

La bona nova per als municipis petits: les administracions supramunicipals



Josep Ramon Fuentes i Gasó
Director de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals
Universitat Rovira i Virgili

“Molts petits pobles pogueren estrenar així govern municipal i batllia local. Aquests nous batlles, encara que fossin oficials reials, havien d'ésser veïns de la població i permeteren que la justícia i l'administració reial s'acostessin a la gent” (*L'associació de municipis a l'Edat Mitjana*, M. T. Ferrer, 1999, p. 10).

I. Introducció¹

El debat sobre l'organització política i administrativa de Catalunya i les seves implicacions en l'àmbit local es manté viu des de fa quasi bé dos segles,² per la identificació entre els ens locals supramunicipals i els àmbits de descentralització de les administracions de l'Estat o de la Generalitat de Catalunya (Fuentes i Gasó, 2015a). La recerca d'un “model propi” d'organització supramunicipal ha estat una constant del catalanisme polític; però com afirma Bayona i Rocamora (2013), és una situació complexa per una sèrie de circumstàncies d'origen constitucional i estatutari. Actualment, aquest “model propi” es troba

1. *Vid. in totum* Fuentes i Gasó - Rodríguez Beas, 2015.

2. Si es vol realitzar un estudi ampli dels antecedents històrics i el règim jurídic de l'Administració local a Catalunya, *vid. in totum*: Gifreu i Font - Fuentes i Gasó (2009), Gifreu i Font (2002) i Fuentes i Gasó *et al.* (2009).

en les previsions de l'Estatut de Catalunya de 2006 (EC);³ malgrat que no ha estat implementat en la pràctica, després de diversos “intents” infructuosos.⁴

Ara bé, sens dubte, qualsevol reorganització territorial passa per abordar la “qüestió municipal”, caracteritzada pel gran nombre i les escasses dimensions dels nostres municipis. D'aquí que, llevat que es vulgui dur a terme una agregació massiva forçosa massiva a l'estil dels països escandinaus, l'Alemanya de l'Est o la més recent, a Grècia, la solució de la viabilitat jurídica, social i econòmica dels municipis catalans passa per la configuració d'una administració supramunicipal dimensionada, eficient, eficaç, sostenible i orientada a la satisfacció del bé comú dels ciutadans de les viles i pobles a qui ha de servir. Així, Fuentes i Gasó afirma que “en la situació actual de minifundisme que caracteritza el nostre mapa municipal, no ens podem permetre de cap manera no tenir un nivell supramunicipal fort que desenvolupi les funcions administratives i organitzi els serveis públics en un nivell pròxim a la ciutadania, que no pot ser l'autonòmica”.⁵

D'acord amb les dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya,⁶ podem afirmar que Catalunya és un “país petit” a causa, tant de la seva reduïda dimensió geogràfica, poc més de 32.000 km², com del seu volum de població, 7.508.106 habitants l'any 2015. Així mateix, es pot afirmar que és un país petit format per una majoria de “municipis petits”. I és que 360 municipis, més d'un terç dels 949 municipis catalans, tenen un màxim de 500 habitants, però només hi viu un 1,1% de la població. En canvi, els municipis amb més de 50.000 habitants només representen un 2,4% del conjunt de municipis; però concentren quasi el 53,9% del total de la població. Només amb els municipis d'entre 5.000 i 10.000 habitants hi ha un equilibri entre el pes relatiu dels municipis i el percentatge

3. Així, entre molts, *vid.* Fuentes i Gasó, 2010, p. 218: “En definitiva, l'EC conté una voluntat decidida d'ampliació de les competències locals –entès en el sentit dels diferents ens locals– de la mà d'una redefinició de les competències de la Generalitat de Catalunya”.

4. En aquest sentit, el Govern tripartit del President Montilla, el novembre de 2007, es plantejà l'aprovació de la “Llei de governs locals de Catalunya” (LGLC), en desenvolupament de l'EC i amb aquesta finalitat va encarregar la redacció d'un *Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya* i l'avantprojecte corresponent. *Vid.* ambdós a Renyer *et al.*, 2011. Aquests documents no van donar lloc finalment a la LGLC; però sí a la Llei 8/2010, del 22 d'abril, de creació del municipi de la Canonja, el 947è municipi català. D'altra banda, sobre aquesta base el Govern redactaria la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries –els efectes de la qual resten suspesos *sine die*, en virtut de disposició final primera modificada per la Llei 4/2011, del 8 de juny– i la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. El nou executiu nacionalista volgué fer foc nou i iniciar novament els treballs per a la redacció de la LGLC; però aquest cop, a més, conjuntament, amb una nova legislació d'hisenda local. Així, mitjançant el Decret 4/2012, del 10 de gener, es creà una Comissió per a l'elaboració dels documents preparatoris dels Avantprojectes de LGLC i de Llei d'Hisendes Locals –tot i que mai es va treballar en la segona–. Si desitgeu una visió crítica del resultat de los treballs del Comitè i els seu inexistent reflex en el projecte de LGLC, *vid.* Mir i Bagó, 2013. Cal notar que l'Avantprojecte de LGLC aprovat pel Govern el 30 de juliol de 2013 i admès a tràmit al Parlament de Catalunya i publicat al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 141, de 9 de setembre de 2013, dorm plàcidament el son dels àngels a la Cambra legislativa catalana: <http://www.parlament.cat/document/nom/10b141.pdf>. Malgrat tot, un dels objectius d'aquest projecte de llei és integrar les vegueries com a estructura bàsica local prevista en el EAC i aconseguir que les diputacions es coordinin amb la resta d'administracions i s'integrin provisionalment, fins a la seva total desaparició del sistema institucional de Catalunya.

5. “I aquest nivell, per decisió expressa de l'EC, correspon als consells de vegueria, sens perjudici del paper prestacional efectiu atribuït a les comarques” (Fuentes, 2010, p. 218).

6. www.idescat.cat/

de la seva població; atès que són el 9,4% dels municipis i acullen el 8,3% de la població. Els municipis de fins a 5.000 habitants representen un 77,8% de la totalitat de municipis; però que només engloben el 9,4% de la població.⁷

Tal com afirma el preàmbul de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, “des de la vessant estructural, el legislador no podia ignorar la realitat del nostre mapa municipal. El territori és un dels elements del municipi i inevitablement suggereix la qüestió de la reforma municipal. S'ha dit que el nombre de municipis de Catalunya és excessiu i comporta una fragmentació que és una de les causes de la crisi municipal, crisi que es manifesta essencialment en la manca de recursos i de capacitat per a prestar amb eficàcia els serveis corresponents”.⁸ Ja quan es discutia l'aprovació d'aquesta i les altres lleis d'organització territorial,⁹ Bayona i Rocamora (1986, p. 24) es manifestava sobre la necessitat de la reforma territorial municipal, derivada, per una banda de la necessitat de potenciar l'autonomia local i, per l'altra, de la difícil concreció d'aquesta causada per la fragmentació del mapa municipal. En el mateix sentit, es posicionava també l'anomenat *Informe Roca*: “Efectivament, de la manca d'un mínim de població en els municipis es deriva normalment una escassa capacitat econòmica i de gestió per al compliment dels serveis mínims, una prestació de serveis d'escassa qualitat i eficàcia, una reduïda eficiència i notable dispersió de les inversions públiques dirigides al món local i en ocasions una manca de recursos humans, i fins i tot d'implicació social en l'autogovern”.¹⁰

I el minifundisme municipal es relaciona, sens dubte, amb la capacitat competencial reduïda dels municipis petits, com manifesta Parejo Alfonso (2014, p. 13). Així,

“la diversitat del mapa municipal català, atenent sobretot a les dimensions demogràfiques petites de la major part dels municipis, sembla clar que un conjunt de competències difícilment serà assumible per tots ells. Si tenim en compte les exigències de la realitat, doncs, per a la majoria dels municipis les competències pròpies només podran ser vi-

7. A nivell de la Unió Europea dels 15 Estats (UE-15), Catalunya estaria dins del grup on hi ha un major percentatge de municipis de fins a 5.000 habitants junt amb França (95%), Àustria (91%), Espanya (85%), Luxemburg (82%), Alemanya (80%) i Itàlia (70%). Per tant, Catalunya estaria ubicada entre Alemanya i Itàlia. En un segon nivell es trobarien Grècia (55%), Finlàndia (53%) i Irlanda (49%). Finalment, els països amb un menor nombre de municipis de fins a 5000 habitants són Bèlgica (15%), Portugal (7%), Dinamarca (6%), Suècia (4%), Holanda (4%) i el Regne Unit on no hi ha cap municipi de fins a 5.000 habitants. De fet, té una mitjana poblacional per municipi de quasi 140.000 habitants. La causa de tal disparitat es deu al fet que si Catalunya té 7,5 milions d'habitants, a la ciutat de Barcelona hi viuen més d'1,6 milions de persones, en l'àmbit metropolità més de 4,7 milions i a la província de Barcelona més de 5,5 milions. És a dir, hi ha una concentració de població a les localitats litorals (Ardévol, 2014).

8. Refosa en el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC).

9. Llei 5/1987, de 4 d'abril, del Règim provisional de les competències de les diputacions provincials; Llei 6/1987, de 6 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya; Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa.

10. *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Comissió d'experts creada per acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instància dels diferents grups del Parlament de Catalunya, Barcelona, desembre de 2000, p. 18. http://www.geosoc.udl.es/professorat/informe_OTC.pdf

ables si es recolzen en nivells intermedis d'administració, que els permetin exercir les funcions administratives d'acord amb economies d'escala.” (Renyer *et al.*, 2011, p. 47).

Però el debat competencial s'ha avivat extraordinàriament amb la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL),¹¹ la qual confereix un important protagonisme a les Diputacions provincials que, passen de ser, entitats locals sobre les quals s'havia plantejat fins i tot la seva desaparició, a assumir un feix de competències molt més ampli, afectant-ne fins i tot a la seva autonomia i a la seva mateixa existència. Aquest important aspecte no ha estat afectat per la STC 41/2016, de 3 de març, atès que són “instrumentos fundamentales para la ‘gestión compartida’ (art. 26.2 LRBRL) en el contexto de un Estado compuesto, en general, y de un mapa local caracterizado por la proliferación de municipios pequeños, en particular”.¹²

Ara bé, és la província la solució al problema de la suposada manca de capacitat d'actuació dels municipis petits? Per a Fernández Miranda:

“[...] al respecto debemos plantearnos ciertas cuestiones relativas –en este caso– a la verdadera capacidad de la provincia para desempeñar dichas funciones, pues serán necesarias nuevas medidas que permitan hacer efectivo su nuevo papel y sobre las que el ALRSAL guarda silencio. Por otro lado surge el dilema de la falta de democracia del nivel provincial o equivalente, ya que su elección es indirecta y no representa, más que proporcionalmente, a los intereses de los municipios afectados. Y lo que parece más relevante, ¿quién va a hacer frente al sobrecoste que se derive de la ‘provincialización’ de las competencias municipales? Cuestiones que simplemente planteamos pero sobre las que, sin ninguna duda, habrá que reflexionar en profundidad” (Fernández-Miranda, 2013, p. 196-197).

Tot seguit ho examinem.

II. La potenciació dels ens supramunicipals a la reforma local¹³

II.1. L'apoderament competencial de la província

El paper de les diputacions provincials com a administracions de garantia de l'efectiva prestació dels serveis municipals es veu reforçat en la LRSAL, sota el principi de la sostenibilitat financera (Martínez Pallarés, 2014, p. 77). Al contrari del que succeeix amb els municipis –ja siguin petits o grans–, no

11. En aquest sentit, “el ejercicio por parte del Gobierno del Estado de una amplia potestad legislativa en este ámbito, –en particular, a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que apuesta por un concepto de “bases” muy amplio– ha cuestionado la verdadera capacidad legislativa de la Generalitat al respecto. Pero esto se ha acentuado con la reforma estatal operada por la LRSAL, que precisamente ha venido a modificar la LRBRL” (Fuentes i Gasó, 2015a, p. 65).

12. *BOE*, núm. 85, de 8 d'abril de 2016, FJ 8. En aquest sentit, el TC afirma: “Dejaremos al margen las competencias de las diputaciones provinciales (arts. 26, apartados 2 y 3, y 38 LRBRL...) al no ser objeto de controversia en el presente proceso constitucional.” (FJ 10)

13. *Vid. in totum*: Fuentes i Gasó (2015a, p. 64-72) i Sabaté i Vidal (2014).

només se li atribueixen noves competències pròpies sinó que, habilita a les lleis estatals i autonòmiques per a la seva possible ampliació de competències (García Rubio, 2014, p. 290 i seg.). A banda d'incrementar-se considerablement les competències de caràcter prestacional,¹⁴ les funcions coordinadores es reforcen a la LRSAL mitjançant una sèrie d'instruments, sistematitzades per Medina Guerrero (2013, p. 149-159):

- a. La coordinació de la prestació de determinats serveis obligatoris dels municipis de menys de 20.000 habitants: recollida i tractament de residus; abastament d'aigua potable i evacuació i tractament d'aigües residuals; neteja viària; accés als nuclis de població; pavimentació de vies urbanes; enllumenat públic¹⁵.
- b. La coordinació de la prestació unificada dels serveis municipals¹⁶.
- c. La coordinació i supervisió de la integració dels serveis resultants de la fusió municipal.
- d. La coordinació de les mesures correctores contingudes en els plans economicofinancers que els municipis hagin de formular per incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, deute públic i regla de despesa.¹⁷
- e. La coordinació mitjançant conveni amb l'Administració de la Generalitat del servei de manteniment i neteja dels consultoris mèdics de municipis de població inferior a 5.000 habitants.¹⁸
- f. L'assistència en la prestació de serveis de gestió de recaptació tributària, en període ordinari i executiu, i de la gestió financera dels municipis amb població inferior a 20.000 habitants.¹⁹
- g. La garantia de prestació de serveis de secretaria-intervenció als municipis de menys de 1.000 habitants.²⁰
- h. La cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social i de la planificació en el territori provincial.²¹
- i. El seguiment dels costes efectius dels serveis prestats pels municipis de la seva província.²²

14. Aquestes són la assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió (art. 36.1 b) LRBRL): la prestació dels serveis de tractament de residus als municipis de menys de 5.000 habitants, i de prevenció i extinció d'incendis als de menys de 20.000 habitants, quan en aquests no procedeixi a la seva prestació (art. 36.1 c) LRBRL) i la prestació dels serveis d'administració electrònica i la contractació centralitzada als municipis amb una població inferior a 20.000 habitants (art. 36.1 g) LRBRL). *Vid.* Salvador Crespo (2014).

15. Art. 26.2 LRBRL.

16. Art. 36.1 c) LRBRL.

17. Art. 36.1 e), coordinació dels casos previstos a l'art. 116 *bis* LRBRL.

18. Art. 36.1 i) LRBRL.

19. Art. 36.1 f) LRBRL.

20. Art. 36.1 b) LRBRL.

21. Art. 26.1 d) LRBRL.

22. Art. 26.1 h) LRBRL.

El nou art. 26.2 LRBRL incorpora el possible trasllat de la prestació de certs serveis locals a la província, en particular dels municipis petits. Així, correspon a cada diputació provincial proposar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MHAP), sempre amb la conformitat dels municipis afectats, fórmules de gestió compartida dels serveis relacionats en el mateix article. En tot cas, com afirma Velasco Caballero (2014, p. 12), les “previsions expresses de cooperació provincial en aquestes matèries, les noves tasques de les províncies són constitucionalment legítimes”.

En suma, podem observar una àmplia i complexa ampliació de les competències provincials, que com afirma Martínez Pallarés s'ha abordat des de l'exclusiva perspectiva de la contenció de la despesa i del correlatiu ajust pressupostari, amb la finalitat de garantir el compliment del principi d'estabilitat pressupostària i equilibri financer per part dels governs locals. Però aquestes mesures poden afectar sensiblement a l'autonomia local dels municipis, limitant les seves competències i fins i tot la seva potestat d'autoorganització. Així, per Parejo Alfonso:

“haciendo caso omiso de los condicionantes fundamentales del modelo constitucional de Estado de ‘las autonomías’ y, en especial, del carácter bifronte de la autonomía local [...], en búsqueda de una decidida centralización en el plano económico-financiero que, por ser este reflejo de toda la actividad local y, por tanto, transversal, lo es también en la dimensión sustantiva”²³

Aquesta regulació presenta, més enllà de les seves notòries insuficiències tècniques, com afirma la doctrina, forts problemes de constitucionalitat (Velasco Caballero, 2014, p. 11 i seg.). Des de la perspectiva competencial cal apuntar que el que notòriament excedeix de la competència bàsica estatal és l'atribució al MHAP de la decisió sobre la gestió compartida o gestió provincial de serveis municipals concrets. A més, si partim de la premissa que la majoria de serveis que contempla l'actual art. 26.1 LRBRL es refereix a matèries de competència de l'Administració de la Generalitat, fins i tot algunes d'elles exclusives, l'Estat no podria fixar serveis locals obligatoris en matèries competencials catalanes. Però en aquest cas, l'Estat no només s'excedeix en determinar serveis que no són de la seva competència sinó que fa un pas més i la llei estatal es reserva l'exercici de facultats executives o de gestió en matèries competencials autonòmiques (Velasco Caballero, 2014). Per tant, es qüestiona la constitucionalitat de l'art. 26.1 LRBRL, és a dir, si l'Estat pot, a l'empara de la seva competència bàsica estatal *ex art.* 149.1.18 de la Constitució espanyola (CE), decidir sobre la gestió compartida o la gestió

23. Parejo Alfonso, 2014, p. 13. Així ho ha manifestat també bona part de la doctrina, *vid.*, entre d'altres: Velasco (???, p. 23-60), Muñoz Machado (2013) i Sabaté i Vidal (2014, p. 129-150). També es manifesta en aquest sentit el Consell d'Estat, en el seu *Dictamen 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* afirmava de forma contundent, referint-se a nova configuració competencial dels municipis, que “el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en los que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los municipios [...]”.

provincial de serveis locals concrets en matèries alienes al propi Estat. Aquesta dubtosa constitucionalitat de l'art. 26 de la LRBRL no canvia amb la precisió normativa que sembla requerir la proposta i decisió de gestió del MHAP sigui "amb la conformitat dels municipis afectats". Aquesta precisió no té cap rellevància per a la distribució de competències, ja que el que es discuteix precisament és que l'Estat envaeix competències que no li corresponen.

L'assistència i suplència tutelada generen raonables dubtes respecte a la limitació de l'autonomia provincial, atès que una administració indirectament representativa, com és la diputació provincial, pugui gestionar tasques d'àmbit municipal, sobretot aquelles tasques que més directament es refereixen a cada nucli concret de població sense dur-se a terme una reforma de la legislació electoral que estableixi l'elecció directa dels òrgans de govern provincial (com, d'altra banda, succeeix amb els cabildos, consells insulars i la diputacions forals basques),²⁴ com els dels govern municipal, si fos d'aplicació el que disposa l'art. 3.2 de la Carta Europea d'Autonomia Local (CEAL).²⁵ Sobre això va advertir també el Consell d'Estat en pronunciar-se sobre l'avantprojecte de llei.²⁶ Així mateix, Enric Argullol afirma que:

"l'autonomia i el valor del govern local va estretament lligat al seu origen democràtic. També per a les entitats de segon grau que poden arribar a jugar un paper importantíssim en la prestació de serveis. Per tant, en la relació del dia a dia amb el ciutadans, millorar la legitimitació democràtica és important".²⁷

En un altre ordre de coses, Sabaté i Vidal crida l'atenció sobre el fet que l'actual estructura organitzativa i de personal de la majoria de diputacions requeriria importants transformacions per escometre la gestió directa dels serveis que enumera l'art. 26.2 de la LRBRL; atesa dispersió i no homogeneïtat dels municipis que en són titulars, la majoria dels quals petits, com vol ressaltar aquest treball.²⁸ Així, més enllà de les crítiques des del punt de vista de l'autonomia local, aquestes mesures d'ampliació de competències de les diputacions provincials tampoc es pot albirar de forma clara la seva eficàcia i eficiència, les

24. *Vid.* en aquest sentit, Velasco Caballero, 2012a.

25. La CEAL aprovada pel Comitè de Ministres del Consell d'Europa el juny de 1985 va ser signada pel Regne d'Espanya el 15 d'octubre de 1985 i ratificada el 20 de gener de 1988. Va entrar en vigor en general l'1 de setembre de 1988 i per a l'Estat espanyol, l'1 de març de 1989. Aquest precepte va ser excepcionat en el moment de la seva ratificació, "en la medida en que el sistema de elecció directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma". I això, certament, es pot fer en els municipis petits, molt més fàcilment. Ho poden fer no només els càrrecs públics; sinó que també ho poden fer en general els ciutadans. *Vid.* Fuentes i Gasó, 2015b, p. 8.

26. Dictamen del Consell d'Estat, núm. 567/2013, de 26 de juny de 2013 (apartat V).

27. Argullol Murgadas, 2014, p. 73. Hom cerca una explicació a la qüestió de la legitimitació democràtica provincial: "[...] la diferent configuració constitucional del municipi i la província tampoc es troba n el model de legitimitació democràtica imposat. No és cert que imposi [...] un model de legitimitació democràtica directa per al municipi o indirecta per a la província. La distinció s'ha de cercar, en canvi, en la garantia que la Constitució suposa de l'existència de legitimitació democràtica directe: aquesta garantia està present en relació amb el municipi (més ben dit: respecte a l'assemblea municipal) i no existeix, al contrari, en el cas de la província" (Galán, 2008, p. 26).

28. "Máxime si el mecanismo [el coste del servicio] se emplea para "demostrar" la ineficacia de los pequeños municipios a la hora de prestar los servicios públicos mínimos u obligatorios" (Fernández-Miranda, 2013, p. 191).

“economies d’escala en serveis com la recollida de residus o el subministrament d’aigua són òbviament possibles, però pretendre aconseguir-ho mitjançant un model d’imposició pot arribar a produir situacions de molt complicada racionalitat econòmica”.²⁹

En tot cas, el problema de prestació en determinats casos dels serveis públics locals es resol de forma molt discutible a la LRSAL:

“[...] pues no se confía en las mancomunidades ya existentes, sino que la responsabilidad se traslada a las diputaciones. Es decir, que unas Administraciones geográficamente más distantes y sin la adecuada representación democrática de los ayuntamientos de menor población serán las que gestionen servicios esenciales para esos vecinos” (Sosa Wagner i Fuertes López, 2014).³⁰

II.2 Els “ens equivalents” de naturalesa supramunicipal

El preàmbul de la LRSAL estableix, com ja s’ha observat més amunt, que un dels seus objectius és el de reforçar el paper de les diputacions provincials, però també el dels cabildos, consells insulars o “entitats equivalents”. Per tant, el legislador situa les diputacions provincials en el mateix plànol d’importància de les altres formes supramunicipals. La mateixa dicció “ens equivalents” apareix de forma sistemàtica al llarg de l’articulat de la LRSAL.³¹

És precisament aquesta equiparació entre diputacions provincials i els “ens equivalents” el que suposa una porta oberta al fet que Catalunya en la seva esfera de competències, pugui desenvolupar el seu propi model local de segon nivell, de manera alternativa a la diputació (Sabaté i Vidal, 2014, p. 144-145). En aquest sentit, la disposició addicional (DA) tercera advoca per l’adaptació i el desenvolupament autonòmic del marc general previst per a la supramunicipalitat, que com afirma García Rubio (2014), recull la possibilitat de “desaparición de estas figuras, al menos en comunidades autónomas concretas”; ja que l’apartat segon remet de forma expressa als sistemes institucionals propis de les comunitats autònomes que l’hagin desenvolupat, com és el cas de Catalunya en relació a la vegueria³² i a la comarca.³³ En tot cas, es pot considerar que en determinats territoris les comarques i/o entitats locals supramunicipals previstes en els Estatuts d’Autonomia bé podrien ser identificats amb la reiterada dicció

29. *Vid.* Sabaté i Vidal, 2014, p. 133 i 142. En el mateix sentit, Boix Palop, 2014, p. 145.

30. Tal i com assenyalen els mateixos autors, “de las posibles soluciones se ha optado por la menos democrática y la que podrá generar más problemas”.

31. Així, en referència al mecanisme de coordinació de la prestació de serveis municipals (art. 26.2 LRBRL), al que estipula les competències de les diputacions provincials (art. 36.2 LRBRL), el referit al règim econòmic dels electes locals (art. 75 bis. 2 LRBRL), al referit a l’elaboració i seguiment dels plans econòmic financers (art. 116 bis.3 LRBRL), entre uns altres.

32. Per a un estudi ampli de les vegueries, *vid.*, Sabaté i Vidal, 2009.

33. DA 6a LRSAL. *Vid.* Trayter i Jiménez, 2009; Fuentes i Gasó *et al.*, 2009; Ferreira Fernández, 2000; Mir i Bagó *et al.*, 1994.

d'entitat equivalent, com a Catalunya succeeix amb el consell de vegueria,³⁴ alternativa a la comarca (Sabaté i Vidal, 2014, p.145).

Segons la interpretació del Tribunal Constitucional (TC) a la Sentència 31/2010, de 28 de juny de l'art. 91.3 EC (Fuentes i Gasó, 2010), els consells de vegueries com a òrgan de govern i administració autònoma de la vegueria, substitueixen les diputacions. Afirmar que aquesta possibilitat és constitucional, tenint en compte que:

“[...] la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse ‘a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo’, como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería.”

Aquesta interpretació comporta a criteri del TC uns condicionants per a la potestat ordenadora en matèria de règim local. Així, considera que “de sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local”.³⁵ Però aquesta interpretació no pot suposar una disminució de la capacitat legislativa del Parlament respecte als consells de vegueria menor que la que ara ostenta sobre les diputacions.

Davant d'aquesta perspectiva es plantegen dues qüestions obertes, que són de fet les que els recorrents del text estatutari han obligat a resoldre al TC arrel de la impugnació dels articles 83.1, 90 i 91 de l'EC. En primer lloc si la província ha d'existir en tot cas arreu del territori espanyol i, en segon lloc, quin és el poder de disposició del legislador català sobre la província de l'Estatut (Fuentes i Gasó, 2010, p. 208).

III. Epíleg

Les diputacions provincials i els anomenats “ens equivalents”, és a dir, el segon nivell de govern local –vegueries i comarques, segons l'EC– veuen reforçat el seu rol competencial en el marc de l'Estat; si més no en molts aspectes la seva concreció es imprecisa. Així doncs, en un marc estatal espanyol caldrà analitzar amb serenitat com es pot dur a terme el desplegament de l'EC i la substitució de les diputacions pels consells de vegueria, tal i com determina l'art. 91.3 del

34. En aquest sentit: Martínez Pallarés, 2004, p. 79.

35. STC 31/2010, FJ 41.

text estatutari. Així s'aconseguiria que aquest òrgan siguin per fi una realitat i no una "ficció latent". Aquest seria el primer pas en el full de ruta per al desenvolupament de les vegueries amb la modificació dels límits territorials i així adaptar la planta provincial a les necessitats territorials i socials de Catalunya. Ara bé, en un altre marc polític i administratiu que superi l'estatal espanyol, caldrà estudiar amb profunditat si el disseny tripartit –municipi, comarca, vegueria–, que en el fons propugna l'EC és el més encertat per a un país tant petit com el nostre, format per molts i molts municipis petits, que hem agrupat en comarques petites també.

El reconeixement del "fet diferencial" català suposa també subscriure la personalitat singular de cada comunitat local, per petita que sigui, com ja va proclamar la Constitució de Cadis de 1812.³⁶ Aquest plantejament ha de comportar una nova concepció de l'autonomia local; perquè si no d'altra manera, parafrasejant al gran Alexis de Tocqueville, "quitad la fuerza y la independencia al municipio y no encontraréis en él más que administrados y no verdaderos ciudadanos".³⁷

En qualsevol cas, crec que pot afirmar-se que l'existència d'un segon nivell de caràcter supramunicipal –es digui com es digui: província, vegueria, comarca, àrea metropolitana...– és essencial per al municipalisme i més per a garantir la supervivència del municipis petits. Uns municipis fets a la mida de l'home i la dona que molt sovint, malgrat els seus migrats recursos, resulten molt més "vius" i dinàmics que les ciutats; tot i ser ignorats per aquestes. I, sobretot, més responsables amb el "comú", amb el conjunt, en aquest cas de Catalunya.

El dinamisme de la "terra oblidada", la dels municipis petits configura també la Catalunya del futur. El debat no s'ha de centrar sobre el model territorial; sinó sobre els valors del pluralisme i la diversitat que representen les comunitats petites, en front l'uniformisme homogeneïtzador, subjacent als poders centrals, ja siguin estatals o no. Hem de revelar-nos contra aquesta visió tecnocràtica i centralista que infravalora "el petit" davant "el gran".

En definitiva, a l'era digital de la globalització el "localisme" pot ser també un valor universal, per això ens referim al concepte "glocal" (Robertson, 1990, p. 98). I en aquest món "glocalitzat" els ens supramunicipals són la bona notícia per al municipis petits!

36. Art. 310: "Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen á mil almas, y tambien se les señalará término correspondiente."

37. Fuentes i Gasó, 2015b, p. 11 (*La democracia en América*, 1835, vol. I, p. 68).

Annex. Organització territorial dels petits municipis: aproximacions i eines de gestió a nivell supramunicipal³⁸

Aquesta exposició intentarà analitzar el sempitern repte teòric i pràctic d'analitzar el règim jurídic i de la planta del model territorial de Catalunya, des de la perspectiva de la supramunicipalitat que garanteix al territori la 'diversitat' de 'comunitats locals', sobretot 'petites'.

1. La bondat d'allò que és "petit"

En primer lloc, analitzem el títol de la jornada: *Jornada sobre els petits municipis i l'organització territorial*. Una cosa és el "petit municipi" i l'altra és el "municipi petit"; la qüestió no resideix en les dimensions municipals. Hi ha molts homes grans, això és indubtable, però no hi ha tants grans homes. D'aquí que el "municipi petit", que sovint no només no té unes dimensions grans, pugui fer grans coses; la primera de les quals és la "custòdia del territori", a través de la "presència humana".³⁹

Hom pot no ser de Barcelona, però viure, per exemple, a Tarragona, una ciutat gran; però, en canvi, ser d'un poble petit com Bellmunt del Priorat. Aquests marcs relacionals territorials són ben habituals a casa nostra i els que viuen a les ciutats haurien de contribuir d'alguna manera per a mantenir el nivell de riquesa de la gent que es manté al territori, als pobles, molt sovint petits. La custòdia del territori, que ha nascut com concepte mediambiental,⁴⁰ hores d'ara ha transcendit i abasta la custòdia sociològica, institucional, econòmica... en definitiva, humana! Els pobles no només es desertitzen quan se'n va la gent a les ciutats i les seves cases es buiden. Els pobles també es desertitzen quan molta gent marxa a les vuit del matí i torna a les nou de la nit. I com que no hi ha cafè, el dissabte no podem anar a llegir el diari i com que no hi ha fonda, han d'anar dinar al poble del costat. I el diumenge se'n van al cine a fora, a la capital. Això també és desertització, sens dubte. La desertització humana!

2. El valor de la "proximitat"

I quines són les virtuts predicables del "municipi petit"? Segurament són més sociològiques o polítiques, que jurídiques o administratives. Sempre ens referim com

38. Aquest annex es correspon a l'exposició amb aquest títol realitzada a la *Jornada sobre els petits municipis i l'organització supraterritorial*, a Vic el 2 de desembre de 2015. Agraïments previs: "Vull agrair al Dr. Josep Oliveras, president de la Societat Catalana de Geografia de l'Institut d'Estudis Catalans i col·lega a la Universitat Rovira i Virgili; a l'Il·lm. Sr. Joan Roca, president del Consell Comarcal d'Osona; a l'Il·lm. Sr. Josep Salom, diputat de la Diputació de Barcelona i al meu company i amic, el Dr. Xavier Forcadell, coordinador general de la Diputació de Barcelona, per haver-me permès fer-ne ús en aquesta jornada aquí a Vic. Una jornada acadèmica que hem repetit moltes vegades des de la primera que vaig ser-hi, crec que el 1998, i sempre per tractar el mateix tema, l'organització territorial política i administrativa, en particular, local."

39. Aquest concepte comporta per "als ens locals de l'obligació d'actuar en l'ordenació del territori i la protecció del medi mitjançant el respecte als principis de sostenibilitat i ús racional del territori. *Vid.* Vicente Añaños, 2004, p. 6.

40. Des de la perspectiva ambiental, la custòdia del territori "és un conjunt d'estratègies i instruments que pretenen d'establir acords i vies de col·laboració entre diferents agents públics i privats, amb l'objectiu de conservar els valors naturals, culturals i paisatgístics del territori i promoure un ús responsable dels seus recursos" (Fundació Territori i Paisatge, p. 9).

a tals, la proximitat de l'alcalde o alcaldessa i dels regidors (Fuentes i Gasó, 2015b, p. 5-6). Ara bé, els alcaldes i regidors moltes vegades no viuen "la proximitat" com una virtut; però vist des de l'administració ho és.

Que l'administració local "és la més propera al ciutadà no és un tòpic, sinó més aviat, la constatació d'una realitat, que a vegades s'ultrapassa. [...] La immediatesa és la causa, en gran part, de la riquesa de la política local" (Fuentes i Gasó, 2007, p. 82). En aquest sentit, cal destacar "el potencial de les ciutats [i pobles] i de llurs correlatius governs locals com a elements transformadors de la realitat més propera" (Associació Catalana de Municipis, 2010, p. 5). Malgrat que són l'àmbit de govern amb menys capacitat política, els ens locals esdevenen vertaderes escoles de democràcia, tal i com afirmava el gran Alexis de Tocqueville: "las instituciones municipales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella"⁴¹ i constitueixen l'àmbit perfecte per a l'experimentació i la innovació, tal i com afirma el professor Manuel Ballbé (2007, p. 245), per a qui la pluralitat administrativa suposa "una de las claves del dinamismo y de la innovación política jurídica e institucional". I és que "la força del poder local prové del fet que és el poder amb major capacitat d'innovació y cerca de noves solucions. I el mètode per a aconseguir-ho és l'aplicació d'un altre dels principis poc arrelats a la nostra cultura jurídica, com és el *principi d'experimentació*" (Ballbé, i Fuentes i Gasó, 2003, p. 408). De l'administració local "no només en sorgeixen mesures o solucions tècniques o polítiques, sinó també els polítics que les han dirigit o fomentat, acostumats a fer front al flux continu de necessitats ciutadanes i donar una resposta ràpida i adequada a llurs demandes" (Fuentes i Gasó, 2007, p. 82). La proximitat fa que els processos puguin resultar més feixucs; però també comporta que es pugui veure el resultat immediat de la decisió i d'alguna manera, que es pugui donar resposta al problema d'una forma real i directa. Que això és molt difícil amb els mitjans que es tenen als municipis petits, tots ho sabem. Ara bé, molt sovint, quan la qüestió o el problema es resol, la satisfacció acostuma a ser molt més gran. En definitiva, la innovació, en àmbits més reduïts augmenta clarament, perquè s'ha d'acabar fent qualsevol cosa i, per tant, com que els recursos són migrats i les capacitats superen els recursos, al final es troben solucions, les que siguin. "La nostra societat, cada vegada més dinàmica i complexa, demana a les institucions locals l'adopció de polítiques públiques de proximitat. Per la seva flexibilitat i la seva adaptació al territori, el municipi es troba en disposició de donar respostes locals a problemes globals. Des d'aquesta perspectiva sistèmica, l'administració local constitueix un veritable banc de proves, un laboratori d'experiències polítiques i tècniques" (Renyer *et al.*, 2011, p. 36).

I la "proximitat" ens ha conduït a la "participació ciutadana", un gran concepte "inventat" per la gestió pública que ben aviat s'ha convertit en quotidià en el llenguatge jurídic públic. La participació, com a l'element principal del triple concepte que constitueix l'*open government*, tant de moda darrerament, és fa més efectiva que mai, tant pel bo, com pel dolent en el municipi petit i mitjà. La col·laboració o/i la cooperació, el segon dels elements, segur que més pel bo, perquè al final els projectes més petits es tiren endavant amb més facilitat. I, segur que l'"escola" més gran de la transparència, el tercer element, són els municipis petits. Als nostres pobles i viles és

41. *La democracia en América*, vol. I, p. 62.

molt difícil amagar gairebé res (Villoria, 2015). Tothom es coneix i sap qui és i qui no és, el qui ve i el qui no ve, els defectes i les virtuts. Per tant, es pot afirmar com a premissa amb caràcter general que “el municipi petit és un municipi obert per definició”. De fet, cal recordar que la forma de democràcia més directa en la gestió municipal, és el “consell obert”.⁴²

3. Una pretesa reforma local frustrada

Si algú l’hagués conegut fa molts anys, de ben segur que li hauria recomanat allò de *Señor Montoro, haga como yo, no se meta en política!* Evidentment, el destinatari no n’era el Dr. Cristóbal Ricardo Montoro Romero, catedràtic d’hisenda pública de la Universitat de Cantàbria i ministre d’hisenda i administracions públiques del Govern d’Espanya des del 22 de desembre de 2011.

La LRSAL de 2013, *opera mediata* d’aquest insigne membre de l’Acadèmia, constitueix un gran nyap jurídic i el gran engany a la UE, que exigia reformes profundes administratives i que només s’han realitzat tard i malament al món local. Ara bé, la UE hores d’ara està preocupada per una altra qüestió, la seguretat nacional, que ha colpit el cor de grans estats, com la República Francesa. De fet, M. Hollande està aconseguint allò que M. Mitteranch no va poder assolir, retornar a França *la grandeur* a la qual s’havia referit el general Charles De Gaulle, amb l’expressió “la France ne peut être la France sans la grandeur”, sobre la base de tres plantejaments polítics i estratègics. En primer lloc, no només ha impulsat una nova “concepció estatal” en haver recordat als 36.562 alcaldes i alcaldesses que són els delegats o ‘agents’ de la presidència de la República a tot el país amb facultats d’ordre públic; sinó que, en segon lloc, M. Hollande ha declarat la guerra al terrorisme i ha demanat l’ajut dels aliats i, per tant, ha posat en valor l’Organització del Tractat de l’Atlàntic Nord (OTAN). I, finalment, el que és més important, ha sol·licitat l’excepció al principi de l’equilibri pressupostari vigent a tota UE per les despeses que hagi de realitzar en matèria de seguretat. Aquest és, sens dubte, és el major impuls del municipalisme que hem vist a Europa després de la segona Guerra Mundial en una nació, França, que és el bressol del nostre model administratiu i que el va difondre per Europa i per tot el món.

I això què té que veure amb la LRSAL? Doncs que aquesta reforma pretén exactament el contrari del que ha fet M. Hollande, perquè perseguia, en el fons, anorrear l’administració local i precisament, els municipis petits, només deixant-los pràcticament ser competents en clavegueram, cementiri i la festa major sota l’argument que havien estat uns dels causants d’aquesta profunda crisi econòmica. I això és que no és veritat que, tal i com afirma Miquel Buch (2013), president de l’Associació Catalana de Municipis (ACM): “Algú ha pretès fer veure que els ajuntaments petits són els grans causants de la mala gestió i s’ha demostrat que són els que millor gestionen i els que menys deute fan”. I tampoc és veritat que centralitzar resulti sempre més eficient i eficaç. Hi ha d’altres valors que van més enllà de l’economicista, com el social, el cultural, entre d’altres. I, fins i tot, econòmicament sempre tot no és més barat.

Així doncs, la LRSAL, fruit del suposat “seny ordenador” del Dr. Montoro ha comportat una “rauxa desbocada” en els ens locals i, per tant, per aquesta i altres

42. Art. 73 TRLMRLC i art. 29 LRBRL.

raons, pot titllar-se d'autèntic fracàs. Així, dels quatre objectius confessos: ordenació competencial; simplificació del sector públic, reforçament de la funció interventora i afavoriment de la iniciativa privada. Ara bé, el propi "factor ministerial" ha manifestat reiteradament que l'objectiu competencial era el primordial; però sobre aquest extrem hi ha molts dubtes.

El principi d'una *administració, una competència*, pretesament fonamental del sistema; però fins a la LRSAL ignot, és una fal·làcia absoluta. Això és impossible! Primer cal posar-se d'acord en què vol dir competència? Què és un servei? Què vol dir activitat? I què vol dir funció? És una funció material o tècnica? Com la trossegem? Així per exemple, què és 'urbanisme'? És la llicència, el planejament, la disciplina o la gestió? Tot o una part? Quina o quines? I què comprèn el terme 'cultura'? Tot plegat és molt complicat d'establir!

En canvi, el tercer objectiu, sens dubte, era el *primus mobile* i el quart, el *leit motif* d'aquesta reforma recentralitzadora a fi de posar en el mercat el serveis públics locals que són rentables –abastament d'aigua potable i gestió de residus, sobretot–, el que la LRSAL anomena *desmonopolització*. El text de la reforma fomenta que la seva gestió es realitzi a través de concessió, amb la qual cosa les grans empreses de serveis conqueririen el darrer bastió del servei públic, exempt en la seva major part de gestió privada o, en el cas de ser privada, aquesta s'agruparia en "grans contractes", tot sumant els municipis petits, que concessionarien les diputacions provincials.

Això sumat a la transferència "pseudourgent i plena" de les competències sobre serveis socials, ensenyament i salut dels municipis a les comunitats autònomes, l'obra desballestadora de la LRSAL és completa. Així, per a Fuentes i Gasó, la vel·leïtat ministerial actua:

"[...] mitjançant ordres contingudes en "instruccions i circulars" que els governs locals han d'acatar com si fossin menors o incapacitats. Doncs aquesta ha estat precisament la tècnica triada –en aquest cas, en forma de "carta", ni tan sols seva, sinó del Sr. Secretari d'Estat– per tal de desballestar parcialment l'ambiciosa reordenació competencial de la LRSAL, en relació als fonaments de l'Estat del Benestar: ensenyament, salut i serveis socials."

Ens troben davant d'una aberració jurídica, el Govern pretén suspendre l'aplicació d'una llei bàsica de l'Estat –la modificació de la qual ha promogut ell mateix– per "via epistolar", de la mà d'un Secretari d'Estat (Fuentes i Gasó, 2015c).

Aquest *modus operandi* suposa prendre de les mans municipals –els ajuntaments, com a "òrgans de proximitat"– els elements fonamentals del *Welfare State* per donar-los a una autoritat que és més llunyana, la regional –en el nostre cas, la Generalitat de Catalunya–, que potser més eficient i eficaç; però que té molt minvada la capacitat d'interactuar amb la ciutadania.

Sembla que "ara no toca" moure els pilars del model competencial, tal i com diu "la carta" dictada pel ministre perquè la urgència per entabanar la UE ja ha passat. I per això el Dr. Montoro no es molesta ni en tramitar la suspensió de la transferència de serveis locals esmentada mitjançant una llei de les Corts Generals o un decret-llei del Govern. Així, doncs, hem d'esperar que el senyor ministre ens digui per carta quin és el futur dels nostres pobles i ciutats, especialment dels municipis petits. I es que "amb aquesta "suspensió epistolar *de facto*" de les competències en matèria de serveis essencials a la ciutadania, l'essència tutelar de la LRSAL es manté *a pies juntillas*: els ens locals i, els ajuntaments en especial, són menors o incapaços i per

això han de ser “guiats” i “supervisats” en tot moment per l’Administració de l’Estat” (Fuentes i Gasó, 2015c).

El senyor ministre fa gala d’una altra famosa màxima, atribuïda en aquest cas al ‘marxisme’ de Groucho Marx: “Aquests són els meus principis i si no li agraden, en tinc uns altres”. Amb el seu *atteggiamento* recentralitzador i alienador de la voluntat dels ens locals, almenys a Catalunya, tal i com van les coses, l’insigne ministre en funcions es pot trobar amb què 947, ara 948 municipis s’emancipin de la “pàtria potestat paternal” de l’Estat i se sostreguin de cop a la “intervenció” continuada del mateix.

4. La cerca inesgotable d’un “model d’organització territorial”

L’EC de 2006 ha configurat un model d’organització territorial diferent del que establia l’anterior Estatut de 1979, que hores d’ara encara no ha estat desenvolupat legislativament (Renyer *et al.*, 2011). Els successius governs no han estat capaços d’aprovar la LGLC, i han caigut en l’error de creure que en el moment polític de transició nacional que es vivia no era oportuna la reforma del règim local.⁴³

“L’EC estableix una reordenació de les funcions públiques entre el Govern de la Generalitat i els Governos locals, no només per a la defensa d’una posició rellevant dels ens locals en un conjunt de matèries determinades (en la línia del concepte d’autonomia local propugnat per la CEAL), més enllà de l’establiment de meres garanties institucionals de la seva existència, en el marc d’un conjunt de principis que tendeixen al repartiment dels poders entre els diversos nivells de govern, combinant les idees de proximitat, eficiència i diferenciació” (Renyer *et al.*, 2011, p. 45).

En no desenvolupar l’EC hem petrificat la *realitat* del país, tot deixant-lo en una situació *ficció*. La realitat és que des de 2006 el model d’organització territorial és *paralegal* o, per dir-ho més exactament, *paraestatutari*. Això fa que els diferents operadors jurídics locals hagin de bregar permanentment en una mena de “llims jurídics” de naturalesa incerta. Les LOTC de 1987 *reapedaçades* i *reinventades* reiterades vegades fins al 2003, són vigents actualment a Catalunya, malgrat que responen a un altre model territorial, el de 1979. Així, el Consell Comarcal d’Osona, institució d’autogovern pròpia de l’Estatut de Sau existent i, en canvi, el Consell de Vegueria de la Catalunya Central, institució d’autogovern pròpia de l’Estatut de Miravet, no ha estat creat.⁴⁴

“Hom havia d’atendre les necessitats de regulació i d’implantació d’aquesta nova estructura territorial local que planteja el marc estatutari, tot tenint en compte la complexitat pròpia del mapa territorial i funcional dels ens locals a Catalunya així com criteris d’utilitat, de racionalitat i d’eficiència” (Renyer *et al.*, 2011, p. 37).

43 “En el context previst pel nou Estatut, el projecte de llei de governs locals havia de desplegar l’ordenació del model d’organització territorial innovador. Probablement sigui en aquest àmbit on els intents d’interiorització de l’organització local es van expressar en l’EAC d’una manera no especialment reeixida. Aquesta és, sens dubte, una dificultat inicial a l’hora de determinar la planta administrativa, sempre amb el desig d’establir una bona administració, d’acord amb els principis d’eficàcia i d’eficiència.” (Renyer *et al.*, 2011, p. 36-37).

44 L’art. 83 EC determina que Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries. D’acord amb l’art. 90 EC, la vegueria “és l’àmbit territorial específic per a l’exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l’organització territorial del seus serveis”, i en conseqüència els consells de vegueria substitueixen les diputacions, segons determina taxativament l’art. 91.3 EC.

Per tat, no existeixen els consells de vegueria i si les diputacions. La diputació ha estat sempre l'objectiu a abatre del catalanisme polític, sota l'argument que Javier de Burgos el 1833 va dur a terme la més "gran operació administrativa uniformitzadora" de la història, després del Decret de Nova Planta de 1714. Al llarg de la història, els intents legals, doctrinals, i polítics per suprimir-les han estat ingents i constants; però hores d'ara són ben vives i amb la LRSAL, encara gaudiran d'una salut millor!

La STC 31/2010, de 8 de juny, sobre l'EC, "afecta d'una manera especialment remarcable el desplegament institucional en l'àmbit local, tant pel que fa als aspectes vinculats a l'organització territorial com als propis del règim jurídic dels governs locals" (Renyer *et al.*, 2011, p. 39). En aquest sentit, cal preguntar-se si val la pena aprovar la LGLC? I en quins termes? En tot cas, si s'aprovés, hauria de ser sobre algunes premisses. La primera, la pròpia existència d'un Estat català o no i la seva configuració institucional. Evidentment, la STC va determinar una sèrie de qüestions; però no va pronunciar-se sobre altres; com per exemple sobre l'articulació del nivell supramunicipal. I aquesta elecció és perfectament independent de la forma d'Estat i de a quin Estat pertanyem. Un cop acceptada l'existència d'un únic nivell, la seva configuració hauria de ser necessàriament asimètrica. L'asimetria comportaria que en alguns indrets com Osona, la comarca⁴⁵ mantingués el rol atès el seu alt grau de consciència de *diferenciació* i potser en altres llocs no.⁴⁶

El nivell supramunicipal amb capacitat de decisió hauria de ser únic. O bé veguerial o bé metropolitana, segons les zones. Altra cosa és que puguem bastir un sistema integrat de prestació, sobre la base dels consells comarcals –com a antenes territorials, on n'hi hagi– i dels ens metropolitans. I què fem amb els altres ens i persones jurídiques del sector públic que operen en el territori? No cal suprimir-los, en el sentit que poden mantenir-se els "centres de decisió", consorcis, mancomunitats, fundacions, etc. –on es decideixen les polítiques públiques, ni que sigui per a agrupacions parcials de municipis– i, en canvi, es poden suprimir les "estructures administratives" i utilitzar l'estructura administrativa comarcal o metropolitana com a "plataforma interadministrativa comuna". Perquè el que ens costa diners són les estructures administratives, no els centres de decisió! Aquestes plataformes prestacionals són essencials per a la pervivència del municipis com a centres de decisió política, especialment petits i mitjans. I han de funcionar amb "paràmetres *decisionals*" en els que els municipis, sobretot els petits, siguin corresponsables de la decisió estratègica adoptada, però no segurament de la decisió tècnica.

En aquest model supramunicipal, hi ha una qüestió prèvia, *Barcelona*. Quin és el rol de l'Ajuntament de Barcelona dins l'àmbit metropolitana? I com s'articula el fet metropolitana amb el Govern de la Generalitat de Catalunya, com a ens nacional? A Barcelona, l'existència d'un ens supramunicipal, com la Diputació de Barcelona –potser, en un futur, consell de vegueria– i un altre metropolitana, com l'Àrea Metropolitana suposa una duplicitat? Així, de la mateixa manera que l'existència

45 L'àmbit supramunicipal no bàsic és constituït, en tot cas, per les comarques "que ha de regular una llei del Parlament". La comarca es configura, segons l'art. 92 EC "com a ens local amb personalitat jurídica pròpia i és formada pels municipis per a la gestió de competències i serveis locals". A més, els altres ens supramunicipals que creï la Generalitat es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis (art. 93 EC).

46 És el mateix que en el model autonòmic de l'Estat espanyol, sense ofendre a ningú. El grau de consciència d'algunes comunitats de nova creació no és comparable a la Catalunya, País Basc, Navarra o Galícia.

d'una àrea metropolitana és una bona opció, que jo titllaria de necessària, cal repensar l'equilibri de poders: el poder nacional/regional i el poder metropolità/local.

En l'actualitat és molt difícil d'admetre que el poder local s'estructura en dos, en tres o, fins i tot, en quatre nivells, com actualment succeeix al municipi de Barcelona. Tothom, institucions i ciutadans, han de fer un esforç de generositat; però a l'hora de clarificació per evitar en la mesura del possible duplicitats. Hem de recórrer el nostre entramat institucional polític i administratiu de forma que tingui com a centre el ciutadà, com a destinatari dels serveis que presten el conjunt d'ens públics que operen sobre el territori. I allà on hi hagi una institució provincial de forma tècnicament desconcentrada o descentralitzada el nivell prestacional serà el comarcal i en altres zones, on hi hagi una realitat metropolitana, la prestació poden realitzar-la els consells comarcals o òrgans desconcentrats o descentralitzats de la mateixa àrea metropolitana.

I aquest podria resultar un problema per un nova situació estatal? La nova Catalunya a la que molts aspiren comportarà un disseny territorial determinat? Semblaria que no. Després de tants anys i tants intents ja fora hora de dissenyar entre tots un model territorial àmpliament consensuat sobre la base del principi democràtic. Hom podria anar fent en paral·lel per què potser aquest no és el gran repte que hores d'ara tenim al davant; però com què dels grans problemes se n'ocupa la "gent gran", doncs segurament els "més petits" s'haurien d'ocupar dels problemes més petits, si és que l'organització territorial ho és...

I és que, si no ho remeiem, l'endemà de qualsevol hipotètica solució de transició nacional o d'altra mena, el nostre "país petit", amb ciutats, viles i pobles de tota mena; però especialment petits, continuarà articulats sobre la base de l'EC de 1979.

Bibliografia

- ARDÉVOL, Jordi (2014). "Caracterització del mapa municipal", *AT Contra, Debat Polític*, blog: <http://www.atcontra.com/caracteritzacio-del-mapa-municipal-catalal>.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric (2014). "La supramunicipalitat a la LRSAL: canvis limitacions i alternatives", dins Xavier FORCADELL i ESTELLER; Marc PIFARRÉ ESTRADA; Josep M. SABATÉ VIDAL [ed.]. *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*. Barcelona: Parlament de Catalunya, p. 66-74.
- ASSOCIACIÓ CATALANA DE MUNICIPIS (2010). *El municipi: 30 anys de dignitat*, ponència aprovada pel Consell Nacional de l'ACM el 12 de juliol de 2010.
- BALLBÉ, Manuel (2007). "El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización", *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 174, p. 215-276.
- BALLBÉ MALLOL, Manuel; Josep Ramon FUENTES i GASÓ (2003). "Nous principis i capacitats competencials", dins *II Congrés de Municipis de Catalunya. Una aposta de futur*, Barcelona.
- BASSOLS COMA, Martín (2014). "La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama general", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, p. 21-48.
- BAYONA i ROCAMORA, Antoni (1986). "L'organització territorial de Catalunya, marc jurídic i propostes", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 5, p. 9-51.

- BAYONA i ROCAMORA, Antoni (2013). “Catalunya i l’Administració supramunicipal, disseny complex de distribució territorial”, dins Xavier FORCADELL i ESTELLER; Josep M. SABATÉ VIDAL [ed.]. *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat. 23 d’octubre de 2013, Barcelona: Cicle Jornades Governos Locals Km 0: interrogants i reptes sobre el futur*. Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 83-104.
- BOIX PALOP, Andrés (2014). *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l’organització política i administrativa pel País Valencià dins la Constitució de 1978*. [València]: Fundació Nexa.
- BUCH [i MOYA], Miquel (2013). “El municipis petits són els que gestionen millor”, *El 9 Nou. cat*, 10-3-2013.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2013). “Reflexiones en torno al nuevo régimen competencial derivado del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Foro, Nueva época*, vol. 16, núm. 2, p. 196-197.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier (2000). *La comarca en la historia. Una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca*. Santiago de Compostela: USC.
- FERRER i MALLOL, M. Teresa (1999). *L’associació de municipis a l’Edat Mitjana. El carreratge de Barcelona*. Barcelona: Institució Milà i Fontanals (CSIC); Institut d’Estudis Catalans.
- FORCADELL i ESTELLER, Xavier; Marc PIFARRÉ ESTRADA; Josep M. SABATÉ VIDAL [ed.] (2014). *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*. Barcelona: Parlament de Catalunya.
- FUENTES i GASÓ, Josep Ramon (2007). “L’administració local: elecció versus selecció, l’essència de la democràcia representativa. La dignificació de l’ofici de polític local” a *Eines. El municipalisme al segle XXI*, núm. 1.
- (2010). “El règim local de Catalunya i la viabilitat d’articulació d’una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010”, *Revista catalana de dret públic (RCDP). Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya 2006*, p. 218-224.
- (2015a) “Consecuencias de la reforma de la Administración local de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 101, p. 55-88.
- (2015b). “Gobiernos locales, retos de futuro”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 29, p. 5-11.
- (2015c). “Montoro’s LRSAL: donde dije digo, digo Diego”, *Diari de Tarragona*, 11-11-2015.
- FUENTES i GASÓ, Josep Ramon; Judith GIFREU i FONT; Jaume RENYER i ALIMBAU; Josep M. SABATÉ i VIDAL (2009). *Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- FUENTES i GASÓ, Josep Ramon; Marina RODRÍGUEZ BEAS (2015). “La incidencia del régimen local en la organización territorial de Cataluña”, *Nuove Autonomie. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, any XXIV – nova sèrie, núm. 1, p. 155-183.
- FUNDACIÓ TERRITORI I PAISATGE (2015). *Oportunitats per a la custòdia del territori al municipi*. Vic: Xarxa de Custòdia del Territori, <http://www.xct.cat/mm/XCTguiaOportunitats%281%29.pdf>
- GALÁN, Alfredo (2008). “El marc jurídic dels governs locals intermedis segons els nous estatuts d’autonomia”, dins *El futur dels governs locals intermedis*. Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 7-45.
- GARCÍA RUBIO, Fernando (2014). “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, dins Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR [ed.]. *La reforma de 2013 de régimen local espanyol*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 195-304.
- GIFREU i FONT, Judith [ed.]. (2002). *Introducció al Dret Local de Catalunya*. Barcelona: CEDECS.
- (2012). *L’ordenació urbanística a Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- GIFREU i FONT, Judith; Josep Ramon FUENTES i GASÓ (2009). *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.

- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis (2014). “La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, p. 70-82.
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2013). “La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, monogràfic “Revisión del Gobierno Local y la Administración Local en la Ley”, núm. 27, p. 149-159.
- MIR i BAGÓ, Josep (2013). “Les propostes del comitè d’experts sobre els continguts de la Llei de governs locals de Catalunya i la seva plasmació en la iniciativa legislativa presentada per l’executiu català”, dins *Jornada de la FMC sobre les iniciatives de reforma del règim local*, Barcelona, 11-10-2013.
- MIR i BAGÓ, Josep; JOAQUIM SOLÉ VILANOVA; ROSA VIRÓS (1994). *L’organització comarcal a Catalunya. Anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals directors*. Barcelona: FMC.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2013). “Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local”, *Diario del Derecho Municipal* (en línia), 10-6-2013.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2014). “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, p. 11-20.
- RENYER i ALIMBAU, Jaume; JOSEP RAMON FUENTES i GASÓ; JUAN IGNACIO SOTO VALLE; XAVIER FORCADELL i ESTELLER (2011). *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya (2007-2011)*. València: Tirant lo Blanch.
- ROBERTSON, Roland (1990). “Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept”, *Theory, Culture & Society*, núm. 7(2), p. 15-30.
- SABATÉ i VIDAL, Josep M. (2009). “Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (I): la vegueria”, dins Judith GÍFREU i FONT; JOSEP RAMON FUENTES i GASÓ [ed.]. *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, p. 187-212.
- (2014). “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*. Barcelona: Fundació Democràcia y Gobierno Local; Institut de Dret Públic, p. 129-150.
- SALVADOR CRESPO, Mayte (2014). “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 17 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, p. 126-144.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO; MERCEDES FUERTES LÓPEZ (2014). “Una reforma alicorta”, *El Mundo*, 8-3-2014.
- TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan Manel (2009). “Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (II): la comarca”, dins Judith GÍFREU i FONT; JOSEP RAMON FUENTES i GASÓ [ed.]. *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, p. 213-227.
- VÉLASCO CABALLERO, FRANCISCO (2012a). “Reforma del régimen local: la nueva cultura de la intervención”, *Boletín del IDL-UAM*, núm. 42, http://www.idluam.org/images/files/boletines/index_def_42_archivos/Page426.htm
- (2012b). “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, p. 23-60
- (2014). “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, p. 1-23.
- VICENTE AÑAÑOS, Enrique (2004). *Manual de règim jurídic aplicable a la custòdia del territori per a ens locals*. Xarxa de Custòdia del Territori (document ocasional; 7), http://www.xct.cat/mm/file/cdr/do_xct_7_manual_cdt_municipal.pdf
- VILLORIA, Manuel [ed.]. (2015). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.