis d'Organització Territorial de 1987, a banda d'apostar per l'organització comarcal, varen substituir la Corporació Metropolitana de Barcelona per dues entitats de caràcter funcional. I, per un altre costat, pel que fa a Barcelona, es varen limitar a declarar que el municipi de Barcelona «*ha de gaudir* d'un règim jurídic especial establert per la Llei»<sup>74</sup>.

---

*i Marcet (1919-1995)*, L'Avenç, 2015. Arran de la seva mort, *Autonomies. Revista catalana de Dret públic* li va dedicar un número especial *In memoriam* (núm. 21, 1996), del que el Consell de redacció em va encarregar la seva presentació, que porta el títol «Josep Maria Vilaseca i Marcet i el Dret públic català».

<sup>71</sup> En concret, a la Direcció de desplegament de la Carta Municipal, Secretaria General.

<sup>72</sup> A la vista de la nova LBRL, per Decret d'Alcaldia de 30 de setembre de 1985 es nomenava una comissió especial per a preparar una nova llei de règim especial de Barcelona, i l'any 1987 es completava amb una comissió tècnica per al desplegament dels treballs.

<sup>73</sup> Així ho he destacat al meu article «L'ordenació metropolitana en la Catalunya autònoma. Evolució i perspectives», a *L'agenda Cerdà. Construïnt la Barcelona metropolitana*. (Joan Fuster, ed.). Barcelona: Landweg, 2010; i posteriorment, a FONT I LLOVET, T., «Els governs locals intermedis i la seva projecció metropolitana», *Revista catalana de dret públic*, 57, 2018, p. 32 ss.

<sup>74</sup> Art. 57 LLMRLC.

Certament, amb això darrer el règim especial es configurava no com una simple possibilitat, sinó com un veritable «dret» de la ciutat de Barcelona<sup>75</sup>, però es desvinculava totalment de la seva necessària articulació dins d'un govern conjunt de la ciutat real. De fet, planava la disjuntiva entre una carta municipal i una carta metropolitana, però «la dissolució de la Corporació Metropolitana va representar una frenada a la negociació d'una nova Carta Municipal»<sup>76</sup>. En canvi, en l'àmbit estatal, la Llei d'Hisendes Locals de 1988 va declarar directament, que el municipi de Barcelona «tindrà un règim financer especial, del que serà supletori el disposat en aquesta Llei»<sup>77</sup>.

En el moment de l'aturada, els treballs per la Carta estaven molt avançats, amb aportacions d'un notable conjunt de iuspublicistes: entre ells citem aquí, Jordi Solé Tura, Isidre Molas, Eliseo Aja, Santiago Muñoz Machado, Luciano Parejo, Joan Prats, Joaquín Tornos, Antonio Carceller, jo mateix, així com experts d'altres especialitats jurídiques, com el mercantilista Joaquim Bisbal, coordinats tots ells amb gran eficàcia pel director dels Serveis Jurídics de l'Ajuntament, Jaume Galofré<sup>78</sup>. Però caldria esperar deu anys més per a que, després d'altres temptatives infructuoses<sup>79</sup>, finalment fos aprovat el text de l'avantprojecte de Carta municipal pel Ple municipal el dia 16 de juliol de 1997.

El text aprovat per l'ajuntament, com fase prèvia a la intervenció de la Comissió Mixta Ajuntament-Generalitat prevista a la disposició transitòria primera 2 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LLMRLC) i a la seva conversió en projecte de llei a presentar en seu parlamentària, contenia una àmplia regulació que abastava matèries tant de competència de la Generalitat com de l'Estat. El Dictamen de la Comissió Jurídica Assessorada 338/98, de 23 de juliol, formulà diverses alternatives per aconseguir l'aprovació de la Carta en un text únic. Tanmateix es prengué l'opció de desglossar-lo en dos textos distints, que donarien peu, respectivament, als anomenats tram autonòmic de la Carta, que s'aprovaria per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, i tram estatal, que no

---

<sup>75</sup> Així ho declarà el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessorada 334/1998, de 23 de juliol a què després em referiré.

<sup>76</sup> Així ho indica un dels protagonistes del procés, Jaume GALOFRÉ I CRESPI, aleshores director dels Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Barcelona, a: «La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 179. Sobre la dinàmica d'aquell procés, entre molts altres, Mariona TOMÁS FORNÉS, *Governar la Barcelona real. Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana*, Fundació Catalunya Europa, 2017.

<sup>77</sup> Art. 142 Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals.

<sup>78</sup> Vegeu les aportacions de tots aquests autors als sis Quaderns dels *Documents de treball per a la Carta Municipal de Barcelona*, publicats per l'Ajuntament, 1987.

<sup>79</sup> Vegeu pels detalls, GRACIA RETORTILLO, *Evolución histórica*, cit., p. 116 GALOFRÉ I CRESPI, «La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona», cit., 180.

arribaria a bon port fins l'aprovació de la Llei 1/2006, de 13 de març, de Règim especial del municipi de Barcelona.

En el que ara interessa, cadascun d'aquests dos textos legals va donar lloc a l'elaboració de múltiples estudis i anàlisis doctrinals, dins del ja plenament normalitzat dret públic català i, en especial, d'un renovat dret local<sup>80</sup>. Em limito ara a senyalar, a demés del llibre de Ricard GRACIA citat<sup>81</sup>, i entre moltes altres aportacions científiques, l'obra d'Alfredo GALÁN sobre el règim especial des de la perspectiva de les fonts del dret<sup>82</sup>, així com diverses obres col·lectives que es varen publicar arran de l'aprovació de la Llei 1/2006, de Règim especial del municipi de Barcelona<sup>83</sup>.

En definitiva, amb aquest ràpid repàs cronològic només he volgut posar de relleu la implicació que sempre ha corregut entre la doctrina iuspublicista catalana, i en concret del seu dret local, amb la fonamentació, defensa i exposició del dret especial de la ciutat de Barcelona. Finalment, en el moment present torna a reviure aquesta positiva relació arran de l'aprovació del «*Programa per l'Impuls del règim especial de Barcelona*», creat per Decret de l'alcaldia de 22 d'abril de 2021, i que ha implicat a més de cent experts i especialistes, procedents no només de les universitats catalanes, sinó de tot Espanya i de l'estranger<sup>84</sup>.

## 2. *El principi de diferenciació i el règim especial de Barcelona*

### 2.1. *Principi de diferenciació, règim local i Estat autonòmic*

El trànsit cap a la configuració jurídica de la ciutat, i en concret de la de Barcelona, a què m'he vingut referint, s'està produint en el context d'una determinada configuració del règim local. Pel que aquí interessa, vull destacar que l'estat

---

<sup>80</sup> El procés de renovació del dret local a la Catalunya havia ja quallat en ocasió de disposar d'una legislació pròpia, sistemàtica i tendencialment completa amb les esmentades Lleis d'organització territorial de l'any 1987, i el posterior desplegament reglamentari, de manera significativa amb l'aprovació del Reglament d'obres i serveis de les entitats locals de Catalunya, l'any 1995. Així ho vaig expressar a «La renovació del dret local a Catalunya», a Tomàs FONT I LLOVET (Coord.), *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*, Marcial Pons, UAB i UB, 1997, pp. 17-25.

<sup>81</sup> Ricard GRACIA RETORTILLO, *Evolución histórica del régimen especial del municipio de Barcelona*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008.

<sup>82</sup> Alfredo GALÁN GALÁN. *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local*, Marcial Pons, 2001.

<sup>83</sup> En concret, indico les següents: Tomàs FONT I LLOVET i Rafael JIMENEZ ASENSIO (Coords.), *La 'Carta Municipal' de Barcelona. Diez estudios*, Marcial Pons-FCPiS, 2007; i Andrés BETANCOR, director, Belén NOGUERA DE LA MUELA, coord., *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson Aranzadi, 2008.

<sup>84</sup> El resultat dels seus treballs, que he tingut l'honor de dirigir, va ser exposat a la Jornada celebrada el dia 29 de juny de 2022 a l'Aula Magna de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, amb la col·laboració de l'Observatori de Dret Públic IDP de Barcelona la Fundació Carles Pi i Sunyer, i serà publicat properament per l'Ajuntament de Barcelona.

actual del govern local a Espanya, i a Catalunya, des del punt de vista del seu règim jurídic-institucional, presenta tres característiques negatives que dificulten la seva evolució cap a les realitats emergents: és massa *uniforme*, és massa *rígid* i és massa *estàtic*. De manera que l'atenció de les necessitats actuals dels governs locals europeus, espanyols i catalans passa per incrementar tres aspectes en l'ordenació jurídica local: a) la diversitat i la *diferenciació* regulatòria, b) la *flexibilitat* dels instruments normatius i organitzatius, i c) la dimensió *dinàmica* i relacional de les institucions locals. Tanmateix, en aquest moment em centro específicament en la necessitat d'atendre les exigències de major diversitat i diferenciació.

És sabut que el règim local contemporani s'ha caracteritzat tradicionalment per un notable uniformisme. Ha estat consubstancial a la dinàmica centralitzadora pròpia dels Estats continentals del s. XIX, que té el seu origen en uns concrets pressupòsits ideològics, com són els dogmes revolucionaris de la subjecció a la llei com expressió de la voluntat general i del principi de la igualtat davant la llei<sup>85</sup>.

Però ja fa temps que l'uniformisme local no es justifica per aquell motiu històric de la construcció de la Nació política: sense anar més lluny, els sistemes federals, en estats netament parlamentaris, admeten clarament que el règim local és competència dels estats membres, cosa que condueix a una gran diversitat de regulacions<sup>86</sup>: així, en l'estructura territorial, en el règim electoral, en l'àmbit competencial, en la protecció de l'autonomia local, etc. En altres ordenaments descentralitzats, les solucions diferenciades i asimètriques estan sobre el tauler dels debats<sup>87</sup>. Fins i tot en els sistemes més uniformistes, la diferenciació s'ha obert camí en la seva l'organització territorial<sup>88</sup>. En fi, el principi de diferencia-

---

<sup>85</sup> Per tots, el treball emblemàtic d'Alejandro NIETO, «Organización local: uniformismo y variedad», a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización Administrativa y organización política*, Alfaguara, 1973, t.II, p. 21; tanmateix, és prou sabut que TOCQUEVILLE sostenia que la centralització era en realitat un producte de l'Antic Règim, a *L'Ancien régime et la Révolution*. Vegeu, per tots, Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *RAP* 33 (1960) i al llibre *Problemática de la ciencia del Derecho. Estudios en homenaje a J.M. Pi i Suñer*, Barcelona, 1962, p. 271 ss. Avui està inclòs al llibre de GARCÍA DE ENTERRIA *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Civitas, 4<sup>a</sup> ed. 1994. Així mateix, vegeu Luciano VANDELLI: *Poteri Locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Il Mulino, Bologna 1990. Traducció al castellà, *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP-INAP, Madrid, 1992.

<sup>86</sup> Francisco VELASCO CABALLERO, «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», *Anuario de derecho municipal* 2019, núm. 13, p. 21 ss.

<sup>87</sup> Vegeu, entre altres publicacions, el número monogràfic de la revista *Istituzioni del Federalismo*, sobre «Assimètrie e conflitti territoriali nel quadro dell'integrazione europea», núm. 2 de 2018.

<sup>88</sup> El cas més paradigmàtic és el de França en el darrer decenni. Vegeu el volum col·lectiu, sota la direcció de Jean-Bernard AUBY i Olivier RENAUDIE, *Réforme territoriale et différenciation(s)*, Bénger-Levrault, 2016.



ció ha estat consagrat a nivell constitucional com a criteri d'assignació de les competències als diversos ens locals, com és el cas de la reforma del Títol V de la Constitució italiana operat l'any 2001<sup>89</sup>.

Venint al nostre dret actual, per superar aquesta insuficiència es varen avançar diverses propostes a favor d'una major «interiorització» del règim local dins de l'àmbit autònic, sobre la base que fins i tot la legislació bàsica podia no ser d'aplicació general si hi havia base o «ancoratge» suficient per a això en els Estatuts d'Autonomia (STC 27/1987 i 109/1998, entre d'altres). Aquesta línia passava per reivindicar per a l'Estatut d'Autonomia, com a norma constitucionalment adequada, el paper de regular directament les especialitats del govern local de cada comunitat autònoma i, alhora, incrementar la densitat i concreció del contingut constitucional de l'autonomia local, erigint-se així en la norma capaç de ser una eficaç orientació i límit per al legislador ordinari<sup>90</sup>. D'aquesta manera, l'Estatut podria esdevenir una espècie de «Constitució local territorial» —com ho són, en realitat les constitucions dels Länder a Alemanya o a Àustria—, que permetés traslladar la garantia constitucional de l'autonomia local a la concreta realitat municipal del seu respectiu territori<sup>91</sup>.

L'aprovació de l'Estatut de Catalunya de 2006 va ser l'ocasió de posar a prova aquesta capacitat, procurant una major «interiorització» del règim local dins de l'àmbit autònic, en la línia dels sistemes federals esmentats. L'Estatut de Catalunya del 2006 va intentar aquesta operació, per dues vies: d'una banda, com s'ha dit, amb una major densitat normativa i regulació substantiva del règim dels governs locals, i, per altra banda, amb una més precisa delimitació de les competències de la Generalitat sobre les matèries afectades<sup>92</sup>.

La STC 31/2010, de 28 de juny, la «Sentència de l'Estatut», en termes generals malgrat el que pogués semblar, no va objectar aquest tipus de planteja-

---

<sup>89</sup> La bibliografia al respecte és molt abundant. Per totes, em remeto a la completa obra d'Enrico CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappicchelli, Torí, 2004.

<sup>90</sup> Em remeto als meus treballs «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías» *Anuario del Gobierno Local 2004*, i «Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso», a *Anuario del Gobierno Local 2006*, tots dos recopilats a Tomàs FONT I LLOVET *Gobierno local y Estado autonómico*, FDyGL, 2007. La polèmica fou àmplia, com per exemple la que vàrem desplegar entre els apreciats companys LuíS ORTEGA i FRANCISCO VELASCO, recollida al llibre *El gobierno local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid 2006.

<sup>91</sup> Vegeu la meua posició a «Estatutos de Autonomía y Gobierno local: la Constitución territorial local», a LuíS COSCULLUELA MONTANER, Eloísa CARBONELL PORRAS (Dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Thomson Civitas, Madrid pp. 69 ss.

<sup>92</sup> F. VELASCO CABALLERO, «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales», a DDAA. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, IEA, 2004.

ments<sup>93</sup>. La seva posició és que l'Estatut ha de respectar la competència bàsica de l'Estat en matèria de règim local, de manera que «no impedeixi l'exercici de la competència estatal en la matèria»; això és, l'Estatut d'Autonomia no té força per impedir que l'Estat fixi el mínim comú denominador, en aquest cas pel que fa al contingut competencial dels ens locals. Ara bé, l'Estat, en exercitar aquesta competència bàsica, haurà de respectar els Estatuts en la mesura que aquests ampliïn —no redueixin— el contingut competencial de l'autonomia local<sup>94</sup>.

La posterior STC 132/2012, de 19 de juny, sobre els consells insulars de Balears, confirmaria la dinàmica cap a la interiorització autonòmica del règim dels governs locals, al relativitzar l'abast general de la LBRL quan hi ha normes constitucionals o, en aquell cas, estatutàries, que incorporen elements diferenciadors<sup>95</sup>.

Doncs bé, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya dona encara un pas més en la línia de la diversificació normativa sobre el règim local, en la mesura que en la seva regulació material o substantiva proclama expressament el «*principi de diferenciació*» en relació als municipis, i n'assenyala un cert contingut<sup>96</sup>. L'art. 88 EAC diu així.

«Les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen».

Aquesta disposició s'anomena «principi», però té un contingut normatiu evident, i un clar caràcter imperatiu, segons l'expressió «les lleis...*han de tenir en compte necessàriament...*». Sense entrar ara en el detall, sorgeixen algunes qüestions, com per exemple, la de determinar quines són les lleis afectades per aquest mandat. S'hi diu que han de ser les lleis que «afecten els municipis», no necessàriament, doncs, les que afecten les altres administracions locals, però

---

<sup>93</sup> Sobre la incidència de la STC 31/2010, vegeu: A. GALÁN GALÁN, R. GRACIA RETORTILLO, «Estatuto de autonomía de Catalunya, gobiernos locales y Tribunal Constitucional», *REAF*, núm. 12 (2011), pp. 237 ss., així com els comentaris d'aquests autors, junt amb els d'Antoni BAYONA, Josep R. FUENTES i Josep MIR, a «Règim local» a *RCDP*, núm. Especial sobre la STC 31/2010, (2010).

<sup>94</sup> Així ho hem sostingut a T. FONT LLOVET i A. GALÁN GALÁN, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», en *Anuario del Gobierno Local 2012*, p. 20.

<sup>95</sup> Em refereixo àmpliament a aquesta Sentència a l'estudi «El projecte de Llei de Consells insulars de 2021. Coordenades constitucionals i estatutàries», a AADD, *Un nou marc legal per als Consells Insulars*, Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2021. En canvi, la posterior STC 168/2016, de 6 d'octubre de 2016, una de les referides a la LRSAL, de manera incomprensible va desconèixer el valor del mandat estatutari del Principat d'Astúries, de reconèixer la personalitat jurídica de les parròquies, que la LRSAL pretenia suprimir per a totes les entitats locals desconcentrades.

<sup>96</sup> En aquest aspecte, com en alguns altres, l'Estatut es va inspirar clarament en la reforma del Títol V de la Constitució italiana de 2001, a què s'ha fet referència més amunt.



són àmbits difícilment separables, i és més que probable que una llei que reguli altres entitats locals, com per exemple, les comarques, «afecti» indirectament el règim dels municipis, pel que no es pot excloure també la possibilitat i fins i tot l'obligació de preveure règims diferenciats per a d'altres entitats locals.

També es pot plantejar quin és l'àmbit material de les lleis obligades a tenir en compte la diferenciació, quan es parla de lleis que afecten «el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer» dels municipis. Hom podria pensar que hauria de referir-se a la llei que reguli el règim municipal en el seu conjunt, a l'estil de la vigent Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (LMRLC, text refós de 2003). Però també es pot entendre, de manera fonamentada, que no es refereix només a la regulació sistemàtica i general, sinó també a qualsevol altra llei que «afecti» a aquests aspectes. Per exemple, en la legislació general de procediment i règim jurídic de les Administracions públiques catalanes —la vigent Llei 26/2010, de 3 d'agost— o en una norma en matèria de contractació pública de Catalunya<sup>97</sup>. En realitat, les queixes sobre l'excessiu uniformisme, sovint en relació als petits municipis, es refereixen a l'aplicació indiferenciada de la legislació administrativa general.

Quant a les lleis que afecten el «règim competencial», també es planteja el dubte de si abasta cada llei sectorial que atribueixi competències als municipis, o només a la llei general que estableixi el sistema, la tipologia, i el règim jurídic de les competències municipals, com pot ser la LMRLC, o bé una futura Llei de Governos Locals de Catalunya<sup>98</sup>. En una primera aproximació sembla que s'hauria d'interpretar en aquest segon sentit, però també cal tenir en compte que l'actual sistema d'atribució de les efectives i concretes competències municipals es recolza en el legislador sectorial (art. 84.2 EAC), de manera que també aquest hauria de quedar vinculat per la regla de la diferenciació.

El que en tot cas cal subratllar són els efectes de la regla, no ja principi, de la diferenciació. En efecte, en la mesura que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix un mandat vinculant al legislador, entraria en joc el sistema de control de l'estatutòria de les lleis que no compleixin aquesta regla diferenciadora. En aquest sentit, el Consell de Garanties Estatutàries podria intervenir per dues vies: en virtut de l'art. 76.2,b) EAC, com a mecanisme ordinari; però

---

<sup>97</sup> Per Acord de Govern de 28 de juny de 2022 s'ha aprovat la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de contractació pública de Catalunya, que fa referència a la necessària diferenciació: «Així, les necessitats de compra pública i de prestació de serveis de les entitats locals són diferents, amb diferents tipologies de contractes, amb molts contractes amb llindar inferior a l'harmonitzat; també són diferents els recursos personals, materials i organitzatius de què disposen, que solen ser menors, i menys especialitzats, la qual cosa dificulta poder assolir en aquest àmbit una compra pública eficient i de qualitat».

<sup>98</sup> Per Acord del Govern de 3 de maig de 2022 s'ha aprovat la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya. Tanmateix, no s'hi troba explicitada la diferenciació ni tan sols com a criteri o perspectiva a tenir en compte en l'elaboració del projecte.

possiblement també, encara que de manera indirecta, en virtut de l'art. 76,2,d) EAC, que li atribueix la competència per dictaminar l'adequació dels projectes i proposicions de Llei a l'autonomia local en els termes que garanteix l'Estatut. Perquè no és difícil relacionar la inaplicació de l'atenció diferenciada a les diverses realitats municipals amb la possible afectació a la seva autonomia garantida pel mateix Estatut<sup>99</sup>.

## 2.2. *El règim especial de Barcelona i el sistema de fonts del dret*

Els règims jurídics especials, com el de la ciutat de Barcelona, són, per òbvia definició, com a *ius singulare*, instruments fonamentals de diversificació, de flexibilitat i de dinamisme. En aquest sentit, com he dit, adquireix el màxim interès la consideració del règim especial del municipi de Barcelona configurat per les seves dues branques ja esmentades, el tram autonòmic i el tram estatal, així com pel dret emanat del mateix Ajuntament de Barcelona.

Aquesta relació entre el principi de diversitat o diferenciació i el règim especial de Barcelona fou posat de manifest en el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 334/1998, de 23 de juliol, ja citat, emès a petició del conseller de la Presidència, «sobre les implicacions competencials i procedimentals que l'aprovació d'una futura Llei especial de Barcelona pot plantejar des de la perspectiva de les relacions entre l'ordenament jurídic català i el de l'Estat així com sobre els mecanismes de tramitació més adients que a aquests efectes es poden utilitzar<sup>100</sup>. Ens trobem en el moment crucial de posada en marxa del que avui és el règim especial constituït per la Carta Municipal i per la Llei 1/2006. En raonar sobre la fonamentació del règim especial de Barcelona (FJ 2), va dir la Comissió:

«B)... En aquest sentit, la STC 214/1989, de 21 de desembre, admet clarament que puguin haver-hi normes bàsiques dictades per l'Estat que continguin règims excepcionals per algunes comunitats autònomes o algunes entitats locals. I, en el cas concret de Barcelona, cal tenir present que la STC 75/1983, de 5 d'agost, va entendre que no eren contràries al principi d'igualtat, les disposicions normatives que en virtut del règim especial de Barcelona estableixen un tractament diferenciat en matèria de personal, atesa la seva fonamentació raonable en la singularitat objectiva del municipi de Barcelona, en atenció a la complexitat i peculiaritats organitzatives i funcionals de dit Ajuntament».

---

<sup>99</sup> M'he referit a aquests mecanismes al meu treball: «La protecció de l'autonomia local. Possibilitats des del Dret català», a F. BADOSA COLL (Dir.), M. E. GINEBRA MOLINS i E. LAUROBA LACASA (coords.) *Estudis de Dret català. Llibre homenatge a Antoni Mirambell i Abancó*, Barcelona, Atelier, 2022, pp. 745-760.

<sup>100</sup> El president de la Comissió Jurídica Assessora, l'acadèmic i apreciat amic Josep Enric Rebés i Solé —que em fa l'honor de contestar aquest discurs— va designar una ponència conjunta formada per Joaquim Ferret i jo mateix. Em plau recordar el company Ferret en aquest moment, a qui vaig homenatjar a «“Seny i saber”: Joaquim Ferret a la Comissió Jurídica Assessora», a *Ratione legis, Ratione personae. En homenatge al Dr. Joaquim Ferret i Jacas*, Bellaterra, UAB, 2016, p. 73 ss.

«C) Així doncs, hi ha una admissió constitucional, en primer lloc, que no és obligada la uniformitat normativa en les matèries que afecten el règim local; i, en segon lloc, que existeixen concretament en el cas del municipi de Barcelona, raons objectives que fonamenten aquesta diversitat normativa. I aquesta diversitat pot donar-se tant en els aspectes de règim jurídic més estricte —com el resolt a la citada STC 75/1983— com en l'aspecte d'una atribució diferenciada de competències al municipi de Barcelona. En aquest sentit, l'article 2.1 de la Llei de bases del règim local (LBRL) ja estableix que l'autonomia dels municipis, que s'ha de satisfer mitjançant l'atribució de les competències que és procedent per a intervenir en tots aquells afers que afecten directament el seu cercle d'interessos, ha de tenir en compte les «característiques de cada activitat pública i la capacitat de gestió de l'entitat local». Aquesta mateixa circumstància la recull l'article 63.3.b) de la LMRLC, en determinar que les lleis han d'atribuir les competències pròpies als municipis «en funció de la capacitat de gestió del municipi».

«En definitiva, en relació amb aquesta condició de l'article 2.1 LBRL, la STC 214/1989 ha declarat plenament ajustada a la Constitució la previsió d'un principi bàsic com és el d'establir la directriu que el legislador ha d'apreciar en cada cas la capacitat de gestió del municipi com un criteri per a l'assignació de competències. Les circumstàncies objectives d'aquest tenor que concorren en el municipi de Barcelona fonamenten, per tant, l'atribució diferenciada de competències».

En aquell moment, com diu el mateix Dictamen, «l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que declara que Barcelona és la seu de les institucions parlamentàries i executives de la Generalitat, no va preveure expressament l'establiment d'un règim especial per aquest municipi». En canvi, l'existència i la persistència del règim especial de Barcelona, amb la seva garantia expressa en l'art. 89 de l'actual EAC de 2006, i amb l'actual articulació normativa a la legislació estatal bàsica, és la prova més definitiva de que en el nostre ordenament constitucional, com ja hem senyalat, des d'un punt de vista estrictament jurídic *és bàsic que hi hagi tractes diferents per a diferents realitats municipals*<sup>101</sup>.

La conseqüència de tot això és la confirmació de que Barcelona té reconegut legalment i exerceix materialment un lideratge innovador, com a referent de la dinàmica diferenciadora, especialment quant al règim de les ciutats.

Ara bé, l'efectivitat real i pràctica d'aquesta capacitat referencial del règim especial de Barcelona depèn en part del seu efectiu reconeixement a l'hora de

---

<sup>101</sup> Així ho vinc mantenint de fa temps. Em remeto als meus treballs «L'autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», *Anuario del Gobierno Local 1998*, IDP- Diputació de Barcelona, Marcial Pons, 1999, p. 36, i «Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización», a J. M. BAÑO LEÓN, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, Madrid, 2016, II, pp. 1929-1946.

ser aplicat amb caràcter preferent pels tribunals de justícia front al règim comú o general<sup>102</sup>. No és objecte d'aquest treball realitzar un estudi monogràfic sobre la naturalesa jurídica del règim especial de Barcelona i la posició de les normes que el configuren dins del sistema general de les fonts del dret. Aquesta temàtica ha estat estudiada profundament per Alfredo GALÁN<sup>103</sup> y Francisco VELASCO<sup>104</sup>, abans i després, respectivament, de l'aprovació de la Llei 1/2006 de Règim especial del municipi de Barcelona. A ells em remeto *in totum*.

Ara bé, en aquest moment sí que vull posar de manifest, perquè em sembla preocupant, com diverses sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i algunes del Tribunal Suprem no apliquen correctament, al meu entendre, el principi d'especialitat pel que fa al règim de Barcelona<sup>105</sup>.

a) Així, per una banda, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala contenciosa administrativa, Secció cinquena) núm. 874/2019, de 25 d'octubre, va donar resposta al conflicte en relació al Reglament de participació ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona, aprovat el 6 d'octubre de 2017, plantejat tant per qüestions procedimentals com pel seu contrast amb la LBRL. Va ser seguida per la Sentència 38/2020, de 10 de gener de 2020, centrada en l'antinòmia entre el Reglament municipal i l'art. 71 LBRL. Les respostes varen ser anul·latòries de les normes municipals. Reprodueixo alguna de les afirmacions sobre les que descansa aquesta darrera resolució:

«La Carta [de 1998, que regula la participació ciutadana] es configura com a norma bàsica de l'ordenament jurídic propi del govern local de la ciutat de Barcelona, atribuint a l'Ajuntament el seu desenvolupament reglamentari, *el qual s'ha de dur a terme amb respecte al model organitzatiu comú i uniforme per a totes les Entitats municipals i provincials recollit a la normativa estatal en matèria de règim local i a la legislació de desenvolupament plasmada en la mateixa Carta*. Per tant, la Carta Municipal no deroga el sistema constitucional de fonts, ni singularitza la potestat normativa de l'Ajuntament».

Sense entrar ara en majors detalls, només assenyalo que essent norma especial la Carta municipal, el seu desplegament reglamentari pel propi ajuntament també és dret especial, que pertany al seu mateix grup normatiu. Així es declara en el joc dels trams estatal i autonòmic del règim especial. En efecte, d'una banda, l'art. 1.2 de la LREMB disposa:

---

<sup>102</sup> Sobre la relació entre norma general i norma especial en l'àmbit del Dret administratiu, vegeu: José Antonio TARDÍO PATO: «El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones Jurisprudenciales», *RAP*, 162, 2003, pp. 189 ss.

<sup>103</sup> Alfredo GALÁN GALÁN, *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*, Marcial Pons, FCPiS, 2001.

<sup>104</sup> Francisco VELASCO CABALLERO, «Ley especial de Barcelona y Derecho local», FONT LLOVET-JIMENEZ ASENSIO (Coords.) *La «Carta Municipal de Barcelona»*, cit., pp. 22 ss.

<sup>105</sup> Vegeu més recentement algunes referències a Alfredo GALÁN GALÁN, *El régimen especial de Barcelona en el sistema de fuentes. Parte general*, document de treball del Programa per l'Impuls del Règim especial de Barcelona, juny 2022.

«El règim especial del municipi de Barcelona s'integra pel que es disposa en aquesta Llei i a la Llei del Parlament de Catalunya 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, en aplicació del que es disposa a la disposició addicional sisena de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local».

I la Carta Municipal de Barcelona, que és cridada per la Llei 1/2006, a la seva vegada estableix al seu art. 1.2:

«La ciutat de Barcelona gaudeix d'un règim especial, garantit per l'article 89 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i integrat per aquesta Carta, per la legislació que regula el règim especial del municipi de *Barcelona i per les disposicions emanades de l'Ajuntament de Barcelona en exercici de la seva potestat normativa*».

Sembla realment una *contradictio in terminis* pretendre, com fa la Sentència, que el dret especial s'hagi de «*dur a terme amb respecte al model organitzatiu comú i uniforme per a totes les Entitats municipals*». En realitat, el que varen aplicar les Sentències del TSJ citades, són les regles de la relació entre normes bàsiques estatals i normes de desenvolupament autonòmiques, quan el que es tractava era d'aplicar les regles de la relació entre dret comú o general, estatal, i dret especial, municipal.

Entenc que cal subratllar que la Llei 1/2006, del règim especial del municipi de Barcelona (LREMB), en relació a la Llei de bases de règim local: a) és llei posterior, b) és llei especial, i c) és llei capçalera integrada en un grup normatiu on també figuren la llei catalana de la Carta Municipal i els reglaments municipals de desenvolupament, normes a les quals es remet la LREMB.

A partir d'aquesta constatació, entra en joc el principi d'especialitat com a mecanisme de resolució de contradiccions o antinòmies normatives com la que es planteja a les STSJCAT citades. Però abans, ha de quedar clar que, per definició, l'existència d'un dret especial respecte d'un de comú o general significa necessàriament que el seu contingut difereix, s'aparta o contradia la norma comuna. Si no, no hi hauria cap conflicte entre normes. Per tant, no es pot negar d'entrada la legitimitat de la contradicció perquè seria tant com negar el pressupòsit mateix de la qüestió plantejada.

Així va deixar-ho clar el Consell d'Estat al Dictamen de 26 de juny de 2013, sobre la disposició addicional quarta i la derogatòria única de l'Avantprojecte de la que seria la Llei 27/2013, coneguda com la LRSAL, que es referia precisament als règims municipals especials. El Consell d'Estat va criticar la regulació proposada i va plantejar la necessària reconsideració:

«*Lo natural es que las normas jurídicas de naturaleza particular difieran de las normas generales referidas a la misma materia. Por ello, la precisión según la cual las leyes particulares de los Municipios de Madrid y de Barcelona cuya vigencia expresamente se mantiene deben aplicarse en cuanto no se opongan a la nueva Ley constituye una determinación poco coherente y generadora de confusión. Por*

*tal razón, se entiende necesario que en esta disposición adicional se suprima el inciso “en lo que no se oponga a la misma”».*

b) En segon lloc, s'ha plantejat el conflicte entre l'apartat 2 de l'art. 75 del Reglament Orgànic Municipal (ROM) de l'Ajuntament de Barcelona i l'art. 85.2 del Reglament d'organització, funcionament règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel RD 2568/1986, de 28 de novembre (ROF), respecte a la col·locació de símbols al saló de plens de l'ajuntament.

La STSJ de Catalunya de 18 de novembre de 2019 va anul·lar el precepte municipal per vulneració de l'art. 85.2 del ROF *«que constituye norma estatal de aplicación a todos los ayuntamientos»*. La Sentència compta amb el vot particular del president del tribunal jutjador, senyor de Soler Bigas, que opina que no es pot apreciar la contradicció amb l'article 85.2 ROF, *«per no poder apreciar-se la condició de norma estatal bàsica ni prevalent d'aquest precepte reglamentari»*.

Recorreguda la sentència en cassació, el recurs fou resolt per la STS 2611/2021, de 28 de juny de 2021. La Interlocutòria d'admissió del recurs havia declarat com a qüestió d'interès cassacional l'atinent a *«determinar si l'article 85.2 del Reglament d'Organització i Funcionament de les Entitats Locals, aprovat per Reial Decret 2568/1986 de 28 de novembre pot ser considerat com a normativa de caràcter bàsic»*. La Sala del TS així ho va entendre, en contra de tots els criteris constitucionals sobre la determinació d'allò que és bàsic<sup>106</sup>.

En realitat, el que ve a fer el TS és suplir la voluntat del legislador de règim local, que s'havia abstingut de regular aquesta matèria com a bàsica; més aviat, la LBRL li havia negat dita naturalesa. O, vist amb més benvolença, com a molt, el TS procedeix a esmenar l'oblit d'aquest legislador. Ambdues operacions no corresponen, a parer meu, als tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Vegeu els comentaris a aquesta Sentència de Francisco VELASCO CABALLERO, *Dice el Tribunal Supremo que el ROF puede contener normas básicas. ¿Pero no habíamos quedado en que las normas básicas deben tener forma de ley?*, Blog de l'Institut de Derecho Local de la UAM, 10 de juliol de 2021; i de Tomàs FONT I LLOVET, *«ROF versus ROM: Norma bàsica estatal, norma supletoria y potestad municipal de autoorganización»*, RAP, núm. 217 (2021).

<sup>107</sup> El vot particular a la Sentència del TSJ efectua una profunda anàlisi de la jurisprudència constitucional i contenciosa administrativa sobre el rang de les normes bàsiques i la posició del ROF en relació amb el ROM, la qual cosa li porta, com s'ha dit, a negar el caràcter bàsic del ROF i a afirmar que no li correspon al tribunal suplir el legislador. Així mateix aporta el següent precedent: *«c) Que el modelo organizativo común y uniforme para todas las entidades municipales y provinciales, o el principio de unidad estatal, que invoca alguna de las Sentencias de la Sala Tercera del TS, no puede ser otro que el diseñado y resultante de las normas básicas estatales con rango legal (la Ley 7/85, LBRL; y el R.D. Legislativo 781/1986, de 18 de abril), teniendo el ROF la condición que le confiere la transcrita STS, Sala 3ª, de 2 de enero de 2013, rec. 1530/2012, con cita de otras y remisión a la STC 214/1989, de 21 de diciembre, esto es: (Que) Tales normas estatales no básicas vienen a ocupar una posición subordinada y complementaria con respecto a los reglamentos orgánicos municipales de suerte que no pueden anularse, como hace la sentencia impugnada, los artículos 79 y 82, apartados*



Però vull destacar que el Tribunal Suprem va evitar entrar en la discussió sobre l'abast de la potestat d'autoorganització de l'Ajuntament de Barcelona i la seva connexió amb el règim especial, aspecte al que sí havia al·ludit la Sentència del TSJ recorreguda, que transcrivia literalment el paràgraf més amunt reproduït de les anteriors sentències del TSJ sobre el Reglament de participació ciutadana.

És a dir, que un cop més, la relació entre el dret especial i el dret comú o general es deriva, incorrectament, a la relació o confrontació amb una norma estatal declarada bàsica, ja que aquesta, en tot cas, desplega els seus efectes respecte de les normes autonòmiques<sup>108</sup>.

c) Un cas paradigmàtic dels problemes aplicatius dels règims especials en l'àmbit del dret local és el resolt en la Sentència del Tribunal Suprem de 23 de juny de 2020 per la qual s'anul·la l'article 55 de la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de Capitalitat i Règim Especial de Madrid (LCREM), a la que han seguit altres sentències similars de 24 de juny i de 28 de juliol de 2020<sup>109</sup>. El Tribunal Suprem considera que l'article 55 LCREM, relatiu a l'exercici de funcions de fe pública va ser derogat per la disposició addicional segona de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, sense que davant aquesta norma posterior en el temps pugui invocar-se el caràcter especial de règim de capitalitat de Madrid. Diu així:

*«A todo lo dicho, además de reiterar con la sentencia de 27 de diciembre de 2013, que la Ley 22/2006 no es básica y que su carácter especial no la pone al resguardo de la derogación de sus preceptos incompatibles con leyes posteriores, es*

---

*2 y 4 del ROM del Ayuntamiento de Sagunto sobre la base de una supuesta infracción de lo dispuesto por el 85 del ROF RD 2568/1986, y ello por cuanto el ROM no está subordinado a las determinaciones del ROF».*

Com s'ha dit, al final, el TS va desestimar el recurs de cassació i com diu la seva Sentència, *«desestima el recurso de casación y se confirma la sentencia impugnada, no sin dejar constancia de que los términos del litigio se ventilan entre la sentencia y el voto particular. Siendo ambos planteamientos rigurosos y bien fundados, no obstante esta Sala entiende que el parecer mayoritario es más ajustado a Derecho, apreciando en el voto particular un criterio atendible, pero en exceso formal y que deja en segundo plano el origen del ROF así como su interpretación a la luz de la evolución de la doctrina constitucional».*

<sup>108</sup> Un cas diferent és el que es planteja a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala contenciosa administrativa, Secció cinquena) 3676/2021, de 6 de setembre, que resol el recurs interposat contra una resolució de la Comissió de garantia del dret d'accés a la informació pública, que havia estimat la reclamació formulada per una societat mercantil en relació amb l'accés a les actes i altra documentació de les sessions de la Comissió de Govern de l'Ajuntament, on es posa de manifest un desajust entre el règim especial de Barcelona i el dels municipis de gran població.

<sup>109</sup> Sobre el règim especial de Madrid, vegeu: Antonio TRONCOSO REGADA (Dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Thomson Aranzadi, 2006; Luciano PAREJO, Juan BRAVO, Cayetano PRIETO (coords.), *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, Bosch, 2006; Jorge FERNÁNDEZ-MIRANDA, *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado*, Iustel, 2007.

*menester añadir lo siguiente: Ni la capitalidad de España ni el número de vecinos implican por sí mismos la exención de la aplicación de las reglas generales sobre la ordenación de la función pública local y, en particular, sobre la reserva de funciones necesarias en todas las corporaciones locales a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional».*

Com s'ha vist, el Tribunal Suprem es remet a la seva anterior STS 6490/2013, de 27 de desembre. Diu així:

*«En relación con lo que acabamos de exponer conviene salir al paso de lo alegado por el Ayuntamiento de que la Ley 22/2006 es una ley básica y especial, que no puede resultar afectada por la Disposición Adicional, que se refiere al régimen de los funcionarios y no a la organización de la Administración; y que “la finalidad objeto del EBEP no es la reordenación de los municipios de población, sino la definición de las Bases del régimen estatutario de los empleados públicos; la finalidad objeto del EBPE tampoco es la reordenación del régimen especial de capitalidad reconocido en la Villa de Madrid mediante la LCREM, desarrollo legal específico de dicho Título X” (con referencia al título X Ley 7/1985).*

*En primer lugar no consideramos correcta la calificación de la Ley 22/2006 como ley básica, pues no se encuentra en ella calificación tal. Es advertible en tal exceso calificadorio la intención de evitar la prevalencia sobre ella de la posterior ley, sí básica, a la que pretende oponerse.*

*En segundo lugar, desde el prisma de la especialidad, ésta no puede prevalecer frente al designio ordenador de una ley básica posterior, que, sin excepciones, pretende establecer una ordenación unitaria respecto a unas determinadas funciones.*

*Finalmente, el hecho de que el objetivo y finalidad del EBEP no sea la reordenación del régimen especial de la Villa de Madrid, ni la reordenación de los municipios de gran población, no es óbice para que dichas ordenaciones, en la medida afectante al régimen funcional de todas las Corporaciones locales, puedan resultar afectadas por la regulación de dicho EBEP».*

A la vista d'aquestes afirmacions, cal oposar, en primer lloc, que si la Llei de Capitalitat i règim especial de Madrid no tingués el caràcter de llei bàsica, l'Estat no hauria tingut competència per a dictar-la. És per tant una llei bàsica, una llei bàsica si es vol, «singular»<sup>110</sup>. Però és que, en qualsevol cas, en el joc d'aplicabilitat entre dues lleis de l'Estat, és indiferent que una de les dues sigui bàsica i l'altra no, ja que del caràcter de norma bàsica no se'n desprèn cap jerarquia o preferència aplicativa sobre altres lleis estatals, com ha dit el Tribunal Constitucional respecte de la LBRL. La STC 240/2006, ho senyala clarament:

---

<sup>110</sup> Així ho sosté, Jorge FERNANDEZ-MIRANDA, *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado* cit., 49 ss., pel que fa al règim especial, no al de capitalitat. Perquè efectivament, en casos com aquest, cal distingir la gran ciutat, la capitalitat i el fet metropolità. Vegeu Alfredo GALÁN GALÁN, i Francisco TOSCANO GIL, «Las tres dimensiones de la gran ciudad», a TRONCOSO, *Comentarios*, cit., pp. 231 ss.



«... de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales» (FJ 8).

Amb posterioritat, la STC 95/2014 ha reiterat que la posició ordinal de la LBRL no li otorga cap plusvalor:

«Pero “la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales”. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador».

En tercer lloc, en conseqüència amb l'anterior, la Sentència ha de resoldre el conflicte normatiu en virtut del criteri de l'especialitat. És comú definir el Dret especial com el que es contraposa al Dret General, és a dir, el que s'aparta de la regla general i és relatiu a classes especials de persones, coses i relacions. La seva essència consisteix en el fet que «aparta aquestes classes determinades de l'esfera d'imperi d'una regla general [...], per sotmetre-les a una disposició especial, i així formar un Dret Especial, un *jus proprium* d'aquestes classes, que divergeix del *jus commune* aplicable a la resta»<sup>111</sup>.

L'especialitat, doncs, es pot projectar normalment en l'element subjectiu. És a dir, es dirigeix o es justifica per a un tipus determinat de subjectes: en aquest cas, per a un subjecte únic, singular, ja sigui el municipi de Madrid, o el de Barcelona, tenint en compte les seves singulars característiques històriques, demogràfiques, econòmiques, geogràfiques, organitzatives, de capacitat de gestió, etc., que estan detallades als preàmbuls de les dues lleis especials.

I els efectes del principi d'especialitat són coneguts. La jurisprudència del Tribunal Suprem és unànime a l'hora d'acceptar i aplicar el principi d'especialitat segons el qual és d'aplicació preferent la norma especial o particular davant la norma comuna o general. És suficient la cita de la STS de 16 de gener de 1998 (RJ 1998\826) que subratlla, al seu FJ 4, que:

---

<sup>111</sup> Em remeto a TARDÍO PATO, «El principio de especialidad...», citat, i als autors que el maneja: pp. 191 i ss. La frase transcrita és d'ENNECERUS, KIPP y WOLFF: *Tratado de Derecho Civil*, Parte General, tomo I, vol. I, traducció espanyola, Ed. Bosch, Barcelona, 1953, págs. 182-183. Vegeu també Federico DE CASTRO, *Derecho Civil de España*, tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

«constituye principio general de derecho (*generi per speciem derogatur: specialia generalibus derogant*) que la norma especial deroga la norma general en cuanto a su ámbito singular de aplicación, siendo en cuanto a dicho ámbito de preferente vigencia [...]».

Certament, l'expressió utilitzada per la Sentència és equívoca, i no és el cas ara d'entrar en la clàssica polèmica sobre si el principi d'especialitat té conseqüències sobre l'aplicació de les normes —aplicació preferent— o sobre la seva vigència-derogació<sup>112</sup>.

Una situació anàloga de relació entre dues lleis estatals s'ha plantejat també en el cas de la ciutat de Barcelona, que troba una específica projecció en l'àmbit del seu règim financer<sup>113</sup>. En aquest cas la norma de capçalera és l'art. 161 del Text Refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat pel RDLeg. 2/2004, de 5 de març (TRLRHL), que diu així:

«Artículo 161. Régimen financiero especial.

*El municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esta Ley».*

Parem esment que, a diferència de la Disposició addicional 6a de la LBRL, en aquesta ocasió la norma que preveu l'existència del règim financer especial no estableix cap tipus de precisió o limitació sobre el seu abast material. En virtut d'aquesta previsió, la Llei 1/2006, del Règim especial de Barcelona va incorporar una disposició «receptícia» del següent tenor:

«Article 4. Règim financer especial.

En aplicació del que preveu l'article 161 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, aquesta Llei estableix el règim financer especial del municipi de Barcelona. En tot el que no regula el títol IV d'aquesta Llei, és aplicable la normativa estatal en matèria d'hisendes locals».

Pròpiament, aquesta disposició no és més que el revers de l'art. 161 TRLRHL, i no fóra estrictament necessària, ja que la regulació material continguda en el títol IV que se cita ja reuneix la naturalesa de legislació especial. Si de cas, la norma podria tenir, ara sí, un efecte delimitador de l'àmbit material del règim financer especial, tancant la possibilitat de successives regulacions. Però tampoc això és possible, atesa la manca de força de resistència passiva de la LERMB respecte d'una ulterior llei estatal.

---

<sup>112</sup> Vegeu Roberto BIN-Giovanni PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giacchapel Ed. Torí, 2009, pp. 15 ss.; J. L. VILLAR PALASÍ: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las normas*, Sección de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1968, págs. 479 y ss. Ens el recorda TARDÍO PATO, *loc. cit.*

<sup>113</sup> Vid. FRÍAS VALLE, Fernando; OLIVER CUELLO, Rafael: «Règim financer especial de la Hisenda municipal de Barcelona», a: FONT i LLOVET, Tomàs; JIMENEZ ASENSIO, Rafael (coords.): *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu Estudis*, Marcial Pons, FCPiS, 2007, pp. 315 ss.

El conflicte normatiu que s'ha donat ha estat objecte de l'Informe Consell Tributari 1416/21, de 15 de desembre, i es refereix a la relació entre l'art. 51 de la Llei 1/2006 de REMB i el RD Llei 26/2021, de 8 de novembre, dictat a conseqüència de la STC 26/2021, de 8 de novembre, en matèria de l'Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana. Val la pena transcriure aquell Informe extensament, tant per la seva argumentació com per les referències jurisprudencials que conté:

«[...] la naturalesa de la llei especial reguladora del règim local de Barcelona suposa que la Llei 1/2006 és d'aplicació preferent no només respecte de lleis anteriors d'igual rang i eficàcia, dictades pel mateix òrgan, siguin sectorials o generals, sinó també respecte de lleis posteriors que reuneixin els mateixos requisits excepte que aquestes últimes establiren expressament el contrari. Aquesta afirmació ha estat corroborada reiteradament pel TS que de forma general s'ha pronunciat a favor del principi d'especialitat normativa en detriment del de temporalitat de les normes o cronològic. En la seva jurisprudència s'aplica la regla de que la llei posterior quan és general no deroga la llei especial anterior si aquella no ho estableix directament. Així es manté, entre d'altres, a la STS 1155/2001, de 28-2-2001, FJ2, en la que s'assenyala que la norma amb una regulació directa i específica de la matèria de que es tracti preval sobre qualsevol altra; la STS 573/2010, de 30-9-2010, FJ2, en la que s'especifica que el principi d'especialitat resol el problema del concurs de lleis o conflicte aparent de normes mitjançant l'aplicació preferent i prioritària de la norma especial; o la més recent STS 1504/2018, de 15-10-2018, FJ3 i 4, en la que es declara la preferència de l'aplicació del règim previst a la llei especial sobre el regulat a la llei general. També a la jurisprudència europea s'ha mantingut la mateixa posició. Així es pot citar, entre d'altres, les sentències sobre els assumptes C-199/11, de 26-6-2012, ap. 26, en la que es declara l'aplicació del criteri "*lex specialis derogat legi generalis*" quan les disposicions persegueixen objectius idèntics i contenen continguts contradictoris o la STG, de 9-6-2010, assumpte T-237/05, ap. 33, en què s'assenyala que les col·lisions entre normes especials i generals es resolen a favor de les primeres.

»La Llei 1/2006 és la norma que conté el règim local específic de Barcelona expressió de l'autonomia constitucional reconeguda als ens locals d'acord amb els articles 137 i 140 de la CE que troba el seu reflex en matèria tributària als articles 133.2 i 142 de la pròpia Constitució. Així es reconeix expressament, com ja s'ha escrit, a l'article 2.2 de la Llei 1/2006, que sota el títol "Garantia de l'autonomia municipal" atribueix competències en matèria d'hisenda local d'acord amb l'article 161 del TRLRHL en el que es preveu el règim financer especial del municipi de Barcelona declarant-se així expressament a l'article 4 de la mateixa Llei 1/2006 que al mateix temps reconeix el caràcter supletori del TRLRHL.

»En efecte, el caràcter de Llei de l'autonomia local de Barcelona que inclou la pròpiament tributària, es plasma de forma específica en les normes citades fins a l'extrem de declarar expressament la supletorietat de la llei general. En

conseqüència, no es tracta exclusivament de l'aplicació preferent de la regla de l'especialitat en els termes analitzats, sinó de que el propi ordenament regula aquesta última perquè és expressió del reconeixement constitucional de l'autonomia de Barcelona que la fa resistent front a possibles regulacions posteriors a la seva aprovació, excepte derogació expressa, reconeixent, per aquest motiu, el propi legislador la supletorietat de les normes generals reguladores de la hisenda local. És a dir, el règim tributari del municipi de Barcelona s'estableix en la Llei 1/2006 en tots els seus aspectes essent aquesta darrera llei la que ha d'aplicar-se al sistema de tributs que en ella es preveu i amb l'abast que en la mateixa es disposa sense perjudici de la supletorietat de la normativa general que només seria aplicable segons l'article 4 de la Llei 1/2006 *"En tot el que no regula el títol IV"*.

»Les consideracions anteriors es fonamenten no només en aquest article 4, sinó en la pròpia literalitat de l'article 161 del TRLRHL, citat, en el que es disposa que:

*"Artículo 161. Régimen financiero especial.*

*El municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en esta Ley"*

»Es reconeix doncs que el municipi de Barcelona és titular d'un règim tributari especial que ha de ser regulat en la llei, actualment la Llei 1/2006, l'aplicació prioritària de la qual ve establerta expressament, posant-se així de manifest que és aquesta llei la que regula el règim fiscal que li correspon al municipi i, en conseqüència, la que ha de ser aplicada en els seus propis termes.

»Per tot el que s'ha exposat es pot concloure que no procedeix l'aplicació, en aquest cas concret, de la regla *"lex posterior derogat priorit"* a la qual es refereix la pregunta número cinc de l'escrit de sol·licitud del present informe.»

En definitiva, malgrat l'acord de la doctrina i dels organismes consultius, alguns tribunals no acaben de combinar adequadament, en la meua opinió, els dos criteris distints d'especialitat i de competència en la relació entre normes en el camp del dret administratiu i del dret local. Probablement, la idea clàssica de l'uniformisme en el règim local encara perviu en alguns plantejaments.

### 2.3. *Règim especial i principi d'igualtat*

En fi, és bo destacar que l'expressió de la diferenciació i la diversitat, en aquest cas a través del règim especial de Barcelona, no ha d'implicar, per principi, una infracció del principi d'igualtat. Altrament, tota regulació especial, particular o de cas únic, podria eventualment ser titllada de contrària al principi d'igualtat.

Doncs bé, en relació precisament amb el règim especial del municipi de Barcelona, en aquest cas, el règim especial contingut en la normativa preconstitucional, la STC 75/1983, de 3 d'agost de 1983, ja citada en el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 334/1988 abans transcrit, va tenir ocasió de pronunciar-se so-

bre la norma especial que estableia un límit màxim d'edat per accedir a determinada plaça funcionarial. El Tribunal negà cap infracció del principi d'igualtat:

*«La regla enjuiciada del art. 28.2 b), con otras, constituyen el contenido de un régimen especial y singular, previsto en nuestra legislación para la importante ciudad de Barcelona —así como para la de Madrid en otra norma posterior— que suponen un sistema de diversidad porque excepciona el de uniformidad, que no puede ser valorado o tratado desde el principio de igualdad que proclama el art. 14 de la Constitución, ya que por el contrario proporciona un dato para inferir que podrán establecerse dentro de ese régimen especial peculiaridades o diferencias en la función pública, sin que por ello, desde una comparación con el régimen común se pueda concluir que se establece un tratamiento desigual, ya que la desigualdad —y la proscripción de la desigualdad— no se produce entre regímenes municipales, al surgir como inevitable y necesario establecer el régimen especial que comporta para los cargos funcionariales (...).»*

A continuació, el TC argumenta sobre les dades objectives que justificaven materialment la mesura, per reconduir-lo finalment al cas:

*«Lo expuesto conduce a justificar que el art. 28.2 b) de la Ley especial con sus diferencias cualitativas sobre el régimen común de funcionarios de la Administración Local, no es discriminatorio ni contrario al principio de igualdad, porque su contenido se apoya en una situación diferenciada que recibe un tratamiento singular, basado en fundamentos razonables según criterios de valor aceptados con generalidad».*

D'altra banda, des del punt de vista de la constitucionalitat, en els casos més amunt senyalats, de conflicte entre una norma reglamentària especial —l'ordenança municipal de Barcelona, integrant del règim especial— i una norma general de rang legal, el primer judici a efectuar és el d'aplicació preferent de la norma especial, i un cop determinada aquesta, valorar la seva compatibilitat amb el principi d'igualtat.

En aquest sentit és emblemàtica la STC 82/1994, de 14 de març, que resol en favor de la preferència aplicativa d'una norma reglamentària interna d'una Universitat, tenint en compte, a més, l'autonomia universitària que garanteix la Constitució, i descartant que aquesta afecti el principi d'igualtat<sup>114</sup>. La proximitat al tema de autonomia local de l'Ajuntament de Barcelona és evident.

### 3. *Característiques i significat del règim especial del municipi de Barcelona*

L'abast i el contingut del règim especial del municipi de Barcelona ha anat variant en el temps, segons les circumstàncies històriques i polítiques, econòmiques, administratives i socials de cada moment. No és objecte d'aquest estudi profunditzar en un estudi analític del contingut normatiu del règim especial. En tot cas, en el moment actual ho podem sintetitzar dient que abasta els següents

---

<sup>114</sup> Vegeu l'anàlisi detallat que en fa TARDÍO PATO, cit., p. 212 i ss.

àmbits materials: la potestat normativa, l'organització política i administrativa del Municipi, la descentralització administrativa i la participació ciutadana, així com el contingut material de les seves competències, fins i tot en àmbits propis de l'Estat, la forma d'exercici de les mateixes i de la prestació dels serveis públics, el finançament i la hisenda municipal i la relació de la ciutat amb els altres nivells territorials de govern.

La meua intenció és la d'oferir una sistematització segons criteri propi de les principals característiques que configuren el règim especial de Barcelona que ens permeti captar el significat que revesteix en el context de l'ordenament territorial. Això ha de permetre referir-me, després, a alguns dels principals reptes que el dit règim té plantejats i que assenyalen les dinàmiques que s'obren en el context de la nova posició de les ciutats com a subjectes jurídic-institucionals en el context global.

### 3.1. *El règim especial o singular no és un privilegi*

Una primera característica que no s'acostuma a destacar però que és molt significativa és que el règim especial de Barcelona mai ha donat lloc a l'obtenció d'un privilegi pels ciutadans de Barcelona o l'atorgament d'una exempció en el compliment dels deures generals. Ni a l'Edat Mitjana, ni en el moment actual.

En efecte, traient profit de la distinció entre «*ius singulare*» i «*privilegium*», la ius-historiografia més atenta, com Tomàs DE MONTAGUT<sup>115</sup>, conclou que el dret especial de la Barcelona medieval, malgrat la seva denominació de «privilegis» i a diferència del que era comú a l'època, no vol afavorir ningú declarant que no està subjecte a les regles imperatives vigents pel conjunt de la comunitat. Més aviat al contrari, s'assenyala que es tracta de «construir un ordenament jurídic suficientment complet per protegir i assegurar la vida de relació social dels ciutadans i dels habitants de Barcelona. És a ells a qui van dirigides aquestes normes, que hauran d'observar com a dret propi i especial»<sup>116</sup>.

Ben mirat, podria succeir ben bé el contrari, és a dir, com que sovint el règim especial ha implicat el reconeixement de majors poders reguladors i d'intervenció a la ciutat, —si de cas, un privilegi per la ciutat—, correlativament el règim especial ha pogut implicar majors obligacions pels seus ciutadans. Per posar un exemple, així ha pogut succeir amb el règim especial en el camp tributari (en l'actualitat, la Llei 1/2016), on s'imposen majors deures de col·laboració amb l'administració, o situacions de subjecció que poden resultar més gravoses<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Tomàs DE MONTAGUT ESTRAGUÉS: «*Els orígens de la institució municipal barcelonina*», a DDAA *Història de l'Ajuntament de Barcelona*, Enciclopèdia Catalana, 2007, pp. 22-43.

<sup>116</sup> DE MONTAGUT, *Els orígens*, cit., p. 29. En aquest treball s'efectua un estudi detallat del *Llibre Verd* de 1345, que recopila els «costums i privilegis especials» de la ciutat de Barcelona.

<sup>117</sup> Vegeu Fernando FRIAS VALLE, Rafael; OLIVER CUELLO, «Règim financer especial de la hisenda municipal de Barcelona», a FONT LLOVET-JIMENEZ ASENSIO, *La «Carta municipal» de Barcelona. Deu Estudis*, cit., pp. 314 ss.



Això és important perquè quan es parla de règims diferenciats en el context dels governs territorials, sorgeix immediatament la sospita del privilegi i del greuge comparatiu. Doncs no. El règim especial de Barcelona mai no ha significat ni ha facilitat situacions de privilegi, sinó que més aviat és el fruit de la voluntat d'assumir unes majors responsabilitats per part de la ciutat.

D'altra banda, també hem vist més amunt com la STC 75/1983, de 3 d'agost de 1983, va desvincular les singularitats del règim especial de Barcelona d'una possible infracció del principi d'igualtat.

### 3.2. *Barcelona i el seu règim especial com a impuls i com a model*

També des dels seus orígens, el règim especial de Barcelona sempre ha actuat com un model o patró per altres regulacions del dret local, ja sigui del dret local general, ja sigui de regulacions especials per a realitats més concretes.

I això ha estat així tant a l'Edat Mitja, quan el dret propi de Barcelona es constituïa com patró de la majoria dels municipis de les grans ciutats i viles de Catalunya<sup>118</sup> i, encara més, s'aplicaria directament en virtut de la figura del careratge a ciutats com Vilanova, Igualada, Granollers o Mataró, veritable «corona» territorial de Barcelona<sup>119</sup>; com és així al segle XXI, amb l'aplicació, fins i tot millorada, als municipis de gran població de tot Espanya, com es dirà.

La intenció de la ciutat de Barcelona ha estat sempre la d'oferir la seva capacitat d'iniciativa per l'avanç en la millora del règim local general i en particular de les grans ciutats en tot el país. Sens dubte, el dret de Barcelona ha estat sempre un referent. Fins i tot Barcelona ha exercit un clar lideratge en el conjunt del municipalisme català i espanyol, especialment de cara a superar l'uniformisme imperant, en diferents èpoques i nivells d'actuació.

Per citar un exemple històric no tan conegut, es pot recordar el recolzament de l'Ajuntament al que seria el projecte de Llei de «bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades», presentat al Senat el 14 de novembre de 1919. Mitjançant acord plenari de 4 de maig de 1918, l'Ajuntament va trameure al Govern una memòria sobre la reforma de la llei Municipal en el referent a poblacions de més de 100.000 habitants, on se senyalava que «*si bien esta Corporación ha acariciado la idea de solicitar una Carta Municipal para la Ciudad, en la que podría reflejarse con toda fidelidad su especial idiosincrasia y manera de ser*»<sup>120</sup>, acabava preferint acollir-se a un règim especial per a municipis de més de 100.000 habitants que només establís unes bases comunes i que després cada una d'elles pogués fixar el seu règim especial.

Anàlogament, un segle després, un cop aprovada la Carta Municipal de 1998, algunes de les innovacions, sobretot sobre la distribució de les compe-

---

<sup>118</sup> FONT I RIUS, «Jaume I i la municipalitat de Barcelona», cit., p. 666.

<sup>119</sup> Vegeu M. Teresa FERRER MAYOL, *L'associació de municipis a l'Edat Mitjana. El careratge de Barcelona*, Barcelona 1999.

<sup>120</sup> Prenc la cita de Ricard GRACIA, *Evolució històrica*, cit., p. 40.



tències orgàniques, que havia aportat la Carta, es traslladen a l'àmbit de les reformes de la legislació estatal de règim local. Primer a través de la Llei 11/1999, de 21 d'abril, en el context del denominat «Pacte Local», i posteriorment per mitjà de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de Mesures per la Modernització del Govern Local. La introducció d'un nou Títol X a la LBRL amb un règim especial pels «municipis de gran població» —coneguda com llei de «grans ciutats»— va acollir també elements del règim especial barceloní pel que fa a la seva organització político-administrativa, i fins i tot va incloure particularitats organitzatives de l'Ajuntament de Barcelona fruit de la seva potestat d'autoorganització, com per exemple, els òrgans municipals de resolució dels recursos en matèria tributària, a partir de la positiva experiència del Consell Tributari de Barcelona<sup>121</sup>.

Ara bé, la *difusió* del règim especial de Barcelona cap al règim de les grans ciutats no significa la seva *dissolució* dins d'aquest darrer. La tramitació de la Llei de Mesures de Modernització del Govern Local va posar de manifest els diferents punts de vista del Govern, per una banda, i del propi Ajuntament i de la Generalitat, de l'altra, quant a l'aplicació de la nova llei al municipi de Barcelona. Al final es resolgué declarant, de manera un xic equívoca, que «no serà d'aplicació al municipi de Barcelona mentre no s'aprovi el seu règim especial» (Disposició Transitòria 4a de la Llei 57/2003)<sup>122</sup>.

Destaco aquest aspecte per fer veure com preval la idea de que, fins i tot en relació a un règim especial com és el de les grans ciutats inspirat pel propi de Barcelona, el reconeixement de la singularitat barcelonina segueix tenint una entitat pròpia.

Però la idea de difusió del règim especial de Barcelona no ha oblidat la lògica dels antics mecanismes. En aquest sentit, per exemple, indiquem que en el procés d'elaboració de l'actual Llei 1/2006 de REMB, un dels esborranys que es varen manejar en seu interna municipal incloïa en l'article 54, relatiu als principis de la Hisenda Municipal, el següent criteri general:

«L'extensió de les singularitats atribuïdes en aquesta Carta als municipis, entitats supramunicipals i mancomunitats que formin part de l'Àrea metropolitana de Barcelona, que ho sol·licitin, previ el coneixement i aprovació dels òrgans competents de la Generalitat i de l'Estat».

---

<sup>121</sup> Vegeu Mercedes CASTILLO SOLSONA: *La competencia tributaria en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local*, Fundació Carles Pi Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2003. La visió des del moment originari, a Joaquín TORNOS MAS, «El "Consell Tributari" del Ayuntamiento de Barcelona», *Documentación administrativa*, núm. 220, 1989. Per una valoració de conjunt, em remeto al meu article «El Consell Tributari de Barcelona als trenta anys de la seva creació. Cap a una nova justícia administrativa per a les ciutats», a *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 2020, pp. 87 ss.

<sup>122</sup> Les derivades interpretatives d'aquesta redacció, poc afortunada, es poden veure a Alfredo GALAN GALAN, «Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población», *Revista general de Derecho administrativo*, núm. 5, maig 2005.

L'extensió d'aspectes del règim especial de Barcelona a altres poblacions de l'entorn ja estava present, com es dirà, en la Carta Municipal de 1960. Però en aquesta ocasió, la versió definitiva del precepte, avui art. 38 de la Llei del REMB, ja no va incorporar aquesta previsió.

### 3.3. *Iniciativa, consens i pacte*

El règim especial de Barcelona ha estat i és expressió de l'impuls, l'energia, la capacitat i la voluntat de la pròpia ciutat de Barcelona.

En l'època medieval, la concessió dels *privilegis* era sovint a petició dels prohoms o dels ciutadans. En el cas de Barcelona, la mateixa expressió *Recognoverunt proceres* que dona nom al privilegi de 1284, indica que varen ser els propis prohoms de la ciutat els qui varen donar reconeixement per escrit als seus drets consuetudinaris i varen presentar el text ja redactat al monarca per a la seva aprovació<sup>123</sup>.

En l'època contemporània, la formulació del dret especial de Barcelona sempre ha estat a iniciativa de la ciutat i del seu ajuntament. Fins i tot la Carta Municipal de 1960, en una època sense democràcia i sense autonomia local, sorgí clarament de la iniciativa i de l'impuls de l'alcalde i de les forces econòmiques barcelonines<sup>124</sup>. I és prou sabut que les actuals lleis que constitueixen el règim especial han estat fruit de la iniciativa municipal. Encara que en sentit formal la iniciativa legislativa per la revisió del règim especial correspon al Govern de la Generalitat (disposició transitòria primera, 2, LLMRLC), el text va ser redactat en el si de l'ajuntament i aprovat pel seu Consell Plenari en la sessió de 16 de juliol de 1997.

L'Estatut d'Autonomia ha donat un pas més i després de declarar a l'art. 89 que «el municipi de Barcelona disposa d'un règim especial establert per llei del Parlament», proclama de manera expressa que «l'Ajuntament de Barcelona té iniciativa per a proposar la modificació d'aquest règim especial».

Es podria dir, potser amb una expressió una mica massa esquemàtica, que el règim especial no és un règim *atorgat* a la ciutat, sinó *obtingut* per la ciutat.

Aquesta característica porta directament a considerar una altra singularitat del règim barceloní. En efecte, es pot dir que el règim especial de Barcelona en les seves expressions legislatives actuals i en la regulació estatutària, en realitat és una *norma paccionada*, una norma acordada entre l'Ajuntament i les institucions generals: l'Estat i la Generalitat<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> DE MONTAGUT, «Els orígens...», cit, p. 54.

<sup>124</sup> Podem resseguir els propis plantejaments de l'alcalde a: José M<sup>a</sup> de PORCIOLES, *Mis memorias*, Editorial Prensa Ibérica, 1994, pp. 79 i ss.

<sup>125</sup> En el mateix sentit, Ricard GRACIA, *Evolución histórica...* cit., així com Jaume GALOFRÉ i CRESPI, «La reforma del régimen de las grandes ciudades: la cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona», *Anuario del Gobierno Local* 2003, pp. 177 ss.

I això és així, tant a la vista de la iniciativa, com en atenció al procediment d'elaboració, formal i informal, amb la intervenció de la Comissió mixta prevista a la disposició transitòria primera, apartat segon, de la LMRLC. Sobre el significat d'aquesta Comissió mixta, és interessant allò que diu el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 334/1998, de 23 de juliol citat:

«En aplicació d'aquesta disposició, i d'acord amb això, el Govern, prèviament a l'exercici de la iniciativa legislativa mitjançant la presentació del corresponent projecte de llei, ha constituït una Comissió integrada per representants de la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona, per tal d'elaborar els estudis i les propostes corresponents, i així queda reflectit en l'escrit de la consulta formulat per l'Administració. La llei no ens diu la composició ni el sistema d'adopció d'acords d'aquesta Comissió. De la seva funció es pot deduir, però, que es tracta d'un òrgan de negociació i que, per tant, els acords hauran de ser presos per consens, el que és possible pel tipus d'acords a què ha d'arribar aquesta Comissió. La Comissió Mixta no ha d'elaborar necessàriament un text articulat, sinó simplement els estudis i les propostes corresponents. Seria possible, fins i tot, que l'acord de la Comissió fos la constatació del desacord i l'elevació al Govern de propostes alternatives, ja que la flexibilitat de l'expressió “els estudis i les propostes corresponents” així permetria interpretar-ho. L'únic que sembla deduir-se de la norma és la necessitat d'una autèntica voluntat negociadora».

Com es pot veure, negociació i consens qualifiquen el procediment, i per tant el producte resultant del mateix. I un cop en l'àmbit parlamentari, el caràcter de norma institucional (art. 108 del Reglament del Parlament) requeriria la seva aprovació per un quòrum reforçat, el que subratlla encara més la idea del consens com a l'única base sobre la que es pot articular eficaçment el règim especial de Barcelona<sup>126</sup>. La realitat, com se sap, va fer honor a aquests requeriments, i el text va ser aprovat per unanimitat tant de l'ajuntament, com de la comissió mixta i del Parlament de Catalunya.

En canvi, succeeix que aquest règim consensuat a través d'un procediment «singular i participat»<sup>127</sup> es veu afectat, interferit o desconegut per altres lleis de dret comú, generals o sectorials, que no han estat objecte d'acord amb la ciutat. Això és una anomalia, que certament ha provocat una sèrie de conflictes entre normes, i que té els seus mecanismes de resolució, tot i que també convindrà perfeccionar-los.

L'esmentat art. 89 EAC preveu ja uns instruments per a vehicular almenys una minimització dels conflictes que hem assenyalat. Així, disposa que l'Ajuntament de Barcelona:

---

<sup>126</sup> Jordi SOLÉ TURA i Eliseo AJA, «Memòria sobre els fonaments jurídics de la nova carta Municipal de Barcelona», *Documents de treball per a la Carta Municipal de Barcelona*, Quadern núm. 5; FONT I LLOVET, *La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del règim local* FCPiS, 2000, p. 13. També a *Justícia administrativa*, núm. extraordinari, 2000, pp. 231 ss.

<sup>127</sup> GALAN GALAN, *La Carta*, p. 74.

«d'acord amb les lleis i el Reglament del Parlament, ha de participar en l'elaboració dels projectes de llei que *incideixen en aquest règim especial* i ha de ser consultat en la tramitació parlamentària d'altres iniciatives legislatives *sobre el seu règim especial*».

És clar que els mecanismes de mera participació o consulta no revesteixen la mateixa força que el consens i la negociació a què hem fet referència. Però l'àmbit de la participació que es garanteix és força acotat: referència o incidència sobre el règim especial, no sobre el règim local en general.

I també és cert que aquella dinàmica del pacte i el consens prevista per la revisió del règim especial pot desplegar una certa funció interpretativa respecte de la suficiència dels concrets mecanismes de participació o consulta que en cada cas es posin en pràctica, així com del seu resultat i de la motivació que s'expliciti en cas de discrepància final<sup>128</sup>.

En qualsevol cas, la modificació de la Carta Municipal portada a terme per la Llei 18/2014, de 23 de desembre, va actualitzar i ampliar l'àmbit de la participació de l'Ajuntament de Barcelona en el següent sentit:

#### «Article 5

1. Aquesta Carta es configura com a norma bàsica de l'ordenament jurídic propi del govern local de la ciutat de Barcelona. *Qualsevol norma sectorial que afecti els governs locals* ha de tenir en compte el règim especial de la ciutat de Barcelona, en els termes que estableix l'article 89 de l'Estatut d'Autonomia».

---

<sup>128</sup> En diverses ocasions m'he pronunciat sobre la insuficiència de valorar la participació dels ajuntaments en els procediments normatius aliens que els afectin com a criteri constitucional per a entendre vulnerada o no la seva autonomia: «El que sí que cal advertir és sobre el possible “efecte pervers” o “trampa” que poden tenir els mecanismes de participació local en les decisions autonòmiques. Em refereixo al supòsit que en cas de no satisfer-se les demandes locals en la fase de participació en l'elaboració de la norma, davant d'un recurs ulterior d'inconstitucionalitat o conflicte en defensa de l'autonomia local, el Tribunal Constitucional pugui veure's temptat a argumentar que no es pot apreciar aquesta lesió de l'autonomia local, ja que els ens locals ja van tenir ocasió de participar en la formulació de la llei que ara impugnen.

Això és el que s'ha insinuat a la STC 82/2020, de 15 de juliol, sobre la Llei 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana», en la línia clàssica del Tribunal que formulà «amb tanta sinceritat com simplicitat, segons la qual una llei no vulnera l'autonomia local quan “no elimina tota participació” de l'ens local en el procediment de la presa de decisió que afecti els seus interessos, o el que és el mateix, que “és suficient amb una mica de participació” per donar per preservada l'autonomia local». Aquesta és la clàssica formulació de la STC 159/2001, de 5 de juliol.

Ara no puc més que reiterar la crítica que ja en el seu moment vaig formular a aquesta posició improductiva del Tribunal Constitucional al meu article «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», *Anuario del Gobierno Local 2001*, i després recollit al llibre *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundació Democràcia y Gobierno Local, Madrid 2008, pàg. 112. Posteriorment (2022), hi he insistit a Tomàs FONT i LLOVET, «La protecció de l'autonomia local. Possibilitats des del Dret català», cit., pp. 747 ss.

El règim especial de Barcelona, doncs, no només és participat en ell mateix, sinó que el contingut substantiu de dit règim especial amplia el dret de participació de la ciutat de Barcelona en els procediments d'altres institucions.

### 3.4. *Modernització i actualització de l'autonomia local*

L'actual règim especial de Barcelona no busca les seves arrels només en la pròpia història. No té un component de base romàntica o historicista. Certament, en l'època contemporània és usual invocar els seus antecedents històrics, com per exemple fa el Preàmbul de la Carta Municipal de 1998, que invoca els *Usatges*, potser amb certa imprecisió, com a «primer precedent de la Carta».

El que ara vull destacar és que el règim especial es nodreix directament de les més actuals orientacions, europees i mundials, en el reforçament de l'autonomia local i dels poders de les ciutats. Poso un exemple paradigmàtic: l'europeisme del règim especial de Barcelona.

M'he referit més amunt a la Carta Europea de l'Autonomia Local com a potent formulació contemporània de la posició dels governs locals front als Estats. Doncs bé, la incorporació efectiva i pràctica d'aquest tractat internacional a l'ordenament espanyol ha estat deguda fonamentalment a la iniciativa i a l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona i més precisament a la configuració del seu règim especial. En efecte, a aquella incorporació efectiva de la CEAL, que ja havia entrat en vigor a Espanya l'any 1989<sup>129</sup>, hi va contribuir de manera rellevant la «Conferència sobre la Carta Europea d'Autonomia Local», que va tenir lloc a Barcelona el gener de 1992<sup>130</sup>. Posteriorment, la Carta Municipal de Barcelona de 1998 seria la primera norma de tot l'ordenament espanyol que invoca la CEAL expressament al seu articulat, i ho fa per assegurar que les lleis sectorials garanteixin l'atribució a l'ajuntament de les competències necessàries per satisfer les finalitats previstes a la CEAL (art. 58.1)<sup>131</sup>.

Més endavant, la Llei 1/2006, del Règim especial del municipi de Barcelona, a banda d'una referència en el seu preàmbul al principi de subsidiarietat «plasmada a l'article 4 de la CEAL», efectua una recepció expressa del contingut normatiu de la CEAL. En concret, l'article 2, titulat *Garantia de l'autonomia municipal*, disposa:

---

<sup>129</sup> L'elaboració de la Llei de Bases de Règim Local (LBRL) de 2 d'abril de 1985 va córrer en paral·lel a la de la CEAL, que s'aprovaria l'octubre d'aquell mateix any, però no hi ha mencions explícites a aquesta en la Llei, ni al preàmbul ni al text normatiu, i a penes una al·lusió durant el debat parlamentari.

<sup>130</sup> Vegeu les Actes publicades a DDAA, *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local. Barcelona, 23-25 de Enero de 1992*, Ed. Ajuntament de Barcelona, 1994. Sobre els objectius i els resultats de la Conferència, em remeto al meu treball «El significado de la Carta Europea...», cit.

<sup>131</sup> Vegeu Alfredo GALÁN GALÁN i Ricard GRACIA RETORTILLO, «La incorporación de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento local español», a Tomàs FONT I LLOVET (Dir.) *La Carta europea de autonomía local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, cit., p. 56.

«1. D'acord amb l'autonomia garantida constitucionalment als municipis, el que preveu l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i el que estableix la Carta Europea d'Autonomia Local, es reconeix a l'Ajuntament de Barcelona *el dret i la capacitat efectiva per ordenar i gestionar* els assumptes públics que afectin els seus ciutadans, en el marc de l'ordenament jurídic, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants».

La Llei del règim especial de Barcelona aconsegueix així incorporar aquesta definició del contingut efectiu de l'autonomia local en una llei bàsica de l'Estat, del mateix rang que la pròpia Llei de Bases de Règim Local. Perquè la Llei de règim especial de Barcelona és una Llei especial, sí, però no oblidem que també és una llei bàsica en termes constitucionals, com hem tingut ocasió de veure<sup>132</sup>.

Amb aquest impuls europeu, el règim especial de Barcelona obre camí a la concepció més moderna de l'autonomia local que millora substancialment la concretada en la LBRL, i que es recolza, com s'ha vist, en la necessària atribució de potestats públiques de caràcter normatiu i executiu que impliquin capacitat efectiva de decisió.

D'altra banda, en aquesta línia modernitzadora de la configuració de l'autonomia local, Barcelona lidera la defensa constitucional de l'autonomia local, no només la pròpia i singular de la seva ciutat, sinó com a valor constitutiu del règim constitucional. Vegem-ho.

Com és sabut, la introducció d'un mecanisme reaccional dels ens locals davant el Tribunal Constitucional en defensa de la seva autonomia havia sigut àmpliament reclamat per la doctrina i pel moviment municipalista<sup>133</sup>, i s'havien proposat molt diverses alternatives, tenint a la vista les experiències comparades<sup>134</sup>. La solució finalment introduïda per la reforma de la LOTC en virtut de

---

<sup>132</sup> L'Exposició de Motius de la Llei destaca un altre aspecte innovador en el concepte de l'autonomia local: la participació local en competències estatals. Diu així: «La incidència de la planificació i de la gestió de les grans infraestructures del transport i de comunicacions en general en els interessos de la comunitat veïnal municipal s'evidencia tant des del punt de vista de la seva qualitat de vida com des del de la seva promoció econòmica. *En aquest sentit, la participació municipal en els esmentats àmbits és una materialització del principi d'autonomia local*».

<sup>133</sup> Vegeu entre altres, J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, «La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los Tribunales ordinarios», a R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pp. 465-490; Javier SALAS, «La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», *REALA*, núm. 245, gener-març 1990, pp. 9-22; M. SÁNCHEZ MORÓN, «La defensa jurisdiccional de la autonomía local», a DDAA, *Comunidades autónomas y gobiernos locales*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1987, pp. 319-322. Una ressenya molt completa de les propostes formulades a: José Luis REVERTER VALLS; *Los conflictos en defensa de la autonomía local*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2018, pp. 53-67. D'altra banda, vegeu el document *Bases para el Pacto Local*, Comisión ejecutiva de la FEMP, 1996.

<sup>134</sup> Vegeu: DDAA, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1999, pp. 89-121. A l'*Anuario del Gobierno Local 1997, 1998*, s'inclouen diversos articles al respecte: Jorge RODRIGUEZ-ZAPATA, «Autonomía local y procesos consti-



la Llei orgànica 7/1999 va ser la de crear un nou procés, el conflicte en defensa de l'autonomia local (CDAL).

Doncs bé, senyalo ara que la Carta Municipal de Barcelona, aprovada l'any anterior, ja s'avançava a aquesta possibilitat. En efecte, l'article 7 estableix:

«L'Ajuntament de Barcelona té legitimació per a recórrer directament davant el Tribunal Constitucional contra les lleis i les disposicions amb força de llei de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya i, si escau, les disposicions de rang inferior, quan contravinguin a l'autonomia local, garantida per l'article 140 de la Constitució, d'acord amb el procediment i els termes establerts per la Llei orgànica del Tribunal Constitucional».

La remissió a la LOTC era obligada: en aquells moments, en el context de l'anomenat «Pacte Local», s'estava ja debatent la creació del nou procediment constitucional, però encara no era clara quina seria la fórmula. La inclusió de l'art. 7 de la Carta Municipal, tenia aquest valor d'anticipar la imperiosa necessitat de modernitzar els instruments de garantia de l'autonomia local. La mateixa Carta europea de l'autonomia local donava suport a aquesta dinàmica en preveure l'existència d'un recurs efectiu amb aquesta finalitat en els ordenaments nacionals.

Tanmateix, la regulació que en resultà fou extremadament restrictiva<sup>135</sup>, de manera que després de passats més de vint anys, no ha estat estimat cap ni un dels trenta conflictes plantejats<sup>136</sup>. Pel que fa a la legitimació, en essència, llevat de casos singulars, s'exigeix una legitimació col·lectiva per agregació: una setena part dels ens locals afectats per la llei que representin almenys una sisena part de la població.

Doncs bé, això no va impedir que l'Ajuntament de Barcelona desplegués una activitat de promoció i lideratge de diversos conflictes en defensa de l'autonomia

---

tucionales: el problema de la legitimación»; Markus GONZALEZ BEILFUSS «El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania», y María Jesús GARCIA MORALES, «La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria». La perspectiva d'altres països europeus es completa en aquell moment amb Tania GROPPi, «La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti local i: una analisi comparata», *Le Regioni*, a. XXVI, n. 5, octubre 1998, pp. 1021-1054.

<sup>135</sup> La reacció doctrinal va ser en general força crítica. Entre altres, G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El conflicto de defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad», a *Anuario del Gobierno Local 2001*, págs. 55-77; M. D. CABELLO FERNÁNDEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003; J. GARCIA ROCA, «La primera sentencia sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida», a *Cuadernos de derecho local*, 13, 2007, pp. 14-23; Francisco VELASCO CABALLERO, «Conflictos en defensa de la autonomía local», al *Tratado de Derecho Municipal* dirigit per Santiago MUÑOZ MACHADO, 3ª ed., Iustel, Madrid 2011, tomo I, que qualifica la solució com «artificiosa», p. 636.

<sup>136</sup> He analitzat aquesta disfunció institucional a «La escasa (o nula) operatividad del Conflicto en defensa de la autonomía local», a Antonio LÓPEZ CASTILLO i Antonio ARROYO GIL, *Garantía y límites de la autonomía local*, FDyGL, Madrid, 2022, pp. 115 ss.



local. Em limito a enumerar-los: el conflicte contra la Llei 18/2001, general d'estabilitat pressupostària, plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i 1184 municipis més; el conflicte contra la Llei catalana 31/2002, en la mesura que reservava la titularitat de la línia 9 del ferrocarril metropolità a la Generalitat de Catalunya, plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i deu municipis més de l'àmbit metropolità; i el conflicte contra la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i 2392 municipis més<sup>137</sup>.

Com es dedueix del que he dit abans, cap d'ells va tenir èxit, per raons diverses. Però el que m'interessa destacar, com he dit, és l'important valor significatiu que el règim especial de Barcelona ja preveïés per a l'ajuntament la innovadora capacitat de defensa de l'autonomia local, i que aquest la posés en pràctica no només per a la seva garantia individual o subjectiva, sinó per a la defensa objectiva de l'autonomia local com a element estructurant de tot el sistema constitucional.

### 3.5. Capacitat d'anticipació i innovació del Dret públic

Lligat amb l'anterior aspecte, una altra característica a subratllar és que Barcelona i el seu règim especial han demostrat en tot moment una gran *capacitat d'anticipació a necessitats futures*, i oferint *solucions innovadores, fins i tot experimentals*, molt abans que se n'hagués generalitzat l'ús. El tema de la legitimitat constitucional acabada d'explicar n'és una mostra. Ara em limito a citar ràpidament alguns altres exemples del contingut del règim especial, d'altra banda prou coneguts, que tenen un cert valor emblemàtic.

a) Reforçament del caràcter polític del govern de les grans ciutats i modernització de la seva organització

El règim especial posa èmfasi en una organització que vol distingir la direcció política de l'alcalde i la representació democràtica del Consell plenari, d'una banda, i la capacitat executiva de la Junta de Govern, lligada a una potenciació de l'estructura gerencial i de la direcció pública professional. La preocupació per innovar en la gestió i articular una rellevant capacitat executiva ja estaven presents en la Carta de 1960. I com s'ha dit, les posteriors regulacions n'han estat model per les grans ciutats<sup>138</sup>, sense perjudici que avui ja calgui actualitzar aquesta regulació<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Per una detallada descripció de cada un d'ells, em remeto a Manuel Luis PÉREZ GARCÍA, *El régimen especial del municipio de Barcelona. Claves históricas, constitucionales, administrativas y europeas*. Tesis doctoral, inédita, UPF, 2015, pp. 372 i ss.

<sup>138</sup> Vegeu per tots, Jordi CASES I PALLARÈS, «L'organització municipal en el règim especial de la Carta municipal de Barcelona», a FONT LLOVET-JIMENEZ ASENSIO, *La «Carta municipal» de Barcelona. Deu estudis*, cit., pp. 141 ss.

<sup>139</sup> Vegeu en aquest sentit les completes propostes que recull Francisco VELASCO CABALLERO, «Órganos de gobierno. Potestad de autoorganización. Distritos. Organización municipal. Forma de gestión de los servicios», document de treball per al *Programa per l'impuls del règim especial de Barcelona*, febrer 2022.

### b) Protecció dels drets dels ciutadans

És un objectiu que està present, per descomptat, en el contingut competencial del règim especial, en relació a drets com la sanitat, l'educació, els serveis socials, l'habitatge, la cultura, etc. Però també en l'àmbit de la creació nous instruments de garantia, com ho fou el Consell Tributari Municipal (1988) per tal que una major autonomia local —la supressió de les reclamacions econòmico-administratives contra els tributs locals davant l'Estat— no impliqués una disminució de garanties dels drets dels ciutadans<sup>140</sup>.

L'experiència ha estat molt satisfactòria i ha implicat una disminució notable de la litigiositat davant dels tribunals i ha servit de model per la creació dels Tribunals econòmico-administratius municipals en les grans ciutats espanyoles. M'hi tornaré a referir en posteriors moments.

### c) Nous instruments d'administració consorciada

Els consorcis com a instrument d'administració conjunta van ser una gran innovació de la Carta de 1998 per a defensar les competències de l'ajuntament i articular-les amb les de la Generalitat que hi eren coincidents sobre importants àmbits d'actuació<sup>141</sup>. Més enllà del seu eventual perfeccionament<sup>142</sup>, el consorci era una figura durant molt de temps desconeguda, després deslegitimada (LRSAL de 2103) o reduïda (LRJSP de 2015)<sup>143</sup>. En l'actualitat, en canvi, es torna a revitalitzar com a mecanisme útil per l'execució dels Fons Next Generation UE (2021)<sup>144</sup>.

Els requeriments de flexibilitat i visió relacional de l'Administració dels propers temps trobaran bona inspiració en el model dels consorcis.

---

<sup>140</sup> Vegeu Joaquín TORNOS MAS, «El Consell Tributari...», citat.

<sup>141</sup> Amb caràcter general, vegeu TOSCANO GIL, Francisco, *Los consorcios metropolitanos*, IAAP – FDGL 2011; DDAA, *Els consorcis de la Carta Municipal de Barcelona*, F. Carles Pi i SUNYER, 2011, 88 pp.; també, M. A. ORRIOLS I SALLÉS, «Els consorcis legals previstos a la Carta Municipal de Barcelona», a FONT I LLOVET, T. i JIMÉNEZ ASENSIO, R., (Coord.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu estudis*, cit, pp. 199 ss.

<sup>142</sup> Vegeu una bona síntesis a: Ricard GRACIA RETORTILLO, «Los consorcios legales de la Carta municipal de Barcelona. Origen y principales debates doctrinales»; així com la formulació de propostes de millora a: Silvia DIEZ SASTRE, «Consortis legals de Barcelona»; tots dos són documents de treball per al *Programa per l'impuls del règim especial de Barcelona*, 2022.

<sup>143</sup> TOSCANO GIL, F., «La reforma del régimen legal de los consorcios administrativos: ¿modificación de sus notas características o mutación de su naturaleza jurídica?», *Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015, pp. 75-103.

<sup>144</sup> Vegeu el Reial Decret Llei 36/2021, de 30 de desembre, així com els diversos estudis que s'hi han dedicat a *Quaderns de Dret Local*, núm. 55 (2021), o el de Francisco VELASCO CABALLERO, «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 16, 2021. Junts als consorcis, també es recuperen altres figures, com les agrupacions de beneficiaris de les subvencions. Vegeu la meua valoració, junt amb Marc VILALTA, a «La lenta vuelta a la normalidad. Los gobiernos locales tras la pandemia... y ante los fondos NGEU», *Anuario del Gobierno Local 2021*.

d) Participació ciutadana en la gestió cívica de serveis i equipaments

La Carta de 1998 significà un canvi de plantejament, en afegir a la ja coneguda participació ciutadana en la presa de les decisions públiques una nova dimensió en la línia de la participació cívica en la gestió col·laborativa dels serveis i equipaments. Vint anys després aquesta dinàmica ha obtingut carta de naturalesa i ha encaixat en tot un corrent de pensament molt més ample, i que ja troba una aplicació pràctica en molts municipis europeus: l'anomenada «administració compartida»<sup>145</sup>, en un context més general de la ideologia dels béns comuns<sup>146</sup>.

Podríem seguir amb moltes altres regulacions del règim especial que han tingut al seu moment un fort caràcter innovador de les institucions públiques o de les regulacions sectorials: des de l'organització «descentralitzada» de l'ajuntament a través de la figura dels districtes<sup>147</sup>, fins a la regulació de l'aprofitament urbanístic i els usos del subsòl, així com de les galeries de serveis en el subsòl públic<sup>148</sup>, entre moltes d'altres més.

El que he volgut destacar és la virtualitat que pot tenir una legislació especial, com la de Barcelona, per a introduir en l'ordenament jurídic-públic regulacions innovadores respecte de problemàtiques o de situacions que requereixen d'una solució encara no prevista en l'ordenament general. Però l'experimentació jurídica no es pot portar a terme sense una alta capacitat d'adaptació de les institucions que han de protagonitzar les proves pilot.

En el cas del règim especial de Barcelona, es pot ben dir que la ciutat i el seu ajuntament, que l'han promogut, han acreditat una *performance* ben alta, i

---

<sup>145</sup> Marc VILALTA REIXACH: «Instrumentos de gestión ciudadana de bienes comunes en la ciudad de Barcelona: la cesión de espacios vacíos y la gestión cívica de equipamientos», a ALVISI, C.; DONATI, D.; PAVANI, G. (Coord.): *New policies and practices for european sharing cities*, Universitat de Bolonya, Bolonya, 2019, p. 377-409. Un gran impulsor és Gregorio ARENA, de qui es pot veure «Un nuevo derecho para la administración compartida de los bienes comunes. La experiencia italiana», *RAP*, núm. 203, 2017, pp. 423 ss, i el seu llibre *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring Club Italiano, 2020. També, F. GIGLIONE, «Le città come ordinamento giuridico», *Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2018, pp. 29 ss.

<sup>146</sup> Entre molts altres, Ismael BLANCO i Ricard GOMÀ, *El municipalisme del bé comú*, Icaria, 2016. També, Joan SUBIRATS, *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*, Catarata, 2016, pp. 62 ss.

<sup>147</sup> Vegeu el complet estudi de Ramón Luis GALINDO CALDÉS, *La organización territorial de los municipios: los distritos*, Cemci, Granada, 2014, així com el meu article «Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática», *Anuario de Derecho municipal*, núm. 9, 2015, pp. 98 ss.

<sup>148</sup> Vegeu Ignasi GUAL, «La Carta municipal de Barcelona: competències en matèria d'urbanisme», a FONT LLOVET-JIMENEZ ASENSIO (Coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu estudis*, cit., pp. 276 ss, en especial p. 286; Ramón GARCÍA BRAGADO ACÍN, Joan BALDA TORREDEMER, «Las galerías de servicios de las Rondas de Barcelona: Un importante precedente en la ordenación del subsuelo», a *Urbanismo, Revista oficial del Colegio de Arquitectos de Madrid*, núm. 32, 1997, pp. 16 ss.

això és de gran importància en la dinàmica actual de definició del nou dret de la ciutat amb caràcter global.

#### 4. *El règim especial de Barcelona i la realitat metropolitana*

##### 4.1. *Recuperem el relat metropolità*

El règim especial de Barcelona no ha mirat només cap endins de la ciutat, sinó que sempre ha mirat al seu entorn i més enllà. Des dels seus orígens, ha tingut en compte la inserció de la ciutat de Barcelona en el seu context territorial i institucional. La pregunta ha estat: què pot aportar Barcelona als demés? Tant al seu entorn territorial com al conjunt del país.

Ja hem citat la figura medieval del carreratge com a projecció del dret barceloní. També és comú recordar que el terme de la Barcelona medieval abastava tot l'actual pla de Barcelona, i més: de Montgat i Collserola a Molins de Rei i Castelldefels<sup>149</sup>.

La Carta Municipal de 1960 ja fou concebuda amb perspectiva supramunicipal, i fou el primer text legal que va introduir una certa organització per l'àrea metropolitana de Barcelona. Va donar per superades les dinàmiques anteriors en la solució a les necessitats urbanes de Barcelona: les muralles ja havien estat enderrocades, els municipis del pla de Barcelona ja havien estat agregats a la capital<sup>150</sup>, la figura del pla comarcal ja havia estat explorada...

Com ja he dit més amunt, la creació aleshores de la Comissió d'urbanisme i serveis comuns de Barcelona i altres municipis significà el primer exemple d'estructura supramunicipal metropolitana, antecedent del que després seria l'Entitat Municipal Metropolitana, amb una comesa més ampla que l'estrictament urbanística —serveis d'aigües, transports, residus, etc.— fins a preveure que l'organització i el règim fiscal especials de Barcelona es poguessin estendre a altres municipis de la comarca. Com s'ha dit, la Carta Municipal de Barcelona de 1960 ja era una *Carta metropolitana*<sup>151</sup>, a través de la qual, Barcelona s'obria al seu entorn territorial.

Pocs anys després, per Decret d'alcaldia de 1er de març de 1966 es constituïa una ponència especial de cara a la revisió de la Carta Municipal<sup>152</sup>. El seu

---

<sup>149</sup> Ho recorda Joan PERDIGÓ SOLA, «La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona. Antecedentes y situación actual», *Anuario del Gobierno Local 2009*, pp. 121, amb cita dels textos històrics.

<sup>150</sup> J. M. de PORCIOLES, *Mis memorias*, cit., p. 89: «Barcelona rechazaba la absorción de los núcleos municipales adyacentes». Vegeu entre altres, Ramon GRAU i Margarida NADAL, *La unificació municipal del Pla de Barcelona 1874-1897*, IMUHB, Proa, 1997.

<sup>151</sup> Joan PERDIGÓ SOLA, «La institucionalización del Área Metropolitana ...», cit., p. 112.

<sup>152</sup> El president de la ponència fou el primer tinent d'alcalde, Miguel Cabré Llistosella, i sembla que hi tingué intervenció Antonio Carceller, per delegació del secretari municipal Bermejo, segons anotació manuscrita en una còpia del Decret de nomenament de la ponència

Informe<sup>153</sup> proposa, succintament, la millora normativa i estructural de la comarca de Barcelona i la regulació de l'organització i composició de l'Àrea Metropolitana. En tot cas suggereix la reordenació de la Comissió d'Urbanisme i Serveis, que hauria de passar a tenir composició estrictament municipal<sup>154</sup>.

L'Entitat Municipal Metropolitana creada el 1974 ja atorgava una posició especial a l'Ajuntament de Barcelona, amb igual nombre de representants (10) que la resta dels altres municipis junts, a més dels sis que s'atorgaren a la Diputació amb certa contrarietat per part de l'Ajuntament de Barcelona<sup>155</sup>. I sense presència de l'Administració de l'Estat. Podem dir que la primera regulació expressament metropolitana passà a formar part del règim especial de Barcelona, en la mesura que la Corporació Metropolitana fou una projecció de la Comissió comarcal de la Carta Municipal de 1960, i que afectà decisivament les competències urbanístiques, amb l'aprovació del Pla General Metropolità de 1976, així com els serveis públics, amb la seva progressiva metropolitanització<sup>156</sup>.

Com he anunciat més amunt, en aquell mateix període del final del franquisme, el 19 de novembre de 1975, just el dia abans de la mort del dictador, es va aprovar la Llei 41/1975, de Bases de l'Estatut de Règim Local. En paral·lel al procés del seu desplegament, el 12 de gener de 1976 l'alcalde de Barcelona Joaquín Viola va establir una ponència especial per l'estudi de la revisió de la Llei del règim especial, i per tal d'actuar en coordinació amb els treballs ministerials, el 12 d'agost constituïa dos Grups de Treball «de suficient nivell tècnic, un per la part Orgànica i Funcional i un altre per la part Econòmica»<sup>157</sup>.

La ràpida evolució política i institucional, el procés constituent i estatutari i el seu desplegament, i especialment, el resultat de les primeres eleccions municipals democràtiques van posar en evidència la progressiva dissociació entre

---

que es conserva a la Direcció de Desplegament de la Carta Municipal a la Secretaria General de l'Ajuntament, carpeta «Antecedents».

<sup>153</sup> Al document de l'Informe que es conserva igualment a la Direcció de Desenvolupament de la Carta Municipal de la Secretaria General de l'Ajuntament no hi consta data, i ni tan sols si va ser elevat a l'alcaldia.

<sup>154</sup> La preocupació municipal per l'adequació de la Carta tenia, però, també una vessant interna. Així, per Decret d'Alcaldia de 25 de març de 1971 es constituïa una nova ponència especial, en aquest cas per estudiar una nova distribució dels districtes, de cara a una major eficàcia en la prestació dels serveis públics. Fou designat president de la ponència especial el tinent d'alcalde Rafael Entrena Cuesta, catedràtic de Dret administratiu.

<sup>155</sup> ENTRENA CUESTA, Rafael, «La experiència metropolitana de Barcelona», a *Estudios de derecho público económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, Civitas, 2003, pp. 275-284.

<sup>156</sup> PERDIGÓ, loc. cit.

<sup>157</sup> Per a dirigir l'ajuda tècnica als grups de treball es va nomenar cap de l'equip de col·laboradors a Josep Enric Rebés i Solé, lletrat consistorial i secretari tècnic de l'Alcaldia, per la part orgànica i funcional, i a Albert de Rovira Mola, director tècnic del Gabinet de Programació, per la part econòmica.

la construcció de la Catalunya autònoma i la consolidació del fet metropolità al voltant de la ciutat de Barcelona<sup>158</sup>, dissociació que acabà amb l'enfrontament directe.

La crisi institucional que desemboca en la supressió de la Corporació Metropolitana l'any 1987, amb les lleis d'organització territorial, va propiciar, en canvi, una nova projecció metropolitana de la ciutat de Barcelona, en la mesura en que va liderar el procés de constitució de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Aquesta va assumir les competències metropolitanas no assignades a les entitats funcionals de Transports i Medi Ambient i que havien retornat als municipis, i la gestió en comú d'obres i serveis, així com la distribució de finançament.

És significativa la nodrida xarxa de relacions operatives que la Mancomunitat metropolitana, sorgida de la llibertat associativa municipal, va establir entre els diversos organismes locals de l'àmbit metropolità, fent visible la potestat d'autoorganització i de llibertat de pactes pròpies de l'autonomia municipal<sup>159</sup>. Podria dir-se que s'iniciava un procés de «reconstrucció des de baix» de l'àrea metropolitana.

#### 4.2. *L'actual ordenació metropolitana de Barcelona*

Avui dia, el règim especial de Barcelona, aprovat deu anys després d'aquell procés, incideix directament en el seu entorn metropolità. El Preàmbul de la CMB de 1998 ho expressa així:

«Barcelona és el nucli central d'un continu urbà i d'un territori que s'expressa en realitats municipals plurals i amb valor propi, però que, pel seu caràcter de conurbació, demana coordinació, entesa i l'aplicació de criteris comuns en àmbits diversos<sup>160</sup>.

La voluntat de Barcelona és compartir amb les ciutats del seu entorn metropolità formes específiques de col·laboració institucional en la prestació de determinats serveis, que tinguin així en compte el pes específic de la Barcelona metròpoli, en el marc del desplegament regional de Catalunya. El planejament territorial i estratègic de l'àmbit regional, la planificació, la coordinació i la gestió del transport urbà, i la planificació, la construcció, la coordinació i la gestió de les grans infraestructures de comunicacions i de promoció econòmica, i també les mediambientals, són objectius que Barcelona comparteix amb el seu entorn».

---

<sup>158</sup> Em remeto de nou al meu estudi «L'ordenació metropolitana en la Catalunya autònoma...», citat.

<sup>159</sup> Els convenis de col·laboració foren recorreguts per la Generalitat però la STS de 4 de juliol de 2003 els va considerar emparats per la Carta Europea d'Autonomia Local. Em remeto a Tomàs FONT I LLOvet, «La diversificació de la potestad normativa: la autonomia municipal y la autoadministración corporativa», *Derecho privado y Constitución*, Núm. 17, 2003, en memòria de Javier Salas, pp. 253 ss.

<sup>160</sup> Aquest primer paràgraf es reitera a l'EM de la Llei 1/2006, de REMB, el que subratlla la imatge d'una continuïtat normativa entre els dos textos.



Ja s'ha dit que de cara a l'elaboració i aprovació de la Carta Municipal es va establir una condició prèvia i bàsica per tal de poder negociar: la Carta no regularia ni faria cap menció a l'àrea metropolitana<sup>161</sup>. Però el cert és que hi va ser afrontada la temàtica metropolitana, en la qual s'havia d'inserir l'especialitat de Barcelona, tot i que de manera parcial i sectorial, amb algunes articulacions en matèries d'urbanisme (arts. 64 ss) i transports. Per exemple, el Consorci Autoritat del Transport Metropolità és regulat a la Carta (arts. 90 i ss).

Per altra banda, la Llei especial de Barcelona 1/2006, el tram estatal de la Carta Municipal, reconeix potestats d'autoritat de l'alcalde en matèries típicament metropolitanes com el trànsit, la mobilitat i la seguretat ciutadana; potestats que en canvi no tenen els alcaldes veïns, dins del mateix context urbà. I estableix el finançament especial de Barcelona, que es justifica, com diu l'exposició de motius, en l'existència de facto de l'àrea metropolitana.

És així com, des d'aleshores s'ha posat encara més en evidència la problemàtica de la inserció i la relació entre la ciutat oficial de la Barcelona municipi i la ciutat real de la Barcelona metropolitana<sup>162</sup>. Es produeix una vinculació de la governança metropolitana amb el règim especial de Barcelona, en la mesura que el fenomen metropolità també vol solucions ad hoc: de fet, la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LLAMB) és una llei especial i una llei singular, igual que les que configuren el règim especial de Barcelona.

El context econòmic de l'aprovació de la LLAMB és el del moment àlgid de la crisi iniciada el 2008 quan en tot l'àmbit europeu es comença a parlar de la necessitat de racionalització i simplificació de l'Administració. El context polític és el del moment en què el «tripartit» surt del Govern de la Generalitat i s'arriba al que s'ha anomenat la «*pax metropolitana*». Es rebaixa la tensió, en l'esgotament per la batalla de l'Estatut d'Autonomia, que culmina en la STC 31/2010, estrictament contemporània de la LLAMB. I l'ordenació metropolitana també és contemporània a la Llei 30/2010 de Vegueries, que surt ja molt desvirtuada i que no s'ha arribat a activar.

Pot dir-se que des d'aleshores no hi ha hagut una presència forta del debat metropolità<sup>163</sup>. Només en els moments més actuals es comença a reprendre aquest debat des de diversos fòrums d'opinió i *think tanks*<sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> Així ho explica un protagonista directe: Jaume GALOFRÉ I CRESPI, «La reforma del règimen...» cit., p. 181.

<sup>162</sup> Aquesta és una qüestió recurrent i capital. Em remeto, entre molts altres, a Joan PERDIGÓ, «El Área Metropolitana de Barcelona: territorio, naturaleza y competencias», inèdit, de propera publicació; també, Jaume MAGRE, «Perspectives de futur del règim especial de Barcelona» document de treball per al *Programa per l'impuls del règim especial de Barcelona*, 2022.

<sup>163</sup> Andrés Hildenbrand SCHIED, «El abandono de la cuestión metropolitana en España». *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13, 2017, 25-46.

<sup>164</sup> Vegeu, per exemple, l'Associació del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, el bloc ReThinkBCN, conduït per la Societat Barcelonesa d'Estudis Econòmics i Socials de Foment del Treball, el Moviment Barcelona Global, la Fundació Catalunya-Europa, etc.



La gran decisió de la LLAMB fou de descartar l'alternativa de la ciutat metropolitana per agregació municipal, que és un dels models presents en els sistemes comparats i que més amunt he referenciat. Ni en el procediment administratiu d'aprovació del Projecte de Llei per part del Govern, ni en la seva posterior tramitació parlamentària, no hi va haver cap debat envers l'alternativa entre ciutat metropolitana o àrea metropolitana.

Ben al contrari, l'objecte de la LLAMB no és altre que reproduir, per bé que actualitzada, la desapareguda Corporació Metropolitana de Barcelona. Per aquesta raó, potser, es pot qualificar com a una solució «suau» o «light» —per no dir «dèbil»—, per evitar que se suscités novament els greus conflictes que portaren a la supressió de 1987 i que al mateix temps fos una solució acceptable. És una decisió que potser per molt de temps condicionarà la potència de la projecció institucional de Barcelona i de la seva àrea.

La LLAMB (lleï singular i especial, recordo) no conté cap clàusula de projecció externa anàloga a la que figurava al Decret Llei de 1974 de creació de la Corporació Metropolitana. La seva disposició addicional cinquena deia:

*«El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Hacienda, de la Gobernación y de la Vivienda, podrá crear en la provincia de Barcelona otras Entidades municipales metropolitanas con regulación análoga a la contenida en el presente Decreto-ley.»*

Però, com a lleï especial —igual que les Lleis de Barcelona— la LLAMB preval sobre les normes generals, amb la consegüent modulació de la uniformitat en el règim local a què ens hem referit més amunt, en l'organització, en les competències, en el règim jurídic. Això ha servit a les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sobre el Pla Director Gran Via-Llobregat, —com ara la Sentència núm. 4698 de 17 de novembre de 2020—, per anul·lar-lo per manca de la participació específica de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en el procés de la seva elaboració i aprovació.

L'AMB és una entitat local territorial, amb universalitat de fins generals, front a les entitats «funcionals» sectorials suprimides, i està dotada d'autonomia, una declaració que és rellevant perquè ni la Constitució, ni l'Estatut d'Autonomia, ni la Llei de Bases de Règim Local, quan declaren i garanteixen l'autonomia local, no l'atribueixen a les àrees metropolitanes. Ostenta les potestats i prerrogatives d'autoritat pròpies del poder públic, de manera que no és només una xarxa de relacions, ni només un ens de prestació de serveis.

Quant a les seves competències, no hi ha un *numerus clausus*, ni hi ha cap àmbit material exclòs, per principi, de la possible actuació de l'AMB<sup>165</sup>. Al contrari, l'art. 13.2 LLAMB estableix una clàusula general no llunyana a la que figura a l'art. 58 de la Llei 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, i a l'art. 3 de la

---

<sup>165</sup> La STC 41/2016 reconeix que a l'art. 25 LBRL no hi ha *numerus clausus* de competències municipals. Vid. GRACIA RETORTILLO, R.: «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación de la autonomía local», a *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, pp. 225 ss.

Llei 1/2006, del Règim Especial de Barcelona, en la línia de l'art. 4.2 de la Carta Europea d'Autonomia Local, com ja he comentat.

Així, doncs, l'AMB es configura com un veritable «govern local» que pot incidir directament en la posició jurídica dels ciutadans delimitant, restringint, o bé ampliant la seva esfera de drets i llibertats. Aquesta connexió entre la forma institucional i la base social ha estat destacada pel Consell de Garanties Estatutàries:

«[les àrees metropolitanes] es tracta d'institucions que han de ser exponents d'uns *interessos públics metropolitanos* de referència, en el “reconeixement” dels quals es fonamenta la seva existència» (...) «i estan dotades d'un feix de competències lligades a les peculiaritats *de la col·lectivitat del territori que representen*. [—no només dels municipis que agrupen—] En definitiva, compten amb una *capacitat de direcció política i administrativa dels assumptes que els incumbeixen, per a la gestió dels interessos respectius*»<sup>166</sup>.

El reconeixement de l'existència d'una col·lectivitat local metropolitana, això és, d'una comunitat de persones amb interessos comuns d'àmbit metropolità, —els interessos metropolitanos— està precisament a la base de l'atribució a l'AMB de les potestats públiques que, com hem vist, li permeten imposar deures i obligacions als ciutadans i incidir així en la seva posició jurídica.

Aquesta orientació també és la que fonamenta l'atribució de competències a l'AMB sobre el desenvolupament econòmic i social, així com sobre la cohesió social i territorial, atribucions que són pròpies de les entitats de caràcter territorial que se sustenten sobre una col·lectivitat pròpia.

En definitiva, la naturalesa, l'abast, i les formes de reconeixement de les potestats i competències de l'AMB la configuren, com hem dit, com una veritable entitat de «govern local», capaç de determinar una política pròpia en relació als interessos que li són específics. En un cert sentit, tot això permetria configurar l'AMB com un veritable «municipi metropolità», o com una «ciutat metropolitana»<sup>167</sup>.

Si això fos així, caldrà esmerçar esforços per tal que la dinàmica del règim especial de Barcelona com un règim estrictament municipal pugui encaixar amb la configuració institucional de la ciutat metropolitana. Hem vist que, històricament, el règim especial de Barcelona s'ha obert, ha anat a trobar, ha dialogat amb la realitat metropolitana. En el moment present, convé evitar que l'ordenació metropolitana i el règim especial de Barcelona puguin arribar a anar «en paral·lel», en el sentit estricte de l'expressió, essent que les línies paral·leles són aquelles que no es troben mai.

---

<sup>166</sup> Dictamen CGE núm. 14/2010, FJ 2, reiterat al Dictamen CGE núm. 15/2014, de 3 de juliol, FJ 3.1.A.

<sup>167</sup> Joan PERDIGÓ, «El Área Metropolitana de Barcelona...», ult. cit., creu que «l'evolució desitjable fóra que el que ara és l'AMB es configurés com una ciutat metropolitana, com bona part de les grans ciutats del món, com París, Londres o Nova York».

### 4.3. *Perspectives de projecció en la política urbana general*

Sovint s'ha fet un anàlisi introspectiu, estàtic i individualitzat de l'AMB que cal complementar —i potser superar— amb una visió extravertida i relacional. Passar del «qui sóc, com sóc i què faig?» al: «on som, cap on anem i com hi anem?».

#### a) La projecció de la ciutat metropolitana

Una primera orientació és dirigir-se cap a la idea de la «ciutat metropolitana». Es troba a faltar una més potent integració metropolitana dels municipis, una perspectiva metropolitana dels ajuntaments i de les polítiques municipals. Caldria plantejar-se en què l'àrea metropolitana podria ser útil per a la política municipal i, també, en què són útils els municipis per a la política metropolitana.

No s'ha de pensar com a «confederació» de municipis, sinó com un salt d'escala dels municipis al nivell superior, que implica major interdependència i complexitat. Hi ha una única ciutat metropolitana, que està, ara per ara, articulada en municipis. I el que és determinant: un d'aquests municipis, Barcelona, és especial, ja té un règim especial. Cal repensar l'estructura de l'AMB i la seva relació amb els municipis, que té molt que veure amb l'organització política de l'AMB... i amb la mateixa subsistència dels municipis —de tots o d'alguns.

Abans hem parlat d'un règim local massa rígid i massa estàtic. Una major flexibilitat i un major dinamisme passa per potenciar els instruments relacionals de les diverses entitats que configuren el sistema local-metropolità, tenint en compte l'especialitat del municipi de Barcelona<sup>168</sup>.

Certament es podria reforçar la posició interna de l'Ajuntament de Barcelona dins de l'estructura i els mecanismes de presa de decisions de la mateixa AMB, però també s'han d'articular i desplegar comissions bilaterals que assegurin la relació directa per als aspectes singulars del règim especial de Barcelona que es vegin afectats per l'actuació metropolitana. Lògica relacional que també caldrà projectar en les relacions de l'Ajuntament de Barcelona amb els altres nivells de govern —amb la Generalitat, en primer lloc—, tot millorant els mecanismes ja existents, per tal de configurar un nou model de relacions entre veritables governs, el local i l'autonòmic, i fins i tot amb el Parlament<sup>169</sup>. I, en segon lloc, amb l'Estat: d'una banda, actualitzant la Comissió de col·laboració interadministrativa, que també inclou la Generalitat, a més de l'Ajuntament i l'Administració de l'Estat; i, d'altra banda, tot ponderant l'oportunitat d'establir una relació bilateral directa Estat-Ajuntament.

La ciutat metropolitana, en fi, ha de reforçar imperiosament la relació i els mecanismes de cooperació amb la no-metròpoli, o amb les altres metròpolis, o

---

<sup>168</sup> Em remeto per tots al suggestiu treball de Marc VILALTA REIXACH, «Propostes d'articulació de les relacions entre l'Ajuntament de Barcelona i l'AMB», Document de treball del *Programa per l'impuls del Règim especial de Barcelona*, novembre 2021.

<sup>169</sup> Per aquests àmbits, em remeto a Antoni BAYONA ROCAMORA, «Las relaciones interadministrativas», Document de treball del *Programa per l'impuls del Règim especial de Barcelona*, desembre 2021.

amb la resta de la metròpoli. Amb independència de quina sigui la delimitació geogràfica de la ciutat de Barcelona —el terme municipal, el terme metropolità, etc.— les necessitats de cooperació, col·laboració i especialment, de solidaritat interterritorial en benefici d'una igualtat mínima dels ciutadans, requeriran un desplegament important, ja sigui per la via contractualista horitzontal<sup>170</sup> (convenis, consorcis...) ja sigui per obra de la intervenció anivelladora d'una estructura territorial superior comprensiva dels territoris involucrats, com pot ser una institució regional o veguerial, o fins i tot la mateixa Generalitat.

En qualsevol cas, convé distingir, per una banda, la pretensió —més pròpia de geògrafs, arquitectes, politòlegs i economistes— de formular propostes de delimitació territorial dels àmbits que calgui reconèixer, siguin de naturalesa municipal, metropolitana, veguerial o regional, etc.<sup>171</sup>; i, per altra banda, l'intent de posar l'accent sobre els mecanismes institucionals, tinguin la mida que tinguin<sup>172</sup>.

Deia Josep Pla que «a Barcelona tothom està acostumat a la preemtorietat urbanística i arquitectònica, i que el més difícil és trobar una cosa que tingui l'aspecte d'acabada». En contra d'això, avui es pot dir que la Barcelona estrictament municipal està urbanísticament acabada, i que la seva expansió es projecta necessàriament fora del seu territori legal. S'ha dit que, des del punt de vista de les institucions administratives, «la ciutat està territorialment confinada sense possibilitat d'expansió i creixement, però no succeeix el mateix si la ciutat assumeix competències territorials de major escala, establint un marc de relació intermunicipal i definint un model de ciutat-territori ajustat a les condicions que els seus habitants es vulguin autoimposar»<sup>173</sup>.

En aquest context, s'ha suggerit que el creixement de Barcelona pot arribar a incorporar, al seu funcionament com a ciutat, zones més llunyanes i no necessàriament limítrofs, gràcies a les infraestructures d'alta velocitat, les connexions per internet, el teletreball, etc. És el que s'ha anomenat la *metàpolis*<sup>174</sup>.

---

<sup>170</sup> La seva potenciació està prevista a l'Agenda urbana espanyola 2019: Objectiu 10.2:D. També el *Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* propugna l'agilització i flexibilització dels mecanismes de convenis i consorcis, ja sigui amb caràcter general ja sigui en l'execució dels fons de recuperació NGUE.

<sup>171</sup> En aquest sentit resulta molt interessant el document «Compromís Metropolità 2030. Una estratègia per a la ciutat dels 5 milions», del projecte *Barcelona demà. Compromís metropolità 2030*, impulsat pel Pla estratègic metropolità de Barcelona, de setembre de 2022, on es visualitza una futura regió metropolitana d'ampli abast i amb solucions asimètriques per les diferents missions.

<sup>172</sup> Així es va intentar fer a l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, conegut com «Informe Roca» (desembre de 2000), amb propostes que estimo molt ponderades, però al darrer moment s'hi van incorporar com Annexos els mapes de les diverses propostes, el que va comprometre la seva acceptació política.

<sup>173</sup> Eduard RODRÍGUEZ i VILLAESCUSA, *Barcelona: de la ciudad acabada al territorio metropolitano*, RBA, 2022, p. 12.

<sup>174</sup> François ARCHER, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris 1995, citat per RODRÍGUEZ i VILLAESCUSA, ob. cit., p. 123.

En aquest sentit, el règim especial del municipi de Barcelona ha de predisposar una situació que permeti que el seu ajuntament estigui pràcticament en xarxa amb les altres ciutats i poblacions que configuren la seva metàpolis i amb totes les altres instàncies implicades, per tal de desplegar les seves potencialitats en xarxa, i ser capaç de competir o de cooperar amb les altres potències globals<sup>175</sup>, i podent co-decidir les grans opcions que assenyalen el benestar de la ciutat i dels ciutadans.

Si morfològicament Barcelona pot considerar-se com una ciutat ja acabada, jurídicament el seu règim especial encara té el repte i l'oportunitat de desmentir Josep Pla.

b) Cap a una política urbana i metropolitana general

Una segona orientació, lligada a l'anterior, és dirigir-se cap a una política metropolitana nacional o estatal, una veritable «política urbana» en tots els seus aspectes. La metropolitanització és una política pública general<sup>176</sup>. Les àrees i les ciutats metropolitanes han de fer política local i nacional, i política global, i ha d'haver-hi una política nacional —i europea— de ciutats i d'àrees metropolitanes<sup>177</sup>. La recent evolució de les metròpolis als països europeus obeeix a polítiques i a legislacions de caràcter nacional: França, amb les *Métropoles* i el paquet legislatiu de 2014 i 2015; Itàlia, amb les *Città metropolitane* i la Llei «Delrio», també de 2014, previ el seu reconeixement a nivell constitucional<sup>178</sup>; Anglaterra: les *combined authorities* entre els anys 2009-2016<sup>179</sup>; a Alemanya és la legislació dels *länder*, però també es produeix el suport federal en coordinació amb *länder* a la creació de Regions metropolitanes europees, i àdhuc el caràcter interestatal del Gran Berlin<sup>180</sup>.

En el cas espanyol, cal estar atents a l'evolució de la reivindicació dels darrers anys en favor de la major «interiorització» del govern local per les comuni-

---

<sup>175</sup> RODRIGUEZ i VILLAESCUSA, ob. cit., p. 224.

<sup>176</sup> Mariona TOMAS «La no política metropolitana en España», *blog IDL-UAM*, maig 2019.

<sup>177</sup> Vid. la completa recerca de Elisabetta TATI, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Franco Angeli, 2020.

<sup>178</sup> Una primera aproximació comparatística a Marzia DE DONNO «Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto», *AGL 2014*, (2015), pp. 105-149; una posterior visió de conjunt a M. BELTRÁN DE FELIPE, «Tendencias en Europa sobre los gobiernos locales intermedios»; a L. PAREJO (dir.), A. ARROYO (coord.): *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios*, FDyGL, 2017. També, els diversos treballs al volum citat: Marcos ALMEIDA CERREDA, Claudia TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas-Thomson Reuters, 2015.

<sup>179</sup> Marc VILALTA REIXACH, «Modelos de organización metropolitana: las combined authorities inglesas» a Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF), núm. 31, 2020, citat.

<sup>180</sup> Andrés Hildenbrand SCHIED, «El model alemany de ciutats metropolitanes», *pa-per del Grup de treball El fet metropolità i la seva governança futura*, Pla Estratègic metropolitana de Barcelona, 2018.

tats autònomes, que jo mateix he defensat àmpliament<sup>181</sup>. No hi ha dubte que en abstracte aquest plantejament entra en la lògica federal, però en la concreta realitat, la dimensió que agafa el fenomen metropolitana a Catalunya i a tot Espanya fa pensar en la necessitat d'articular una política concertada on a la legislació bàsica estatal no hi figuri només una previsió de creació de les àrees metropolitanes per part de les comunitats autònomes, sinó també uns instruments generals d'organització i un sistema de garanties.

Entenc que una política nacional no és incompatible amb l'acompliment del principi de diferenciació, com es posa de manifesta amb el tram de competències estatals de la Carta Municipal. Ara bé, en l'elaboració d'aquesta política nacional hi hauria de participar formalment l'AMB. Ja s'ha parlat de desplegar la presència de l'AMB a la Generalitat i a l'Estat. Ara, hi afegeixo la necessària activació i actualització de la Conferència de Ciutats<sup>182</sup>, que ja està prevista a l'art. 138 LBRL i que no s'ha reunit mai<sup>183</sup>. El problema és que no hi ha lobby d'àrees metropolitanes, perquè no hi ha més àrees metropolitanes, com a ens territorials, que la de Barcelona<sup>184</sup>.

El règim especial de Barcelona, amb la seva capacitat de projecció i de difusió que hem vist, ha de permetre també la difusió d'una dinàmica política dirigida a configurar la ciutat com una institució netament urbana i metropolitana. En el moment actual, difondre sobre el territori i en l'espai aquesta cultura i aquesta energia, és la tasca de la democràcia i de la solidaritat que hauria de guiar el govern de les col·lectivitats<sup>185</sup>.

Més encara, la ciutat intel·ligent en el món global es caracteritza per projectar-se cap a l'exterior difonent la seva pròpia manera de ser i d'actuar, els seus mètodes d'anàlisi i de proposició, en suma, el seu esperit i el seu *genius loci*.

En qualsevol cas, tant el règim especial de Barcelona en ell mateix, com les futures articulacions institucionals d'abast més gran, que hauran de donar forma a la ciutat real de Barcelona, hauran de tenir present en tot moment que

---

<sup>181</sup> Em remeto novament als meus treballs ja citats «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías» *Anuario del Gobierno Local 2004*, i «Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso», a *Anuario del Gobierno Local 2006*, tots dos recopilats a Tomàs FONT i LLOVET *Gobierno local y Estado autonómico*, FDyGL, 2007.

<sup>182</sup> Com va haver a Itàlia la Conferenza Stato-Regione- Città.

<sup>183</sup> 138 LBRL regula la Conferència de Ciutats, en el si de la Conferència sectorial para asuntos locales, que inclou representants de l'AGE, de les CCAA, i els alcaldes de les grans ciutats. En el primer Govern Sánchez el Senat va aprobar una moció per a que es constituís, però no s'hi ha donat compliment.

<sup>184</sup> Com és sabut, l'àrea metropolitana de Vigo creada l'any 2012 ha estat paralitzada *de facto* per la controvèrsia política amb la Xunta de Galícia, i fins i tot amb una suspensió cautelar judicial l'any 2017. A Madrid, València i Bilbao les solucions són de caràcter funcional i sectorial.

<sup>185</sup> Paolo CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, a *www.federalismi.it*, n. 3/2018.



per sobre de tot caldrà construir una ciutat de les persones i per les persones<sup>186</sup>. Així ho va deixar dit Nícies:

«Vosaltres podreu alçar de nou la força derruïda de la ciutat; perquè la ciutat són els homes, i no pas els murs ni els vaixells buits»<sup>187</sup>.

### III. LES TRANSFORMACIONS DE LA CIUTAT I DEL SEU DRET

M'he estat referint al fenomen del renaixement de la ciutat en l'actual evolució social, política i econòmica. El fenomen de la ciutat com a actor global no és exactament el mateix que el de la denominada «ciutat global», si bé hi ha múltiples punts de connexió<sup>188</sup>. Tampoc m'estendré en aquesta distinció.

Originàriament, des d'una perspectiva econòmica, la nota distintiva de la ciutat global és la seva posició central en un context econòmic i financer mundialitzat, que transcendeix els Estats nacionals. Aquestes ciutats tenen un paper central en processos d'escala mundial (econòmics, demogràfics, tecnològics, ambientals, culturals) en una estreta interrelació entre elles, tant competitiva com cooperativa.

D'altra banda, la continuïtat o contigüïtat territorial ja no és condició per a la creació d'un espai propi que, al seu torn, genera nous tipus d'identitats i de comunitats, incloses les transnacionals<sup>189</sup>, i simultàniament s'afavoreix un context de pluralisme jurídic dins de la globalització, pel reconeixement de realitats identitàries, minories nacionals, ètniques, religioses i lingüístiques, etc.<sup>190</sup>. Com ja hem avançat, la qüestió és si a partir d'aquí és possible inferir les línies d'un règim jurídic específic per a les ciutats, en el context d'un dret públic ja també globalitzat<sup>191</sup>. Algunes

---

<sup>186</sup> Tomàs FONT, «La Carta municipal de Barcelona: "l'Estatut dels ciutadans"», a FONT-JIMENEZ ASENSIO, *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu estudis*, cit., 2007, p. 19. Des del punt de vista del seu disseny, es proposa una ciutat que «tingui cura» dels seus ciutadans: Izaskun CHINCHILLA, *La Ciudad de los cuidados. Salud, economía y medioambiente*, Libros de la Catarata, 2020.

<sup>187</sup> TUCIDIDES, *Història de la Guerra del Peloponès*, VII, 7.

<sup>188</sup> Em remeto a l'obra fonamental de Saskia SASSEN, *The global city*, 2a ed., Princeton University Press, 2001.

<sup>189</sup> Així ho recorda M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ, *Smart cities vs. Smart governance: ¿dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?*, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 300, 2015, 71. Igualment, així ho hem vist a través del concepte de «metàpolis» esmentat més amunt, a partir de les obres d'ARCHER i de RODRÍGUEZ VILLAESCUSA, citats.

<sup>190</sup> Manuel CALVO GARCÍA, «Transformaciones del Derecho y del Estado», *Anuario de Filosofía del Derecho*, 2012 (XXVIII), pp. 33-53.

<sup>191</sup> La bibliografia sobre la globalització i el dret públic és immensa. Entre molts d'altres, vegeu Oriol MIR PUIGPELAT, *Globalización, estado y derecho: las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2004; Sabino CASSESE, *La globalización jurídica*, Marcial Pons 2006; Jean-Bernard AUBY, *La Globalización, el Derecho y el Estado*, Global Press, 2012; Mercè DARNACULLETA, «Derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del Derecho administrativo?», *RAP*, 199, 2016, pp. 11-50.



propostes en aquest sentit ofereixen gran interès<sup>192</sup>. Certament, s'ha intentat trobar les «especificitats» materials que es donen de manera comuna a les ciutats<sup>193</sup>, però encara hi ha alguns obstacles rellevants. Em limito a unes poques indicacions.

### 1. *El territori en moviment*

Avui dia és innegable la inadequació en molts casos de les actuals divisions territorials i administratives a les funcions a les que pretesament haurien de servir. A escala general, està en la base de tot el fenomen de la globalització, que desconeix les fronteres estatals. Això s'ha posat prou de manifest amb ocasió de l'impacte de la COVID-19. La seva incidència fou especialment forta en les aglomeracions urbanes i metropolitanes, i en general, a les ciutats, per una qüestió de densitat de població. Però les mesures adoptades sovint no s'hi ajustaven: per exemple, en el cas de Catalunya, les mesures de confinament per municipis, o per comarques, o l'abast geogràfic de les àrees bàsiques de salut i de les regions sanitàries, etc. no encaixaven amb la realitat urbana i demogràfica de la ciutat metropolitana<sup>194</sup>.

És només un exemple, en la línia dels molts que han de propiciar un repensament no ja de les concretes divisions territorials segons les diverses finalitats administratives, sinó de la insuficiència que el mateix concepte de territori està mostrant com a delimitació de l'àmbit geogràfic d'eficàcia de les normes o de l'exercici vàlid de les competències administratives<sup>195</sup>. Fa més de cinquanta anys que Alejandro NIETO ja va posar de relleu la inadequació de l'element territorial per a definir i classificar les entitats públiques i la conveniència de substituir-lo per l'element de la comunitat social<sup>196</sup>.

Ara ens trobem en un estadi més avançat. En aquest període en el qual les activitats semblen cada vegada més desterritorialitzades, s'estableix una espècie de diàleg entre els àmbits global i local del qual les ciutats, i especialment les grans ciutats, es beneficien enormement<sup>197</sup>. Així, es proposa explorar el tema de

---

<sup>192</sup> Veg. per a tots, el sistemàtic plantejament de F. VELASCO CABALLERO, «El Derecho de las ciudades globales», a *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 2017, pp. 25 ss.

<sup>193</sup> Jean-Bernard AUBY, «El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional», *Anuario del Gobierno Local 2019*, pp. 189-202. Anteriormente: AUBY, J. B., «La ville, nouvelle frontière du droit administratif?», *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, n. 15, 2017, 853-858. (Trad. española: «La ciudad, ¿nueva frontera del derecho administrativo?»), *TransJus Working Papers Publications*, ISSN 2462-263X, Working Paper N. 3/2018).

<sup>194</sup> Vegeu Mariona TOMÁS, «Impacto de la crisis del COVID-19 en las grandes áreas urbanas y metropolitanas», al núm. Especial de l'*Anuario del Gobierno Local 2020*, monogràfic sobre *El impacto del COVID-19 en los Gobiernos locales*, pp. 73 ss.

<sup>195</sup> Vegeu per tots l'important volum col·lectiu dirigit per Marco CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007.

<sup>196</sup> Alejandro NIETO, «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de administración pública*, núm. 64, 1971, pp. 29-52.

<sup>197</sup> J.-B. AUBY, «El papel de la ciudad como nuevo sujeto político-institucional», a *Anuario del Gobierno Local 2019*, citat, p. 193.

l'extraterritorialitat de l'actuació de les ciutats, les estratègies urbanes sostenibles, en la mesura que «el territori urbà» no es correspon necessàriament amb els límits administratius de l'entitat pública<sup>198</sup>.

Un cas molt comú és el fet que la ciutat sovint disposa de les seves més importants infraestructures, les que precisament la fan ciutat, fora del seu àmbit territorial: abastament d'aigües, aeroport, energia, comunicacions, etc. La seva capacitat de decisió sobre aquests seus elements estructurals s'haurà de formular de manera diferent al clàssic exercici de competències administratives sobre un territori, i caldrà explorar noves vies a partir de mecanismes de co-decisió i participació.

En altres casos, com ja està fent la legislació d'alguns estats d'EUA, es reconeixen als municipis alguns poders de regulació sobre territoris adjacents amb la justificació que els municipis podrien estar algun dia en condició d'annexar-se a aquells territoris<sup>199</sup>.

En definitiva, aquest tema del territori és una mostra de què estem davant del repte de fer més flexible i més dinàmic l'ordenament jurídic de les organitzacions públiques, en especial les locals o subestatals, a base de la profundització en elements de tipus relacional i de connectivitat en les xarxes.

## 2. *Els poders de la ciutat*

Ja he assenyalat que cal afrontar el trànsit des de l'autonomia local cap als poders de la ciutat, i que això implica que se li reconeguin potestats públiques de caràcter normatiu i executiu que li atribueixin una capacitat efectiva de decisió. Però resulta que aquest plantejament ens condueix inexorablement davant d'un altre repte de molta major transcendència, que excedeix de la nostra actual comesa, però que ens assenjala un horitzó. No és el cas de precipitar canvis radicals ni girs copernicans, sinó d'anar madurant línies de treball i d'aprofundiment. Molt sintèticament, em limito a indicar una sèrie de qüestions que caldrà anar desplegant en els propers temps.

### 2.1. *La potestat normativa*

El repte de major envergadura és que cal repensar la naturalesa i l'abast de la potestat normativa de la ciutat, qüestió fonamental per poder intervenir en la llibertat i la propietat dels ciutadans com a objecte de regulació. Sabem prou que el principi de *reserva de llei* que presideix el sistema de les fonts del dret en la majoria dels ordenaments occidentals té el seu origen en la confluència dels principis revolucionaris francesos i les monarquies constitucionals alemanyes

---

<sup>198</sup> María del Rosario ALONSO IBÁÑEZ, «Un territorio para un derecho urbanístico sostenible», a Andrés M. GONZÁLEZ SANFIEL dir, *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Thomson Reuters Aranzadi, ULL, 2020, p. 160 ss.

<sup>199</sup> AUBY, *Droit de la Ville*, citat, p. 5.

del s. XIX, i es fonamenta en la teoria democràtica i en el caràcter representatiu de la Llei<sup>200</sup>. Simplificant molt, es pot dir que, originàriament, el principi de reserva de llei operava dins de la relació de separació de poders entre el parlament —principi democràtic— i el poder executiu —principi monàrquic. Impedia que aquest darrer, no essent directament representatiu, pogués incidir negativament en la llibertat i la propietat de l'individu<sup>201</sup>.

Però en el moment actual, i en relació al nostre tema, el que es planteja no és la relació entre la norma parlamentària i la norma governamental dins d'un mateix sistema institucional —l'Estat—, sinó la relació entre les normes sorgides respectivament de sistemes institucionals diferenciats: el sistema estatal i el sistema de les ciutats, que a efectes ordenadors es pot incloure dins del sistema local.

Doncs bé, és bo recordar que des dels inicials moments de la Revolució Francesa, quan la prohibició de tota potestat normativa al poder executiu és radical (Decret de l'Assemblea Constituent de 2 d'octubre-3 de novembre de 1789), ja s'estableix una excepció en relació als municipis per a que puguin dictar normes de policia (Llei de Municipalitats de 14-18 de desembre de 1789)<sup>202</sup>, que per definició incidien en les llibertats individuals, com a funció pròpia del *pouvoir municipal*, no delegada per l'Estat (art. L). Es tractava, naturalment, d'uns ajuntaments elegits per sufragi universal: « *Tous les Citoyens actifs de chaque Ville, Bourg, Paroisse ou Communauté, pourront concourir à l'élection des Membres du Corps Municipal* » (art. V).

El reconeixement del poder normatiu de les col·lectivitats locals s'ha considerat des d'aleshores «fonamentat en una legitimitat històrica i democràtica única, que no poden reivindicar» altres centres de producció normativa<sup>203</sup>.

Si fem un salt en el temps, dos segles després, ja en l'actual ordenament constitucional espanyol, aquella inicial distinció ha tingut uns reflexos certament significatius. La doctrina, i una àmplia jurisprudència, s'ha mostrat àmpliament favorable a adequar la fonamentació clàssica del principi de reserva de llei, la forma de la

---

<sup>200</sup> Una magnífica lectura crítica del relat sobre *l'État de droit*, entenent-lo als seus orígens com una certa forma de nou absolutisme, a Gustavo ZAGREBELSKY, *La legge es la sua giustizia*, Il Mulino, Bolonya, 2008.

<sup>201</sup> La literatura és immensa i ressegueix tota la història del dret públic contemporani, a partir de les conegudes formulacions d'HAURIOU, MOREAU, CARRÉ DE MALBERG, JELLINEK, etc. Vegeu, per tots, A. GALLEGO ANABITARTE, *Ley y reglamento en el Derecho público occidental*, IEA, 1971; J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos de Derecho administrativo*, I, Fundación Arecos, 1991; Ricardo GARCÍA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, 1988; José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Ley y administración pública. Un ensayo de historia dogmática sobre la potestad normativa de la Administración*, Discurso de ingreso en la Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, 2012.

<sup>202</sup> Ho recorda José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Ley y administración pública*, cit., p. 39.

<sup>203</sup> Així, Bertrand FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, LGDJ, 1998, p. 121, seguint les posicions de Jean-Claude DOUENCE, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, LGDJ, 1968.

seva vinculació a l'Administració i el seu abast material a una nova realitat en què el principi democràtic i representatiu —el d'autonomia local i el de la participació ciutadana— caracteritzen plenament la posició jurídica del municipi<sup>204</sup>.

Com és prou sabut, el Tribunal Constitucional ha flexibilitzat l'abast de la reserva de llei en matèria tributària (STC 239/1999, de 16 de desembre) i sancionadora (STC 132/2001, de 8 de juny) — propietat i llibertat— en relació al major camp normatiu que s'ha de deixar als municipis, en virtut de la seva configuració democràtica i de la seva autonomia constitucionalment garantida. Concretament, la STC 239/1999, indica que:

*«no es posible trasladar a este lugar sin las precisas matizaciones la doctrina que sobre la reserva de ley reflejamos [...] en la STC 185/1995»* [ja que en ella es jutjava] *«la sintonía con la reserva de ley tributaria de prestaciones patrimoniales de carácter público de ámbito estatal cuya creación se atribuye al Gobierno o al ministro del ramo»* [mentre que en aquesta ocasió es tracta de] *«tasas que se imponen y ordenan mediante Ordenanzas fiscales aprobadas por el máximo órgano municipal, el pleno... y ésta es una peculiaridad de la que se derivan necesariamente consecuencias respecto de la reserva de ley tributaria»* (FJ 10).

En termes similars, pel que fa a la potestat normativa municipal en matèria sancionadora, la STC 132/2001 recorda la seva doctrina sobre la relació llei-reglament en la tipificació d'infraccions i sancions, per a senyalar que:

*«esta doctrina está enunciada para definir la relación entre las leyes y los reglamentos, por lo que necesita de ulteriores precisiones cuando se trata de definir la colaboración normativa de las ordenanzas municipales»* (FJ 5).

I a partir d'aquí el Tribunal formula la seva posició segons la qual es flexibilitza la reserva de llei, essent suficient que estableixi els criteris mínims d'antijuridicitat i el llistat de les possibles sancions. Qüestions que, d'altra banda, es van incorporar a la LBRL amb ocasió de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de Modernització del Govern Local. Certament, el Tribunal Constitucional no va arribar a extreure totes les conseqüències del fet que «les ordenances municipals compleixen el requisit de la reserva de llei des d'una perspectiva institucional i democràtica»<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> El de la potestat normativa dels municipis ha estat un dels grans debats als darrers anys, i que sens dubte ha de prosseguir. Vegeu, per tots, la completa obra d'Alfredo GALAN GALÁN: *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, 2001; així com la de Francisco TOSCANO GIL, *Autonomía y potestad normativa*, Comares, Sevilla, 2006. També, Luciano PAREJO ALFONSO, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, 1998; F. VELASCO CABALLERO: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, 2009; Eva NIETO GARRIDO, *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales*, Aranzadi, 2019, entre molts altres. En contra d'una visió expansiva de la potestat normativa local sobre la base de flexibilitzar la reserva de llei, vegeu Tomás CANO CAMPOS, «El poder normativo local y la crisis de la ley», *Documentación administrativa*, nova època, núm. 6, 2019, pp. 26-42.

<sup>205</sup> Així ho havia expressat Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 2a ed. 1994, p. 123.

Crec que això és precisament, el que caldrà afrontar en el futur immediat, per anar modulant la institució de la reserva de llei a les característiques dels Estats contemporanis que estan integrats per uns governs locals i unes ciutats plenament i directament responsables democràticament davant de la ciutadania<sup>206</sup>.

En aquesta circumstància, ens podem preguntar quin és el sentit actual de la reserva de llei en un sistema institucional que ja no és només estatal, sinó que a demés és alhora global i local? Per exemple, la diferent extensió dels àmbits materials de la reserva de llei en els diversos ordenaments jurídics, molt extensa en alguns casos com Alemanya, Espanya o Itàlia, dificulta elaborar una visió comuna del dret i de l'autogovern de les ciutats<sup>207</sup> i, el que és més greu, les situa en posició de desigualtat competitiva de cara a la implantació d'activitats i d'inversions d'abast global.

En efecte, quin ha de ser en el futur pròxim el valor jurídic de les normes de la ciutat governada democràticament? Estem davant el repte de repensar i redefinir com és, en la seva naturalesa més profunda, el dret de la ciutat<sup>208</sup>.

La ciutat ha de tenir la capacitat d'afrontar els reptes del progrés tecnològic en l'organització i prestació dels serveis i de les activitats econòmiques que incideixen directament i de forma específica en les exigències de l'economia i de la societat urbanes. És a dir, ha de poder intervenir en una regulació que en realitat no afecta només al sector privat, sinó que incideix decisivament en la seva pròpia posició com a actor que competeix en el mercat global.

Un exemple paradigmàtic de l'anterior, és el cas tan actual de la denominada economia col·laborativa (apartaments turístics, lloguer de vehicles amb conductor (VTC), etc.). El caràcter eminentment urbà d'aquest fenomen contrasta amb les escasses possibilitats d'intervenció efectiva que hi tenen les Administracions locals<sup>209</sup>.

Com ha assenyalat TORNOS MAS, referint-se al transport urbà de viatgers, amb tots els conflictes sorgits arran de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor (VTC), el dret, la regulació, ha de ser «subjecte actiu aportant el nou marc regulador que, tenint en compte la realitat existent i el conjunt de sectors afectats, permeti vehicular l'aplicació de les noves tecnologies que permetin mi-

---

<sup>206</sup> Precisament en relació amb l'estudi de la potestat normativa, el meu mestre Javier SALAS recorda que «La tarea del jurista, en nuestro caso del estudio del Derecho administrativo consiste en analizar la verdadera realidad del Derecho administrativo español en la etapa histórica concreta a que se haga referencia», a «De nuevo sobre los reglamentos autónomos en derecho español», *RAP*, 84 (1977).

<sup>207</sup> Així, Francisco VELASCO CABALLERO, «El Derecho de las ciudades globales», cit., p. 32.

<sup>208</sup> Per usar novament el concepte especialment estudiat pel prof. Jean-Bernard AUBY, *Droit des Villes*, cit.

<sup>209</sup> Vegeu Gabriel DOMENECH PASCUAL, «Economía colaborativa y Administración local», *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, p. 35 ss.

llorar la qualitat en la prestació dels serveis públics»<sup>210</sup>. La qüestió és delimitar quin és el poder públic més adequat per establir aquesta regulació.

I, en efecte, l'exemple també posa de manifest, com deia, la impotència de les entitats ciutadanes competents —en aquest cas concret, l'Àrea Metropolitana de Barcelona— per a establir aquesta regulació, atès al caràcter reglamentari de les seves disposicions normatives, circumstància que determina la necessitat que hi intervinguin els titulars de la potestat legislativa, l'Estat i les Comunitats Autònomes, que, en el cas de Catalunya, ho han fet de forma «desbocada» per Decret-Llei<sup>211</sup> i sense la ponderació adequada de tots els interessos públics i privats en joc.

La darrera intervenció duta a terme per aquesta via ha estat la del Decret llei 9/2022, de 5 de juliol, de mesures urgents en matèria de lloguer de vehicles amb conductor, que, per cert, ja ha estat objectada fortament per l'Autoritat Catalana de la Competència<sup>212</sup>. El preàmbul de la norma deixa clar que el problema que es vol resoldre és un problema estrictament urbà, i que és en relació amb aquesta qüestió de naturalesa local que es produiria el buit normatiu que justificaria el Decret llei, i que la finalitat és «donar cobertura», obrir la porta a la intervenció dels governs locals:

«A aquest respecte cal assenyalar que la regulació de les autoritzacions de lloguer de vehicles amb conductor *d'àmbit urbà*, partint de la base de les competències locals reconegudes per l'article 38.3 de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor, *té com a objectiu fixar uns continguts aplicables al conjunt d'ens locals de Catalunya, a partir dels quals aquests poden desenvolupar les seves facultats d'ordenació de l'activitat si així ho estimen necessari i procedent*».

Malgrat que al·ludeix al conjunt dels ens locals de Catalunya, en realitat, tota la regulació material continguda al Decret llei es refereix única i exclusivament a l'exercici de l'activitat «en l'àmbit urbà», que en la pràctica es remet a l'espai ciutadà i metropolità, i per tant, a la potestat autoritzatòria de les institucions locals corresponents. Però com es veu, l'exercici per aquestes institucions locals d'unes potestats que ja tenen atribuïdes per l'ordenament, resta condicionat a una prèvia habilitació legal *ad hoc*. I la necessitat urgent que els governs locals puguin intervenir, per risc de que es produeixi un buit normatiu, fa que l'habilitació legal s'hagi de fer mitjançant un Decret-Llei.

A propòsit d'aquesta situació, és inevitable senyalar que l'ús reiterat del Decret-Llei en els darrers temps, i encara més a partir de les necessitats derivades de la pandèmia del COVID-19, no fa més que incrementar els dubtes sobre

---

<sup>210</sup> Joaquín TORNOS MAS *Dret i innovació tecnològica. El cas Uber versus taxi*. Discurs d'ingrés a l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 2019, p. 67.

<sup>211</sup> TORNOS, *ob. cit.*, p. 61.

<sup>212</sup> Vegeu ACCO, *Informe de regulació relatiu al Decret llei 9/2022 de mesures urgents en matèria de lloguer de vehicles amb conductor*, IR 61/2022.



l'actual significat del dogma de la reserva de llei parlamentària, que és esquivada ja amb tota habitualitat per raons d'urgència, i també a conseqüència de la inactivitat del legislador parlamentari<sup>213</sup>; i això té lloc en front de les normes que les ciutats produeixen com a fruit de l'activitat democràtica més immediata, naturalment, sempre i quan l'òrgan d'aquestes que les aprovi reuneixi la legitimitació democràtica directa equiparable a la parlamentària<sup>214</sup>.

Precisament en relació a la COVID-19, un fenomen global que s'ha hagut d'abordar, també, i especialment, a escala local<sup>215</sup>, s'ha posat de manifest de manera flagrant la total inadequació i insuficiència dels poders de les ciutats, i en especial, en les grans conurbacions, per a fer front a les exigències d'actuació immediata i eficaç sobre les conductes ciutadanes i les activitats econòmiques. Una visió restrictiva de les potestats locals de limitació i de prohibició que han acabat relegant el paper dels ens locals, a la prestació extraordinària —d'altra banda, decisiva— de serveis socials a les persones afectades<sup>216</sup>.

En definitiva, cal anar replantejant, per tant, el valor i la força de les normes locals fruit de la decisió democràtica de la ciutadania, així com la imprescindible adequació del dogma de la reserva de llei a les característiques institucionals del moment present.

## 2.2. *Una justícia administrativa de la ciutat*

La seguretat jurídica i la justícia, que són una de les funcions i serveis propis de l'Estat, avui dia impliquen directament les ciutats. Les demandes de rapidesa, proximitat i adequació; la dimensió estrictament veïnal i urbana de molts conflictes privats i públics; la rellevància dels ordenaments jurídics específics a controlar i aplicar —planejament, ordenances, llei especial, etc.— tots aquests factors, dic, poden significar una major implicació de la ciutat en l'organització i la prestació de determinades funcions de justícia.

He indicat més amunt que una de les funcions que les ciutats desenvolupen avui dia és la de conciliació d'interessos, sovint contraposats, dels diversos

---

<sup>213</sup> També aquí la bibliografia és àmplia. Vegeu una crítica a la situació senyalada a JAVIER BARNES, «La crisis de la democracia parlamentaria. El caso de la COVID-19», *RAP*, 216, 2021, pp. 101-139.

<sup>214</sup> Condició que no es compleix en el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, competent en matèria de VTC, ja que la composició del Consell Metropolità és d'elecció indirecta o de segon grau.

<sup>215</sup> Vegeu C. NAVARRO (dir.), *Los ayuntamientos ante la covid-19*, IDL-UAM, 2021. També, F. GARCIA RUBIO, «El Derecho local en tiempos de alarma. Un análisis jurídico de los efectos del COVID-19 en las entidades locales», a *Cuadernos de Derecho Local*, QDL 54 (octubre 2020), 68-146; F. VELASCO CABALLERO, «Derecho local y COVID-19», a *Revista galega de administración pública* 59 (2021) p. 237 i seg.

<sup>216</sup> Vegeu per tots el núm. especial de l'*Anuario del Gobierno Local 2020*, monogràfic sobre «El impacto del COVID-19 en los Gobiernos locales», amb una vintena d'articles que aborden tots els aspectes implicats.



actors i sectors que configuren la base social i econòmica ciutadana, així com els d'aquests i els operadors econòmics globals.

Però al mateix temps, en l'àmbit més intern, la ciutat juga un paper capital en la resolució dels conflictes, individuals o col·lectius, de dimensió més propera i limitada, ja sigui entre particulars, ja sigui amb la mateixa administració municipal.

El dret propi de Barcelona, de manera absolutament pionera, ha estat atent a aquesta qüestió. L'avantprojecte de llei sobre el règim especial de Barcelona que va aprovar l'ajuntament el 16 de juliol de 1997 incloïa una regulació detallada de la «justícia municipal de Pau», que s'organitzaria a través dels districtes municipals, amb competències en els ordres civil, penal, contenciós-administratiu i laboral i seria administrada per jutges de Pau nomenats per la sala corresponent del Tribunal Superior de Justícia (arts. 149-158). També es preveia la creació d'un «Consell de Justícia Municipal de Pau», de composició àmpliament representativa (arts. 159 i 160)<sup>217</sup>.

El Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 334/1998 ja va indicar que «quan les facultats legislatives queden en exclusiva en mans de l'Estat, fins i tot en el supòsit que l'Administració autonòmica tingui atribuïdes competències executives pròpies, la qüestió no és particularment complexa, i correspondrà al legislador estatal la decisió», concretant que «aquest és el supòsit de la regulació de la justícia i l'assignació de les competències corresponents, matèria sobre la que, a més, recau la reserva de llei orgànica, estatal per definició». Per aquest motiu, aquesta matèria es reservà de cara a la posterior aprovació del «tram estatal» de la Carta Municipal.

Arribat aquell moment, l'exposició de motius de la Llei 1/2006 assenyalava al respecte el següent:

«consolida l'existència de la denominada “justícia de proximitat”, un nou esglaó judicial dirigit a resoldre els conflictes derivats de la convivència ciutadana, sense els inconvenients de formalisme i lentitud que de vegades pateix la justícia ordinària. No obstant això, i atès que l'article 122 de la Constitució reserva la regulació d'aquesta matèria a la Llei orgànica del poder judicial, es difereix la posada en marxa dels jutjats de proximitat fins a l'aprovació de la modificació de la dita Llei orgànica en aquest sentit».

I, efectivament, els arts. 35 i 36 es limiten a remetre's a la Llei orgànica del poder judicial. La remissió era oportuna, perquè precisament estava en marxa

---

<sup>217</sup> Vegeu àmpliament Jaume GALOFRÉ I CRESPI, «Ponència sobre la justícia de pau, local o de proximitat», *Segon Congrés Català de Municipis*, 2001, pp. 300-323. Com antecedent de la regulació de l'avantprojecte, l'any 1990 la Fundació Carles Pi i Sunyer havia preparat una «Propuesta de anteproyecto de ley sobre organización y funcionamiento de la justicia municipal de Barcelona», més ambiciosa. L'equip redactor era presidit per Cesáreo Rodríguez Aguilera, i el ponent fou Àngel García Fontanet. Aquesta redacció no s'incorporà al text de l'esborrany d'avantprojecte de Llei de règim especial aprovat el mes d'octubre de 1990 anomenat «versió de mínims», però sí figura en un altre document titulat «Articulació Provisional Carta Municipal».

en aquell moment una reforma de la LOPJ dins de la qual s'inclouïa un tractament de la justícia de proximitat<sup>218</sup>. Tanmateix, tampoc aquest projecte va tenir èxit, en barrejar-s'hi finalitats diferents, allunyades de les que movien des de feia anys la iniciativa barcelonina, i coincidint en el temps amb el procés de reformes estatutàries que van enterbolir la situació<sup>219</sup>.

En aquest sentit, és molt expressiu l'Informe del CGPJ sobre l'avantprojecte presentat pel Govern. Diu així:

«*La ideación de la Justicia de Proximidad en los términos del texto informado no parece que sea una iniciativa generalizada o ampliamente sentida, más bien se presenta como un deseo nacido en una ciudad concreta —Barcelona— que no puede condicionar la estructura de un Poder del Estado ni, por tanto, los pilares constitucionales en los que se asienta el Poder Judicial*». I en un altre moment assenjala: «*La previsión de que la Justicia de Proximidad es Poder Judicial del Estado o que el nombramiento final de sus jueces corresponde al Consejo General del Poder Judicial, sólo cubriría las apariencias de un modelo diseñado en un contexto de reforma estatutaria que aspira a un Estado federal*», «*...existen serias dudas de la constitucionalidad del sistema al romper el principio constitucional de unidad de la Carrera Judicial*», «*...El modelo elegido llevaría a un sistema judicial paraestatal, de base autonómica y local, que permitiría erigir otra Judicatura, otro Poder Judicial.*» «*...Frente a lo que debería ser una opción ambiciosa —buscar un Poder Judicial moderno y eficaz—, cobra protagonismo otra ambición: frente a la idea de Poder Judicial único y estatal, hacer presente los postulados de política territorial en ese ámbito...*»<sup>220</sup>.

A la vista de les àmplies crítiques, el projecte enviat pel Govern a les Corts era ja molt diferent del que havia propiciat l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona, però en qualsevol cas, tampoc es va aprovar abans de la dissolució de la legislatura.

Descartada aquesta via per ara, crec que en el nostre ordenament el paper de les ciutats ha de dirigir-se cap a un més ampli ventall d'instruments, els que genèricament s'anomenen les *alternative dispute resolution* (ADR), que

---

<sup>218</sup> Vegeu, per tots, Teresa ARMENTA DEU, *La justicia de proximidad*, Marcial Pons, 2006; Rosa María MUÑOZ RODÓN i Juan Antonio TOSCANO ORTEGA, «La justícia de proximitat i les seves connexions amb el món local», a FONT-JIMENEZ ASENSIO, *La «Carta Municipal» de Barcelona*, cit., pp. 295 ss. i Jordi NIEVA FENOLL «La justícia de proximitat en la ciutat de Barcelona», a Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ; Belén NOGUERA DE LA MUELA, *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, 2008, págs. 665-696; també, Marta POBLET, *La justicia de proximidad: ámbitos i models*, Col. Síntesi, 13, Diputació de Barcelona, 2007.

<sup>219</sup> En efecte, el projecte d'Estatut de Catalunya, aleshores en tramitació, preveia la competència de la Generalitat sobre justícia de pau i de proximitat, en els termes de la LOPJ. Avui figura a l'art. 108 EAC.

<sup>220</sup> Prenc aquestes cites d'Antonio CEREIJO SOTO, *El rechtspfleger alemán como una manifestación de la justicia de proximidad*, tesis en xarxa, Universitat de Girona, 2015, <http://hdl.handle.net/10803/289983>

troben en la conflictivitat vinculada a la societat i a l'economia urbanitzada un camp d'actuació molt oportú<sup>221</sup>.

Però en la línia de centrar-me en les propostes més estrictament connectades amb el dret públic, no hi ha dubte que on es troba major camp per córrer és en reforçar i reformar els mecanismes dels recursos administratius, ja siguin ordinaris o especials, atesa la seva ineficàcia en molts casos, i en relació als qual s'han efectuat nombrosos estudis i s'han avançat suggestives propostes<sup>222</sup>.

Ja he subratllat com el règim especial de Barcelona l'any 2006 va donar cobertura definitiva a una iniciativa pionera del 1988 que ha fet fortuna: la creació del Consell Tributari com a òrgan especialitzat i independent per a dictaminar els recursos administratius en aquesta matèria, i com les grans ciutats espanyoles s'han trobat en l'ocasió d'assumir aquest model, fins i tot millorant-lo, en virtut de la Llei 57/2003 de Modernització del Govern Local. I aquesta és només una de les múltiples fórmules que cabria imaginar<sup>223</sup>.

Amb posterioritat, diversa legislació ha anat estenent la tècnica d'establir recursos administratius especials, ja siguin preceptius o bé potestatis, cap a altres diversos àmbits materials. Sens dubte, on s'ha causat major impacte és en l'àmbit de la contractació del sector públic, amb el recurs especial que es va regular de manera prou complerta per la Llei 34/2010, de 5 d'agost<sup>224</sup>, i que avui està regulat als arts. 44 i ss. de la LCSP de 2017. M'importa asse-

---

<sup>221</sup> Sembla que les iniciatives van per un altre costat. Vegeu la notícia al *Diario del Derecho Municipal* de 27 de gener de 2022: «La ministra de Justicia, Pilar Llop, y el presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y alcalde de Vigo, Abel Caballero, han mantenido una reunión, en sede ministerial, en la que han abordado temas de interés común, como es la implantación de Justicia 2030. Llop ha dialogado con Caballero sobre la importancia de los ayuntamientos de España en la implantación del nuevo modelo organizativo que contempla este proyecto, con tres figuras fundamentales: las oficinas de Justicia en los municipios, los Tribunales de Instancia y las Oficinas Judiciales. Según la ministra, estos tres elementos «crean proximidad, dinamización, aprovechamiento de recursos y, en definitiva, un beneficio para toda la ciudadanía en el servicio público de Justicia». Ben poc a veure amb la justícia ciutadana de què parlem.

<sup>222</sup> Vegeu àmpliament les nombroses aportacions incloses a: Fernando LOPEZ RAMON (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Asociación española de Profesores de Derecho administrativo —INAP, Madrid, 2016—, i en especial, la de José M<sup>a</sup> BAÑO LEÓN «El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho público español», pp. 647 ss., i la de César CIERCO SEIRA «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma», pp. 675 ss.

<sup>223</sup> Així per exemple, es poden veure les àmplies referències contingudes a Luis M. ALONSO GONZALEZ—Eva ANDRÉS AUCEJO (Dir.), *Resolución alternativa de conflictos (ADR) en Derecho tributario comparado*, Marcial Pons, 2017.

<sup>224</sup> Vegeu, entre molts altres, Joaquín TORNOS MAS «Los tribunales independientes para la resolución de los recursos administrativos en materia de contratos del sector público», en AADD *Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum Gaspar Ariño Ortiz*, La Ley, Madrid 2011, p. 806 ss.; Sílvia DIEZ SASTRE, *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*; Marcial Pons, 2012.

nyalar que la seva adopció va ser resultat de previsions normatives del dret de la Unió Europea en relació a la necessitat que els drets nacionals oferissin una via de recurs efectiu, després d'haver constatat l'incompliment per Espanya de les seves obligacions en aquesta matèria<sup>225</sup>. La solució adoptada ha estat validada pel mateix TJUE (gran sala) que en Sentència de 6 d'octubre de 2015, assumpte C-203/14, «Consorti Sanitari del Maresme», va admetre i donar resposta a una qüestió prejudicial plantejada pel Tribunal Català de Contractes Públics<sup>226</sup>.

És de destacar que, en l'actualitat, l'art. 46 LCSP permet que les comunitats autònomes, les diputacions i els municipis de gran població puguin crear els seus propis tribunals administratius de contractes. I així ho han fet, entre altres, les diputacions de Granada i Cádiz, i els ajuntaments de Granada, Sevilla i Saragossa<sup>227</sup>, entre altres. Caldrà estar atents al rendiment d'aquests tribunals municipals, quan a la seva organització i funcionament, i la seva incidència efectiva en la resolució adequada, ràpida i fiable dels conflictes en la matèria contractual municipal<sup>228</sup>.

Altres sectors on s'han desplegat recursos administratius especials, o vies administratives de reclamació, són l'àmbit de la transparència i accés a la informació pública<sup>229</sup>, veritable paradigma de l'administració actual<sup>230</sup>; la protecció de dades personals; la garantia de la unitat de mercat; la defensa de la competència; les acreditacions universitàries, etc. La valoració de la seva eficàcia i la seva veritable utilitat en la satisfacció de l'accés ràpid a una via fiable de protecció dels drets dels ciutadans resulta molt matisada segons els sectors i els àmbits territorials d'actua-

---

<sup>225</sup> La bibliografia al respecte és extensíssima. Vegeu, per tots, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Los recursos especiales en materia de contratos del sector público*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2015; Patricia VALCARCEL FERNANDEZ, «El recurso especial en materia de contratación: en la senda del derecho a una buena administración», a Fernando LOPEZ RAMON (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, cit., pp. 303 ss.; així mateix, J. M. GIMENO FELIU, *Sistema de control de la contratación pública en España: (cinco años de funcionamiento del recurso especial en los contratos públicos. La doctrina fijada por los órganos de recursos contractuales. Enseñanzas y propuestas de mejora)* Aranzadi Thomson Reuters, 2016.

<sup>226</sup> Al respecte em remeto al meu article, «Organización y gestión de los servicios de salud. El impacto del derecho europeo», *RAP*, 199 (2016), pp. 253 ss.

<sup>227</sup> El TSJ d'Aragó va suspendre, primer, i anular després el reglament de l'organisme de Saragossa per manca de consulta pública, tràmit que s'ha obert de nou per part de l'Ajuntament els mesos de juliol i agost de 2022.

<sup>228</sup> En aquest sentit seran d'interès els resultats del projecte de recerca del Ministeri de Ciència i Innovació «*Hacia un mejor control de la contratación pública local: los tribunales administrativos de recursos contractuales como órganos cuasi jurisdiccionales*» (PID2019-106255GB-I00), que es porta a terme a la Universitat de Barcelona en relació amb el Grup de Recerca consolidat en Govern i Administració Local (GREGAL).

<sup>229</sup> Vegeu la doctrina i l'activitat de les diverses autoritats de transparència, estatal i autonòmiques, en relació al món local a *Anuario de Transparencia Local*, dirigit per Ramon CAMP BATALLA, que publica des de 2018 la Fundación Democracia y Gobierno Local.

<sup>230</sup> És de gran interès el llibre d'Enrico CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazione, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bolonya, 2022.

ció<sup>231</sup>. Per exemple, en el cas del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, en un sol any (2019) els recursos contractuals a Catalunya varen augmentar en un 98%, produint unes demores que posen en entredit l'èxit d'aquesta figura.

Els exemples senyalats se situen en l'horitzó d'una reforma més general del sistema de recursos administratius davant la incapacitat i a vegades la falta d'ido-neïtat de la jurisdicció contenciosa-administrativa per a resoldre eficaçment els conflictes entre els ciutadans i les administracions públiques. En aquest sentit, ja fa temps que s'han avançat diverses propostes de reforma general en l'ordenament espanyol<sup>232</sup>, assenyaladament sobre la base de garantir la independència i l'especialització dels òrgans cridats a resoldre els recursos, tal i com succeeix amb els *Administrative Tribunals* del Regne Unit<sup>233</sup> i també en alguns dels òrgans administratius de resolució de recursos ja creats a Espanya i als que he al·ludit fa un moment.

Doncs bé, el que ara vull subratllar és que el desplegament d'aquest tipus de solucions resulta especialment indicat en el cas de l'ordenació jurídica de la ciutat, i és així tant per la naturalesa i la dimensió de la conflictivitat que es genera en determinats sectors, com per l'alta capacitat d'organització i de coneixement que pot aportar la ciutat, la gran ciutat, en la seva resolució. En canvi, una previsió general i indiscriminada per a totes les administracions i tots els sectors pot portar a la «balcanització» del sistema i al seu fracàs<sup>234</sup>.

En aquest sentit, s'ha proposat estendre la fórmula del Consell Tributari de Barcelona a altres matèries com les sancions administratives o les qüestions de personal, i atribuint a l'òrgan especialitzat corresponent no només la capacitat consultiva i de proposta, sinó l'efectiva capacitat resolutòria del conflicte<sup>235</sup>. I això, sense perjudici de que caldrà una ulterior reflexió sobre la seva projecció cap a altres sectors de l'acció pública local, com els urbanístics, ambientals, de convivència, de consum<sup>236</sup>, d'accés als serveis públics i socials, etc. a demés dels contractuals ja citats.

---

<sup>231</sup> Pel que fa a la via econòmic-administrativa i als recursos contractuals, vegeu al respecte l'*Informe sobre la justícia administrativa*, dirigit per Silvia DIEZ SASTRE, que publica anualment el Centro de investigació sobre Justícia administrativa de la UAM, a partir de 2015.

<sup>232</sup> S'hi refereix àmpliament, per tots, CIERCO SEIRA, «El procedimiento de recurso...», cit.

<sup>233</sup> Vegeu Agustín GARCÍA URETA, «Los Tribunales administrativos en el Reino Unido», i Joaquín TORNOS MAS, «Los órganos administrativos independientes de resolución de recursos administrativos. *La Proportionate Dispute Resolution*», a LÓPEZ RAMÓN, *Las vías administrativas*, citat.

<sup>234</sup> L'expressió és de J. M. ALEGRE ÁVILA, recollida per E. MOREU CARBONELL, «Valoración del sistema español de recursos administrativos: conclusiones», a LÓPEZ RAMÓN, *Las vías administrativas*, cit., p. 834.

<sup>235</sup> VELASCO CABALLERO, «Órganos de gobierno. Potestad de autoorganización...», cit.

<sup>236</sup> Són ja habituals les Junes arbitrals de consum d'àmbit municipal, en el marc del Sistema Arbitral de consum previst a l'art. 57 del Real Decret Legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel que s'aprova el text refès de la Llei General per la Defensa dels Consumidors i Usuaris i altres lleis complementàries.

Des del punt de vista de l'articulació jurídica d'aquest tipus de solució, que pot arribar a configurar una «justícia administrativa ciutadana», caldrà ponderar la conveniència de mantenir, parangonant els orígens del contenciós administratiu francès, un sistema de «jurisdicció retinguda» com el que caracteritza el Consell Tributari de Barcelona, on la resolució del recurs correspon a l'ajuntament, encara que sempre sigui d'acord amb el Dictamen del Consell; o bé passar al sistema de «jurisdicció delegada», amb capacitat resolutòria pròpia de l'òrgan especial, com hem vist que ja s'ha proposat; o bé una via intermèdia que formalitzi el caràcter obstatiu, i fins i tot vinculant, de la decisió de l'òrgan independent especialitzat. I, d'altra banda, caldrà valorar també el caràcter potestatiu o bé obligatori del recurs en via administrativa per accedir, si escau, a la via jurisdiccional.

En definitiva, l'adequació i enfortiment dels poders normatius de la ciutat, en la línia més amunt assenyalada, exigeix, en la lògica de l'estat de dret, un semblant enfortiment de la justícia ciutadana, i potser no només, o no tant, en el camp de les relacions civils i penals, com es preveia en els projectes de «justícia municipal o de proximitat», com en el camp de les relacions administratives dels ciutadans amb la institució rectora de la ciutat.

### 3. *La ciutat com a subjecte institucional. La resposta vindrà d'Europa?*

Hem parlat més amunt de la necessitat inajornable que es formulï i es desplegui una veritable «política pública» dels Estats envers les ciutats. I això requereix anar configurant el seu estatus jurídic propi. Però com que la ciutat, en el moment actual, és la gran competidora dels Estats, com he indicat a l'inici, sembla necessari afegir-hi una política transnacional —en el nostre cas, especialment europea, però no només—, que ajudi a impulsar aquesta dinàmica. En aquest moment, em limito a oferir uns elements inicials a partir dels quals es podria anar construint jurídicament una nova posició de la ciutat i del seu dret<sup>237</sup>.

#### 3.1. *Cap a un estatus europeu per les ciutats*

Ja hem tingut ocasió de valorar positivament la configuració no només constitucional, sinó també convencional de l'autonomia local efectuada mitjançant la Carta Europea d'Autonomia Local (CEAL). Certament, l'estàndard comú, en aquest cas europeu, de l'autonomia local resulta d'aplicació a tots els municipis —i, fins i tot, a altres ens locals— i no únicament a les ciutats. I en qualsevol cas, no totes les ciutats són municipis, ni tan sols ens locals, perquè, com ja he recordat, bé poden aconseguir la categoria pròpia d'un nivell regional o d'una ciutat-estat, en alguns ordenaments.

---

<sup>237</sup> He avançat parcialment algunes idees al respecte al meu article «La ciudad inteligente como actor global», *ERDAL*, cit., que ara reprenc i desplego.



Però també és cert que a partir d'aquí es pot plantejar en el futur un procés de modulació i graduació, en virtut del principi de diferenciació ja explicat anteriorment. Val la pena recordar, salvant totes les distàncies, l'advertència de Léon DUGUIT: «l'autonomia de les grans ciutats és de dret i de fet una realitat. La dels petits municipis, una ficció»<sup>238</sup>. Ara bé, qualsevol moviment en aquest sentit requerirà importants modificacions i innovacions.

En primer lloc, caldria una actualització del sistema de controls i garanties de la Carta Europea de l'Autonomia Local, ja sigui mitjançant la creació d'una instància específica de control jurisdiccional del tractat, com ho és el Tribunal Europeu de Drets Humans en el seu àmbit, ja sigui per mitjà de l'articulació d'un mecanisme més «suau», similar a l'establert en el Protocol núm. 16 del Conveni Europeu de Drets Humans, que permetés sol·licitar, per exemple, al Congrés de Poders Regionals i Locals d'Europa (CPLRE), la seva opinió en casos de conflicte amb la Carta<sup>239</sup>. Això podria contribuir també a fixar una interpretació comuna sobre el seu contingut i, per tant, a delimitar aquest estàndard europeu transnacional del que hagi de ser l'estatus jurídic-institucional substantiu de la ciutat des del punt de vista de la seva autonomia.

En aquesta línia, és de destacar la Recomanació del CPLRE núm. 429 (2019), de 17 de maig, titulada « *La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)* », que defensa el paper de les institucions locals en la recuperació d'una veritable democratització del poder públic i de la confiança ciutadana en aquest poder davant els embats de la globalització.

En aquesta ocasió, el Congrés fa una crida a la necessària adaptació de la Carta Europea de l'Autonomia Local a les noves exigències i possibilitats que deriven d'instruments internacionals de caràcter general com és, per exemple, el Programa de les Nacions Unides 2030 per al desenvolupament sostenible i la digitalització, que té un ampli contingut urbà i metropolità. Aquesta invocació és una novetat d'una certa profunditat, perquè per primera vegada s'obre la porta a una consideració material, amb continguts substantius sobre polítiques públiques, de l'estatus transnacional dels ens locals.

No és de descartar, potser, que una futura Carta Europea de les Ciutats, o tal vegada un Protocol addicional a la CEAL, pugui atorgar un nou estatus substantiu a aquesta realitat específica. Ja he dit que no és fàcil imaginar que els Estats reforcin el seu competidor més proper, que ara ja és la ciutat. Però no hem d'oblidar que aquest competidor també pot ser el seu aliat més eficaç en la defensa del mateix Estat davant de la globalització.

---

<sup>238</sup> *Les transformations du droit public*, trad. d'Adolfo Posada, 2<sup>a</sup> ed. Madrid 1926.

<sup>239</sup> Així ho hem suggerit a T. FONT i LLOVET i M. VILALTA REIXACH, «Perspectivas de futuro para la Carta Europea de la Autonomía Local», a l'obra col·lectiva *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación. Balance y perspectivas*, cit., p. 395.



A diferència de l'àmbit del Consell d'Europa, és prou sabut que a l'ordenament de la Unió Europea regeix el principi de respecte de la identitat nacional, «també pel que fa a l'autonomia local i regional» (art. 4.2 TUE)<sup>240</sup>. Però també és cert que cada cop es visibilitza més el protagonisme de les ciutats en les seves relacions amb la Unió<sup>241</sup>. Aquest progressiu procés té un punt d'expressió rellevant en l'aprovació del Pacte d'Amsterdam de 2016 i l'Agenda Urbana Europea<sup>242</sup>.

Però des del punt de vista jurídic, aquesta realitat ja havia trobat reconeixement amb anterioritat. En aquest sentit, és significatiu el concepte d'«autoritat urbana» —segons el Reglament UE 1301/2013, 17 desembre, FEDER— que assumirà la responsabilitat de l'aplicació de les estratègies urbanes sostenibles, les anomenades EDUSI<sup>243</sup>. En efecte, el concepte inclou «les *ciutats*, organismes subregionals o locals». Tinguem en compte que l'art. 9.1 del Reglament crea la *Urban Development network*, la Xarxa de desenvolupament urbà sostenible, en la qual les ciutats interactuen per primer cop directament amb la Comissió, sense intermediaris, per a millorar l'execució de fons europeus a les ciutats.

D'una manera particular, el dret ambiental europeu és el que major incidència està tenint en la relació dels governs locals, i en particular, de les ciutats, amb els objectius, regles, procediments i institucions de la Unió Europea. Això s'ha posat especialment de manifest els darrers anys en ocasió de les polítiques en matèria d'energia i de canvi climàtic, on el paper de les ciutats esdevé determinant, com és notori i com més endavant veurem<sup>244</sup>.

I, més recentment, és prou conegut que tota la política europea de recuperació post COVID-19, amb el Fons del Pla de recuperació *Next Generation EU*, incorpora una important component urbana i ciutadana<sup>245</sup>.

---

<sup>240</sup> Però s'ha destacat el significat que també té el precepte com reconeixement de l'autonomia local. Vegeu Laura HUICI SANCHO, «Los gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local», *Anuario del Gobierno Local 2010*, p. 521 ss.

<sup>241</sup> Vegeu per tota l'evolució, Elisabetta TATÍ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, citat, pp. 48-81.

<sup>242</sup> E. DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, «Agendas Urbanas El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea», a *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 49, 2017, pp. 151-161.

<sup>243</sup> María del Rosario ALONSO IBÁÑEZ, «Un territorio para un derecho urbanístico sostenible», a Andrés M. GONZÁLEZ SANFIEL (dir.), *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p. 160 ss.

<sup>244</sup> Una completa exposició de conjunt la podem trobar a Alexandre PENALVER i CABRÉ, «El rol de los Gobiernos locales frente al cambio climático en el derecho internacional y en el derecho de la Unión Europea», a *Anuario del Gobierno Local 2021*, número monogràfic sobre «Los gobiernos locales ante el cambio climático», p. 51 ss, i la bibliografia allí citada. Més específicament, Susana GALERA RODRIGO, *El hacer urbano de la Unión Europea. Modelo de ciudad, poder local y sostenibilidad energética*, Atelier, 2022.

<sup>245</sup> Vegeu per tots, el núm. monogràfic de *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 2021, dedicat als «Fons europeus per la recuperació i la seva incidència en els Governos locals».

En definitiva, en l'àmbit de les organitzacions europees, els objectius d'acció política ofereixen un contingut material directament i àmpliament vinculat a la ciutat com a subjecte i objecte d'aquestes accions<sup>246</sup>. Així, doncs, s'ha dit que les ciutats apareixen com a font de legitimació i d'integració europea<sup>247</sup>, i formen part d'una xarxa d'administracions directes i indirectes que dialoga directament amb la Unió, més enllà de la lògica dels Estats.

A propòsit d'aquesta capacitat de les ciutats per negociar amb les instàncies polítiques superiors, fora ja de l'àmbit europeu, és curiós assenyalar com al Canadà, el *Chapitre C-19 «Loi sur les cités et villes»*, de Québec, que s'aplica a les ciutats, que estan excloses del *Code municipal general*, disposa que:

« 29.1.1. *Toute municipalité peut conclure avec le gouvernement une entente en vertu de laquelle elle se voit confier la prise en charge de responsabilités que définit l'entente et qu'une loi ou un règlement attribue au gouvernement ou à l'un de ses ministres ou organismes.*

29.1.4. *Une entente conclue en vertu de l'article 29.1.1 prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale ou de tout règlement pris en vertu d'une telle loi ».*

Naturalment aquest plantejament se situa en el context d'un altre ordenament jurídic i d'una realitat històrica molt específica sobre l'ocupació del territori i la constitució dels assentaments humans. Però val com a referent de la posició jurídica singular de les ciutats en la seva capacitat de negociació, que pot prevaler fins i tot sobre qualsevol tipus de llei.

### 3.2. *La legitimació de les ciutats davant la justícia europea*

La defensa dels interessos de la ciutat troba una projecció específica en la possible actuació processal de la ciutat davant d'instàncies judicials supranacionals, cosa que planteja la qüestió de la legitimació processal de la ciutat en afers que són del seu interès. Em limito a oferir dos exemples que poden indicar l'inici d'una evolució que potser encara tardí en consolidar-se, però que ja està iniciada.

#### a) París, Brussel·les i Madrid i la qualitat de l'aire

El primer dels casos es tracta de l'afet resolt per la Sentència del Tribunal General de la Unió Europea núm. 927, de 13 de desembre de 2018 (afers

---

<sup>246</sup> Una síntesi de l'evolució dels plantejaments de la Unió Europea sobre agenda urbana i sobre política urbana a E. CARLONI i M. VAQUERO PIÑERO, «Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano», a *Istituzioni del federalismo*, 2015/4, 865-894, així com a M. A. GONZÁLEZ BUSTOS *et al.*, «La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible» a Concepción BARRERO, Joana M. SOCÍAS (coords.) *La Ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, AEPDA- INAP, 2020, 753.

<sup>247</sup> E. TATI, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, cit., 405.

acumulats T-339/16, T-352/16 i T-391/16). Més enllà de la qüestió de fons discutida, pel que fa al que aquí ens interessa aquesta Sentència va reconèixer la *legitimació* dels ajuntaments de París, Brussel·les i Madrid per interposar un recurs d'anul·lació contra el Reglament de la Comissió 2016/646, que modificava, fent-los menys exigents, els límits màxims d'emissions permeses per la norma Euro 6 que havien estat establerts al Reglament 715/2007 del Parlament Europeu i del Consell, tot això en el context de l'anomenat cas del «Dieselgate».

A fi de reconèixer aquesta legitimació, el Tribunal recorda la seva posició segons la qual un acte de la Unió que impedeix que una persona pública exerceixi com consideri oportú les seves competències pròpies, produeix directament efectes sobre la seva posició jurídica, que és el que exigeix l'art. 263.4 TFUE per poder-hi recórrer. El Tribunal General subratlla que en aquest cas particular passa així:

«Doncs bé, un acte de la Unió afecta de forma *encara més directa* una entitat infraestatal si afecta les seves pròpies competències *normatives* [en aquest cas concret, en matèria de regulació de la circulació d'automòbils] i no solament a la seva potestat per adoptar decisions individuals en un marc preestablert».

En conseqüència, la STGUE de 13 de desembre de 2018 segueix així:

«Així, doncs, com es desprèn dels elements jurídics i de les circumstàncies que s'han analitzat anteriorment, referits en particular a les potestats dels demandants per restringir la circulació dels automòbils a fi de protegir la qualitat de l'aire i a la utilització que en fan, ha quedat demostrat que el Reglament impugnat té efectes sobre la situació jurídica dels demandants i que, en conseqüència, els afecta directament, en el sentit de l'article 263 TFUE, paràgraf quart. A més, tenint en compte que el Reglament impugnat és un acte reglamentari que no inclou mesures d'execució, en el sentit de la referida disposició, com s'ha assenyalat en els apartats anteriors 38 i 40, en resulta que els recursos d'anul·lació interposats pels Ajuntaments de París, de Brussel·les i de Madrid són admissibles i que s'han de desestimar les excepcions d'inadmissibilitat proposades per la Comissió».

En aquest cas, i tractant-se d'un recurs d'anul·lació, l'actuació de les ciutats recurrents desplega uns efectes generals que van més enllà del restabliment de la seva situació jurídica vulnerada, assumint un paper de garants de la legalitat ambiental europea<sup>248</sup>. No són els Estats, sinó les ciutats —les «entitats infraestatals», segons la sentència— els subjectes que despleguen les opcions polítiques «discrecionals», això és, la potestat normativa respecte de

---

<sup>248</sup> En relació amb això, veg. B. PUENTES COCIÑA, *Las ciudades como garantes de la legalidad europea en materia de calidad del aire*, a F. LOPEZ RAMON i J. VALERO TORRIJOS (coords.), *20 años de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, AEPDA-INAP 2019, 179.

les denominades Zones de Baixes Emissions (ZBE), que es veia limitada per la modificació d'un Reglament comunitari (aprovada, a demés, pel procediment de «comitologia»)<sup>249</sup>.

El cert és que es va interposar recurs de cassació contra aquesta sentència per la Comissió, Alemanya i Hongria. L'advocat general va entendre que no hi havia afectació directa als ajuntaments en el sentit sostingut per la Sentència recorreguda, ja que la norma es dirigia a l'homologació de vehicles, però va sostenir que en canvi sí que s'havia d'admetre la seva legitimació en base a una interpretació equilibrada del requisit de l'afectació directa d'acord amb el principi de respecte de l'autonomia local de l'art. 4.2 del Tractat, que abans hem esmentat, i el paper dels governs locals en el dret de la Unió.

En fi, el recurs fou resolt per la Sentència del TJUE de 13 de gener de 2022 (C-177/19 P a C-179/19 P) que va acollir el rebuig a l'argumentació de la sentència que admetia la legitimació, però en canvi no va acollir el segon argument de l'Advocat general en favor d'admetre-la. I en conseqüència, va anul·lar la sentència del TGUE ...per falta de legitimació<sup>250</sup>.

Com deia, assenyalo aquest cas com un simple indicatiu de que ja ha començat el procés per a reconèixer que, cada cop més, les polítiques de les ciutats són determinants de les polítiques transnacionals, aquí europees, i que com a tals, són actors directament implicats que hauran d'obtenir un estatut jurídic-institucional que es correspongui amb la seva funció.

---

<sup>249</sup> És oportú portar aquí el cas en que, malgrat reconèixer la competència i fins i tot l'obligació de la ciutat de Barcelona per a regular les ZBE, la Sentència del TSJCat 970 /2022, de 21 de març, va anular la corresponent ordenança amb la següent argumentació: «En el expediente no se realiza un análisis suficiente de las alternativas, ni de las consecuencias económicas, sociales y sobre el mercado y competencia que producen las medidas, ni se evalúan suficientemente los costes y beneficios que implica el proyecto de disposición para sus destinatarios, así como las cargas administrativas que supone la promulgación de la Ordenanza» tot dient que «Este contenido mínimo resulta de la aplicación de las Directrices aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona de 2015 que se integran en el ámbito de los principios de la buena regulación definidos en el art. 129 de la LPAC». També va succeir el mateix en el cas de l'Ajuntament de Madrid, on la Sentència del TSJ de Madrid de 27 de juliol de 2020 va anular els preceptes corresponents de l'Ordenança de ZBE del «Madrid Central», per insuficiència de l'avaluació econòmica. El debat sobre l'anul·lació de reglaments, ordenances i plans urbanístics per motius formals, de procediment o d'insuficient motivació és molt ampli. Vegeu Fernando LOPEZ RAMÓN, «La calificación de los vicios de los reglamentos», *Revista de Administración Pública*, 205, 2018; Joaquín TORNOS MAS, «La nulidad de normas por vicios procedimentales. La necesidad de nuevos planteamientos legislativos y jurisprudenciales» *Revista de Administración Pública*, 210, 2019, així com els altres articles continguts en la secció «Debates», d'aquest mateix número de la RAP. En tot cas, senyalo com en la Sentència citada s'obre pas, solapadament, —encara que es negui expressament— la via per a incloure com a integrant del dret especial de Barcelona a les seves Directrius de bona regulació (j).

<sup>250</sup> Vegeu al respecte, Alexandre PENALVER i CABRÉ, «El rol de los Gobiernos locales...», citat, p. 84.

b) Milà i la seu de l'Agència Europea del Medicament

El segon cas d'interès és el del recurs interposat per l'Ajuntament de Milà contra l'acord del Consell de la Unió Europea n. 3579 de 20 de novembre de 2017 relatiu a la designació de la seu d'un organisme europeu, que és un dels objectius típics en la política de posicionament global de les ciutats. En aquesta ocasió, es tractava de la seu de l'Agència Europea del Medicament, obligada a abandonar Londres després del Brexit. Les tres candidates a la ronda final van ser Amsterdam, Copenhaguen i Milà. Com que Amsterdam i Milà van empatar en el primer lloc, per decidir la guanyadora es va fer un sorteig segons preveia la normativa, sorteig que va afavorir la ciutat holandesa<sup>251</sup>.

Des d'un punt de vista processal, la situació era una mica complexa, perquè l'Ajuntament de Milà, amb el suport de la regió de Llombardia, havia presentat el seu recurs davant el Tribunal General de la UE (T-49/18), mentre que la República Italiana també havia presentat recurs d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia (C-59/18). L'art. 40.2 de l'Estatut del Tribunal de Justícia, en regular el dret dels Estats i de les institucions de la Unió a intervenir com a coadjuvants en els litigis, assenyalava que:

«El mateix dret [a intervenir] tindran els òrgans i organismes de la Unió i qualsevol altra persona que pugui demostrar un interès en la solució d'un litigi sotmès al Tribunal de Justícia. Les persones físiques i jurídiques no podran intervenir en els afers entre els Estats membres, entre institucions de la Unió, o entre Estats membres, d'una banda, i institucions de la Unió, de l'altra».

Per la seva part, l'art. 54.3 de l'Estatut del Tribunal de Justícia disposa:

«Quan se sotmetin al Tribunal de Justícia i al Tribunal General afers que tinguin el mateix objecte o que plantegin la mateixa qüestió d'interpretació o que qüestionin la validesa del mateix acte, el Tribunal General podrà, prèvia audiència de les parts, suspendre les seves actuacions fins que el Tribunal de Justícia dicti sentència o, si es tracta de recursos interposats en virtut de l'article 263 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, declinar la seva competència a fi que el Tribunal de Justícia es pugui pronunciar sobre aquests recursos. En aquestes mateixes condicions, el Tribunal de Justícia també podrà decidir suspendre el procediment del que conegui; en aquest cas, el procediment continuarà davant el Tribunal General».

En aquest cas, el Tribunal General va decidir declinar la seva competència en favor del Tribunal de Justícia. Pel que fa al recurs de l'Ajuntament de Milà, el Consell era partidari del fet que el TGUE suspengués les seves actuacions fins que el TJUE es pronunciés sobre el recurs interposat per l'Estat

---

<sup>251</sup> Sobre l'ús del sorteig com a mecanisme per a la presa de decisions públiques, veg. l'interessant llibre de Nadia URBINATI i Luciano VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torí, Einaudi, 2020. Es refereix a la «final» Amsterdam-Milà, a la p. 120.

membre. Però el Tribunal d'instància es va estimar més reenviar l'afer també al Tribunal de Justícia. D'aquesta manera, l'Auto del TGUE de 8 de març de 2018 va entendre:

*«che è nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia e della tutela del diritto di difesa dei soggetti di diritto che la Corte (...) possa prendere in considerazione i diversi motivi e argomenti di fatto e di diritto invocati dal Comune di Milano in quanto persona giuridica a sostegno della propria domanda intesa all'annullamento, in sostanza, del medesimo atto».*

Així, doncs, amb la decisió adoptada queda clar, en aquest supòsit, que el municipi no podia ser tractat com un mer coadjuvant de l'Estat —no s'admetria la seva intervenció—, però que, al mateix temps, la seva posició pròpia necessàriament s'havia de tenir en compte per part del TJUE en resoldre sobre la validesa del mateix acte impugnat per la República Italiana. Així, es posa de manifest que els interessos i les raons de la ciutat no estan englobats automàticament en les de l'Estat membre al qual pertany, perquè, a més, segons els escrits dels respectius recursos, les seves raons eren diferents. La justícia europea entén, doncs, que el municipi-ciutat deté una autonomia jurídica i política en l'ordenament europeu en la defensa d'uns interessos propis<sup>252</sup>.

Haig de destacar que el TGUE fonamenta la seva decisió en el principi general de l'«interès en la bona administració de justícia» i també en el «dret a la tutela judicial dels drets els subjectes jurídics». Com es veu, al plantejament objectiu s'hi afegeix un plantejament subjectiu que precisament subratlla la posició de la ciutat com a subjecte jurídic institucional de projecció general i europea, més enllà del que seria l'exercici estricte de les seves competències administratives.

A conseqüència de la decisió del TGUE, es varen acumular els dos assumptes davant el Tribunal de Justícia, i aquest els ha resolt amb la recent Sentència TJUE (Gran Sala) de 14 de juliol de 2022, ECLI:EU:C:2022:567, assumptes C59/18 (*Repubblica italiana*) i C182/18 (*Comune di Milano*). I ho ha fet amb el següent pronunciament sobre la seva competència per a conèixer de la qüestió:

*«De todas las consideraciones anteriores resulta que la Decisión impugnada [la designació de la ciutat d'Amsterdam] constituye no un acto del Consejo, sino un acto de carácter político carente de efectos jurídicos vinculantes adoptado colectivamente por los Estados miembros, de modo que dicha Decisión no puede ser objeto de un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE».*

I en conseqüència va desestimar els recursos acumulats. Sense entrar en el mèrit de la qüestió, el que interessa senyalar, en tot cas, és que no es va posar més en qüestió, ni va ser objecte de pronunciament, la legitimació de la ciutat de

---

<sup>252</sup> Veg. en aquest sentit E. TATI, *L'Europa delle Città. Per una politica europea del diritto urbano*, cit., 327.



Milà per a defensar la seva posició pròpia, de valor singular respecte a qualsevol persona física o jurídica, i sense haver d'actuar com a simple coadjuvant de la República italiana.

\* \* \*

En definitiva, sense desconèixer que els aspectes i els casos estudiats són sectorials i acotats, el que he volgut destacar en aquest darrer capítol és l'apertura del dret i de les institucions europees a la realitat política i jurídica de les seves ciutats, i per tant, la seva contribució, ni que sigui inicial, a la dinàmica de progressiu reconeixement i construcció de la realitat jurídica de la ciutat en el món global.

#### IV. FINAL

Rudolph von IHERING va deixar dit que històricament la ciutat és «condició de la civilització, és més, —diu— és en ella mateixa civilització, en la mesura que significa emancipació». Adolfo POSADA, que havia traduït a IHERING, recull aquesta afirmació<sup>253</sup> i afegeix: «La ciutat és una forma diferenciada del viure humà col·lectiu; un centre o nucli de forces o energies convergents; és alhora fenomen d'integració i de desintegració, de concentració i d'expansió».

Aquesta visió contraposada o dialèctica em permet dirigir-me cap al final d'aquest discurs.

En efecte, Norberto BOBBIO ha recordat sovint —i ha vingut practicant amb encert— la capacitat constructiva de la *dicotomia*, —les díades, diu ell— en el camp de les ciències socials, i, afegeixo jo, en especial en el camp del dret<sup>254</sup>. Ho trobem en contraposicions tan essencials com: públic/privat, llei/contracte, Estat/societat, llibertat/igualtat, legalitat/oportunitat, etc. Sabem que la dicotomia no és sempre contradicció, sinó també interacció, creixement, recíproca il·luminació, encara que sigui per contrast, i, en definitiva, fonament d'un nou postulat, la síntesi en què es resol la projecció de diverses forces positives.

---

<sup>253</sup> Adolfo POSADA, *El régimen municipal de la Ciudad moderna*, Lib. Gen. Victoriano Suárez, 1936, p. 19, citant *La prehistòria de los indoeuropeos*, de IHERING, amb estudi preliminar del propi Posada. D'aquesta darrera hi ha versió actual amb un nou estudi preliminar de José Luis MONEREO, ed. Comares Granada 2008. De l'obra de POSADA la FEMP en va fer una edició facsímil l'any 2007, amb un complet estudi preliminar d'Enrique ORDUNA REBOLLO i Enrique ORDUNA PRADA, on se senyala com antecedent de l'obra el discurs llegit per POSADA en l'acte de la seva recepció a la Reial Acadèmia de Ciències Morals i Polítiques el 13 de juny de 1915, amb contestació de Gumersindo de AZCÁRATE.

<sup>254</sup> Entre molts altres assajos, vegeu «La grande dicotomia publico-privato», dins *d'Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Einaudi, Torí, 1990; així com *Derecha e izquierda, Razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus, 2014, i també *Igualdad y libertad*, Ed. Pàgina indòmita, Barcelona, 2020.



Jo hi afegeixo ara la dicotomia de què avui us he parlat: la Ciutat *versus* l'Estat.

L'estudi del dret de la ciutat ens ha de portar a determinar quin és el lloc que la ciutat ocupa dins de l'Estat global.

He iniciat aquest discurs amb la cita de Braudel segons la qual la història d'Europa és una carrera de la Ciutat contra l'Estat. Fins ara, s'ha cregut que la Ciutat, malgrat veure's més jove i dinàmica, es podria trobar amb dificultats per atrapar l'Estat, vell i encarcerat, com succeeix a la paradoxa d'Aquil·les i la Tortuga. Però, en el moment actual, en què la globalització conflueix amb la megaurbanització, el cert és que l'Estat és cada vegada menys *estat*, i en canvi *la ciutat* ja és més que una ciutat. Desmentirem per fi al vell Zenó d'Elea i acabarem la ciutat per atrapar l'Estat?

La realitat és que, en l'evolució de l'organització política i administrativa de la nostra societat, ens trobem tot just a l'inici d'una nova i apassionant etapa, en què el dret és cridat, una vegada més, a proporcionar els models i les formes de les institucions que sostenen la nostra civilització. La mateixa creativitat i determinació amb què ens vam dotar del *Recognoverunt proceres*, de la Carta Municipal, de la Llei del règim especial, ens farà falta ara per a definir i ordenar jurídicament el complex que avui anomenem Ciutat.

El règim especial de Barcelona és la prova que el nostre dret ha estat sempre atent a les exigències singulars de la ciutat real; i, fent això, a demés ha estat pioner en innovar l'ordenament general. Jo estic convençut que l'impuls del règim especial de Barcelona ha de servir també per a fer progressar l'evolució cap a aquesta nova perspectiva dels poders de la ciutat en favor de la ciutadania que a Europa, i a tot el món, ja s'està albirant.

Senyor president, senyores i senyors acadèmics: el dret públic de Catalunya, els juristes catalans, sobretot els més joves, aquesta Acadèmia, tots plegats tenim el repte de contribuir a completar el *ius civitatis* d'aquesta institució tan dinàmica i captivadora, la «gran encisera» de Joan Maragall<sup>255</sup>, que és Barcelona, que és la Ciutat.

---

<sup>255</sup> Joan MARAGALL, *Oda nova a Barcelona*.

CONTESTACIÓ  
de l'acadèmic de número  
Excm. Sr. JOSEP-ENRIC REBÉS I SOLÉ



## INTRODUCCIÓ

Il·lustríssim senyor president de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya,

Distingides autoritats,

Companyes i companys acadèmics,

Senyores i senyors,

No voldria començar sense agrair al president, Il·lustríssim Senyor Francesc Tusquets Trias de Bes que hagi facilitat que fos jo qui tingués l'honor que significa per a aquesta Acadèmia el fet de presentar un nou acadèmic numerari.

Tot i la diferència d'edat existent, de la qual no faré referència més específica perquè és evident que hi sortiria perdent, la vida de l'excel·lent jurista que avui tinc la satisfacció de contestar en el seu magnífic discurs d'ingrés, doctor Tomàs Font i Llovet, i la meua han coincidit en reiterades i molt diverses ocasions, tant en l'àmbit professional com en el, podríem dir, social i personal.

I això puc dir-ho sense recança perquè tinc l'honor i la constatació d'aquest fet, en el record del que em va dir el seu pare, el doctor Josep Maria Font i Rius, al llarg de la darrera conversa que vaig tenir ocasió de mantenir amb ell, poc abans de la seva malaurada pèrdua. Em va dir: Rebés, la nostra és una relació quasi familiar. Efectivament, com ja dec haver dit alguna altra vegada, jo sentia el mateix.

I, al seu torn, sempre hem mantingut, si el mateix Tomàs em permet fer-ho extensiu a tots dos, una sòlida relació basada en l'afecte i el respecte mutus i manifestos.

També em suposa un orgull haver estat jo mateix qui va promoure la seva candidatura per accedir a l'Acadèmia, la qual fou votada per unanimitat.

Permetin-me expressar el meu sentiment d'aflicció, quan penso en el goig que hauria suposat pel seu pare el fet de poder escoltar avui aquesta magnífica intervenció, plenament integrada en els fins que, segons els seus estatuts, donen raó de ser a aquesta Acadèmia, i que són l'estudi i la investigació del dret, la col·laboració en la reforma de la legislació i el foment de la cultura jurídica.

## 1. L'ACADÈMIC RECIPIENDARI

Tomàs Font i Llovet, va néixer a Barcelona el 25 de maig de 1956.

Estudià la carrera de Dret a la Universitat Autònoma de Barcelona, en una Facultat llavors jove i dinàmica, on la finalitzà l'any 1979, amb premi extraordinari.

Seguint la tradició dels seus mestres, el 1981 es doctorà a la Universitat de Bolonya —becari del Col·legi de Sant Clemente, com altres il·lustres membres d'aquesta Acadèmia— i des d'aleshores ha mantingut sempre una estreta relació amb el món universitari d'Itàlia, fins al punt que en l'actualitat és President de l'Associació Ítalo-espanyola de professors de dret administratiu.

Com a professor adjunt, el 1983, el 1986 guanyà la càtedra de Dret administratiu a la Universitat de Barcelona, on continua exercint avui la seva activitat docent i investigadora, i on ha dirigit durant molts anys el Departament de Dret administratiu, dret processal i dret financer i tributari, així com els Grups de recerca en Dret administratiu i en Govern i administració local. També ha estat professor invitat a nombroses universitats europees i americanes.

Ha combinat la plena dedicació universitària amb l'exercici de responsabilitats institucionals, entre altres moltes, com a membre del Comitè d'Experts independents del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa; com a membre de la *Commissione per l'abilitazione scientifica nazionale* de la República italiana i, també, com membre de la Comissió per la reforma de l'organització territorial de Catalunya.

Em satisfà especialment recordar que ha estat membre de la Comissió Jurídica Assessoradora entre 1989 i 2016, de la qual n'ha estat el president entre els anys 2005 i 2014.

En l'actualitat és president del Consell Tributari de l'Ajuntament de Barcelona.

La seva àmplia obra científica abasta les més diverses matèries en el camp del Dret públic: des de l'organització administrativa a l'empresa pública, passant pel servei públic i la contractació administrativa.

Destaquen els seus treballs sobre la configuració constitucional d'institucions com el domini públic o l'execució de les sentències contencioses-administratives, així com els diversos estudis sobre la funció consultiva, d'entre els quals, l'impuls que va donar al llibre col·lectiu sobre la història de la Comissió Jurídica Assessoradora.

Una de les matèries en què més s'ha especialitzat és l'organització territorial, l'Estat autonòmic i, en particular, el dret local, com s'ha pogut veure al discurs d'avui i en nombroses publicacions, entre tantes, *l'Anuario del Gobierno Local* que dirigeix des de fa 25 anys.

I es dona la circumstància que el dret i les institucions locals són també la temàtica que va caracteritzar l'obra de Font i Rius, com és prou conegut, tot i

que referida a la Catalunya medieval. Aquí la cita del *Recognoverunt proceres* (1283), resulta indispensable.

Ha estat promotor d'equips i de treballs col·lectius, sempre amb la idea de sumar coneixement, d'aglutinar iniciatives, i ara mateix compta amb un bon grapat de deixebles, molts d'ells ja catedràtics a diverses universitats. Amb aquests equips ha portat a terme una àmplia tasca d'assessorament a diversos governs i administracions catalanes, espanyoles i estrangeres.

I no és només tot el que he dit en aquesta exposició dels mèrits del doctor Tomàs Font el que pot justificar que el rebem com a acadèmic de número, sinó que és també el fruit d'unes vivències humanes, ja que, com he dit en l'inici d'aquesta contestació, des de fa molts anys hem coincidit de manera continuada en diverses institucions i en tasques comunes que m'han permès un coneixement personal.

### *Escola d'Administració Pública de Catalunya*

Va ser quan jo era director d'aquesta institució, que en Tomàs Font va fer les primeres publicacions científiques i les primeres conferències.

A inicis dels anys 80 del segle passat, vaig convidar a Tomàs Font, quan era un ajudant de càtedra, a integrar-se al consell de redacció d'una revista que jo volia crear, i ell ho va acceptar amb entusiasme juvenil, fins al punt que va ser ell mateix qui en va suggerir el títol: «Autonomies, Revista catalana de dret públic». El seu primer número es va publicar el 1985.

### *Comissió Jurídica Assessoradora*

Durant els vint-i-set anys que vam compartir com a membres de la Comissió Jurídica Assessoradora, tant quan tots dos n'érem membres, com quan jo o bé ell en vàrem ser presidents, la confiança que em mereixia el doctor Font per l'honestedat, rigor, ordre i mètode de les seves ponències, era total, tant en els seus raonaments com en les conclusions.

Precisament en va compartir una amb el recordat Joaquim Ferret, sobre el projecte de Carta Municipal de Barcelona, la qual avui ha estat analitzada al seu discurs.

Vaig tenir una gran satisfacció quan vaig poder veure que era succeït en la presidència d'aquest òrgan pel doctor Font i ser un testimoni privilegiat de la continuïtat en la tasca que en Tomàs hi va dur a terme, amb empena i a la vegada amb «seny i saber», com proclama el lema de la Comissió extret dels *Usatges* i que tant té a veure també amb la «Jurisprudència» que dona nom a l'Acadèmia.

Cal tenir present la importància de la Comissió Jurídica Assessoradora per assegurar la legalitat de l'actuació administrativa, i que en l'actualitat es concentra

en les comeses que es poden destacar d'entre les que li han estat encomanades i que parteixen d'una llarga relació de dictàmens preceptius, alguns dels quals vinculants, i de la funció consultiva, destacant-ne els avantprojectes de llei i els projectes de reglament i de disposicions de caràcter general.

En definitiva, en conjunt, de la trajectòria de Tomàs Font es desprèn la imatge d'un «jurista institucional», professor, investigador i servidor públic, preocupat per a què el Dret administratiu assegurí unes institucions públiques robustes, en millori la seva legitimació democràtica, faciliti l'eficaç prestació dels serveis públics i garanteixi la satisfacció dels drets de les persones.

És positiu per l'Acadèmia ampliar la nòmina dels seus iuspublicistes, perquè enriqueixi el seu coneixement i les seves perspectives de cara a l'estudi de les qüestions més candents dins del debat jurídic actual.

## 2. EL DISCURS

### 2.1. *Aspectes formals*

El discurs que hem escoltat és una síntesi i selecció del treball escrit presentat el seu dia, i que serà distribuït a tots vostès en finalitzar l'acte. Allí podran apreciar que es tracta d'un treball sòlid, extens, ben estructurat, fonamentat en el maneig d'una àmplia documentació bibliogràfica, de la jurisprudència, del dret comparat, etc.

### 2.2. *Aspectes substantius*

El tema objecte del discurs, de gran interès i actualitat, se situa en el centre dels debats actuals sobre l'organització de les grans aglomeracions urbanes.

La qüestió essencial s'ubica en el propòsit d'anar cap a una regulació jurídica de la ciutat com a fenomen d'articulació social, a la vegada local i global, revisant l'evolució de les institucions jurídic-polítiques i la necessitat d'adaptar-se a les noves exigències de la societat.

En el fil del tema central, més propi del dret administratiu, apareixen apuntades qüestions que més aviat s'introdueixen en el camp del Dret constitucional i de la filosofia política, com, per exemple, el replantejament del principi de reserva de llei, o del paper de l'Estat en el món global o del concepte mateix de sobirania.

Però des d'aquestes qüestions podríem dir «més elevades», Font aterra d'immediat en la realitat més concreta del municipalisme i del dret públic català i planteja el que és tot un «estudi de cas»: la Carta Municipal de Barcelona com a «dret de la ciutat».



Tots aquests plantejaments són originals i innovadors, i el discurs és molt suggestiu, en el sentit que proposa múltiples qüestions pel debat i, lògicament per la crítica i, en aquest sentit, s'adequa perfectament als fins de l'Acadèmia, els quals, com ja hem dit anteriorment són «l'estudi i el debat doctrinal, històric i pràctic de temes jurídics».

### 3. ASPECTES PARTICULARS A COMENTAR

En la línia indicada de promoure el debat jurídic, al fil de les múltiples qüestions tractades al discurs, apporto aquí alguns elements extrets de la meva vivència i experiència i de la meva vinculació a les institucions on he servit.

Abans, però, vull remarcar que avui es tanca un cercle, el cercle que lliga els orígens del municipi a Catalunya (Font i Rius) amb el futur de les ciutats globals (Tomàs Font). Té molta significació per a mi. I avui s'obre un nou cicle d'anàlisi que ha de seguir en el futur.

Dit això, cal recordar que en l'evolució del dret públic català, i en particular del dret municipal, hi ha tingut un paper destacat l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, ja des de la Mancomunitat, i la Generalitat republicana.

El règim d'autonomia obtingut en l'Estatut de 1932, el qual, en l'article 10 va atribuir a la Generalitat la competència sobre la legislació de règim local, va obrir camí a la redacció de la Llei Municipal de Catalunya. La tasca de preparació legislativa de la Generalitat republicana es va assignar a la Comissió Jurídica Assessora, la qual actuà com una veritable comissió de codificació. En va ser ponent Josep M. Pi Sunyer. Diversos membres de la secció de la Comissió que el va elaborar tenien ja una vinculació molt directa amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Va ser una llei molt avançada per l'època. I tants altres projectes de procediment administratiu, de recursos en via administrativa i contenciosa-administrativa.

I això lliga amb el que s'ha explicat sobre la Carta Municipal. Tomàs Font ha fet referència al principi de diferenciació en la regulació del règim local. Doncs bé, un bon suport a l'aplicació d'aquest principi en relació a Barcelona el va donar la Comissió Jurídica Assessora, ara ja amb la Generalitat restablerta, en el Dictamen 334/1998, de 23 de juliol, emès a petició del Conseller de la Presidència, «*sobre les implicacions competencials i procedimentals que l'aprovació d'una futura llei especial de Barcelona pot plantejar des de la perspectiva de les relacions entre l'ordenament jurídic català i el de l'Estat així com sobre els mecanismes de tramitació més adients que a aquests efectes es poden utilitzar*».

Aporto aquí, pel seu interès, el que aleshores va dir la Comissió:

«B)... En aquest sentit, la STC 214/1989, de 21 de desembre, admet clarament que puguin haver-hi normes bàsiques dictades per l'Estat que continguin

règims excepcionals per algunes comunitats autònomes o algunes entitats locals. I, en el cas concret de Barcelona, cal tenir present que la STC 75/1983, de 5 d'agost, va entendre que no eren contràries al principi d'igualtat, les disposicions normatives que en virtut del règim especial de Barcelona estableixen un tractament diferenciat en matèria de personal, atesa la seva fonamentació raonable en la singularitat objectiva del municipi de Barcelona, en atenció a la complexitat i peculiaritats organitzatives i funcionals de dit Ajuntament.

C) Així doncs, hi ha una admissió constitucional, en primer lloc, que no és obligada la uniformitat normativa en les matèries que afecten el règim local; i, en segon lloc, que existeixen concretament en el cas del municipi de Barcelona, raons objectives que fonamenten aquesta diversitat normativa. I aquesta diversitat pot donar-se tant en els aspectes de règim jurídic més estricte —com el resolt a la citada STC 75/1983— com en l'aspecte d'una atribució diferenciada de competències al municipi de Barcelona. En aquest sentit, l'article 2.1 de la Llei de bases del règim local (LBRL) ja estableix que l'autonomia dels municipis, que s'ha de satisfer mitjançant l'atribució de les competències que és procedent per a intervenir en tots aquells afers que afecten directament el seu cercle d'interessos, ha de tenir en compte les “característiques de cada activitat pública i la capacitat de gestió de l'entitat local”. Aquesta mateixa circumstància la recull l'article 63.3.b) de la LMRLC, en determinar que les lleis han d'atribuir les competències pròpies als municipis “en funció de la capacitat de gestió del municipi”.

En definitiva, en relació amb aquesta condició de l'article 2.1 LBRL, la STC 214/1989 ha declarat plenament ajustada a la Constitució la previsió d'un principi bàsic com és el d'establir la directriu que el legislador ha d'apreciar en cada cas la capacitat de gestió del municipi com un criteri per a l'assignació de competències. Les circumstàncies objectives d'aquest tenor que concorren en el municipi de Barcelona fonamenten, per tant, l'atribució diferenciada de competències».

A propòsit de la Carta Municipal, i més enllà del tema capital que ha plantejat Tomàs Font de la interrelació entre dret general i dret especial, vull aportar també unes dades d'interès sobre un altre aspecte que s'ha citat: la relació entre l'Ajuntament de Barcelona i el seu entorn metropolità.

L'any 1974 s'havia creat la Corporació Metropolitana de Barcelona, i això va originar tensions.

La relació no va ser del tot fluïda, i fins i tot bons funcionaris de l'ajuntament eren captats per la Corporació.

Així ho explica Tomàs Font en el seu discurs:

«En aquell mateix període del final del franquisme, el 19 de novembre de 1975, just el dia abans de la mort del dictador, es va aprovar la Llei 41/1975, de Bases de l'Estatut de Règim Local. En paral·lel al procés del seu desplegament,

el 12 de gener de 1976 l'alcalde de Barcelona Joaquín Viola va establir una ponència especial per l'estudi de la revisió de la Llei del règim especial, i per tal d'actuar en coordinació amb els treballs ministerials, el 12 d'agost constituïa dos Grups de Treball "de suficient nivell tècnic, un per la part orgànica i funcional i un altre per la part econòmica"».

Per a dirigir l'ajuda tècnica als grups de treball se'm va nomenar, en concepte de lletrat consistorial i secretari tècnic de l'Alcaldia i per a la part orgànica i funcional, cap de l'equip de col·laboradors, i a Albert de Rovira Mola, director tècnic del Gabinet de Programació, per a la part econòmica.

Si llavors era complexa la relació BCN-Corporació, en el moment actual, com ha explicat Font, cal articular una millor regulació.

El que passa és que avui dia, són molts els que consideren que l'àmbit territorial de la metròpoli és ja molt més extens i arriba a tenir una dimensió regional, de vegueria o de més d'una vegueria.

Com es pot veure, tots aquests plantejaments, de voler portar-se a la pràctica, requeriran d'una nova legislació que els empari i els doni sortida. Doncs bé, aquesta pot ser una bona ocasió per a que l'Acadèmia pugui portar a terme un altre dels seus fins, com és participar i ser escoltada en les reformes legals i elaborar estudis i informes al respecte.

Precisament, l'any 1978, en el moment dels preparatius de l'Estatut, l'Acadèmia va elaborar un Informe sobre *La reforma de l'Administració local de Catalunya*. La comissió redactora va ser presidida pel recordat Josep M. Vilaseca i Marcet, i vaig tenir l'honor de ser membre d'aquesta comissió i sóc testimoni del seu esforç il·lusionat.

#### 4. FINAL

I acabo. El discurs que ens ha ofert el Dr. Tomàs Font confirma un cop més la seva qualitat com un excel·lent jurista, atent a les noves realitats socials i a les institucions que en dimanen, un discurs evocador i suggestiu, que posa les bases per una futura ordenació del règim local i del dret de les ciutats.

Li desitjo que, en benefici del dret públic català, continuï amb la fructífera vida acadèmica que ens ha ofert fins ara.

L'Acadèmia s'honora d'incorporar Tomàs Font com a membre de número, amb la seguretat que en rebrà valuoses aportacions.

