
¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal?

La solución: áreas básicas administrativas

Isidre Lluçà i Sabarich

Secretario-interventor de Administración local de habilitación estatal.

Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona

- 1. Introducción**
- 2. Breve análisis comparado**
 - 2.1. Grecia
 - 2.2. Francia
 - 2.3. Portugal y el modelo portugués
 - 2.4. Finlandia
- 3. La situación actual en Cataluña**
- 4. ¡No a la desaparición de municipios!; ¡sí a la reducción de Administraciones! ABA**
 - 4.1. No a la desaparición de municipios
 - 4.2. ABA. Áreas básicas administrativas
- 5. Conclusiones y recapitulación**
- 6. Bibliografía, artículos y monografías, y webgrafía**
 - 6.1. Bibliografía
 - 6.2. Artículos y monografías
 - 6.3. Webgrafía

Resumen

La profunda crisis actual ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar y racionalizar el gasto, los procesos, la gestión y el mapa de la cosa pública, y dentro de esta, lo concerniente al ámbito municipal. Cada día son más las voces que reclaman una revisión del vigente modelo municipal y del número de municipios existente en nuestro país. Con este objetivo, se desarrolla un breve análisis comparado de los siguientes países: Grecia, Francia, Portugal y Finlandia, para posteriormente entrar a analizar la realidad actual catalana.

En este trabajo se postula la no desaparición de los municipios y la creación de áreas básicas administrativas, gestadas con criterios de proximidad, movilidad y accesibilidad, mancomunando los ayuntamientos de los pequeños municipios de un ámbito geográfico concreto y determinado, a imagen de las áreas básicas territoriales que establece la Ley 1/1995 PTGC.

Palabras clave: ABA (Área Básica Administrativa); ABT (Área Básica Territorial); municipio; modelo municipal; reducción Administraciones; eficacia; agrupación (de municipios).

Abstract

The current deep crisis has shown the necessity to review and rationalize costs, processes, management and the structure of public affairs including local entities. Every day, opinions are launched to encourage the review of current local authorities model and the number of cities, towns and villages that nowadays exist. With this aim, this article carries out a comparative analysis taking into account the following countries: Greece, France, Portugal and Finland. Then, the article analyzes the current reality of Catalonia.

This article defends the no abolition of cities, towns or villages and the creation of "Administrative Basic Areas" based on subsidiarity, mobility and accessibility criteria. These structures would be possible through the union of small local entities in a specific geographical area like the "Territorial Basic Areas" established in Law 1/1995 PTGC.

Keywords: ABA (Administrative Basic Area); TBA (Territorial Basic Area); local entities; local entities model; administrative rationalization; efficiency; local entities union.

1. Introducción

Uno de los asuntos que, tarde o temprano, entrará a formar parte de la agenda política del Gobierno del Reino de España, sea del signo político que sea, es la ineludible reducción del número de municipios. Esta reducción puede realizarse siguiendo el modelo griego: ningún municipio por debajo de los diez mil habitantes; o bien mediante un razonable y necesario replanteamiento sobre el uso y utilización de los recursos económicos y humanos en la Administración local.

Nos atreveríamos a decir que una de las pocas virtudes de esta profunda crisis económica existente en el primer mundo, es que se ha puesto sobre la mesa la necesidad de racionalizar el gasto, los procesos, la gestión y el mapa de la cosa pública, y dentro de la cosa pública: el ámbito municipal, que trataremos en el presente trabajo. Se ha visto explícitamente en Grecia y es objeto de discusión en Francia, Portugal, Finlandia... y también en nuestro país, bien sea en el marco del Estado, bien en el contexto catalán. Cada día son más las voces, tanto de todo el abanico ideológico, como de los distintos sectores sociales y económicos, que reclaman, cuando menos, un replanteamiento del mapa municipal –debate que también está abierto, casi de

forma permanente, en gran parte de Europa–, con una revisión del marco competencial y un sistema de financiación adecuado, sostenible y racional.

Pero, antes de entrar en materia, considero necesario puntualizar –con objeto de evitar malentendidos y alejar cualquier susceptibilidad– que el presente trabajo está pensado y centrado en la problemática, dificultades y disfunciones existentes en Cataluña, y, por lo tanto, elaborado para ser aplicado en el ámbito geográfico de esta Comunidad Autónoma, por las razones siguientes:

1. Es donde he desarrollado toda mi vida profesional –más de treinta años al servicio de los entes locales–, y, por lo tanto, conozco su problemática, casuística, peculiaridades, defectos y virtudes. Por el mismo motivo, me considero con suficiente capacidad y autoridad para aportar mi granito de arena a una solución pragmática y plausible al problema.

2. Al margen de la normativa estatal en la materia, la normativa propia de Cataluña¹ da suficiente juego como para emprender el diseño de una solución *ad hoc*, más allá de que esta pueda ser exportable y útil –con las adaptaciones correspondientes a las diversas realidades geográficas sociales y culturales, de cada una de las regiones y nacionalidades del Estado, que

1. El marco legislativo propio en el que se ampara el modelo territorial en Cataluña, es el siguiente: Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña; Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña; Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña; Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, por el que se regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña.

se consideren adecuadas y oportunas– a otras comunidades autónomas. En este sentido, no debe ignorarse que la definición del modelo territorial corresponde a las respectivas comunidades autónomas.

Naturalmente, el diagnóstico, tratamiento y conclusiones que se obtengan en el presente documento, probablemente, pueden ser aplicables y extrapolables a las otras realidades existentes dentro del Estado español. Aun así, sería una temeridad por parte de quien firma este estudio, el adentrarse en este terreno, y por eso se considera que esta tarea debe ir a cargo de tantos otros conocedores de sus respectivas realidades.

Por otro lado, antes de profundizar en el trabajo, y para ilustrar gráficamente lo que se pretende poner de manifiesto en el presente documento y hacer más comprensible el objeto de este estudio, elaboraremos un cuadro con dieciocho Estados de la Unión Europea –incardinando Cataluña, y descontando de los datos correspondientes a España la cifra de la población y el número de municipios de Cataluña–, con los datos del número de municipios en relación a la población de cada país. Así pues, si fotografiamos esta realidad europea en materia de mapa municipal, obtenemos una tabla con los resultados siguientes:

	Ayuntamientos	Habitantes	Número de ayuntamientos por millón de habitantes
Reino Unido	477	61 millones	7,8
Dinamarca	98	5,4 millones	18,1
Irlanda	88	4,5 millones	19,5
Portugal	308	11,3 millones	27,3
Países Bajos	467	16,6 millones	28,1
Chipre	33	1,1 millones	30
Suecia	290	9,3 millones	31,2
Grecia	370	10,7 millones	34,6
Bélgica	589	10,6 millones	55,6
Finlandia	342	5,3 millones	64,5
Cataluña	946	7,5 millones	126,1
Italia	8.101	60 millones	135
Media europea			152,1
Malta	68	0,4 millones	170
España (sin Cataluña)	7.166 (8.112 – 946)	38,7 millones (46,2 – 7,5)	185,1 (175,6)
Letonia	503	2,3 millones	218,7
Luxemburgo	116	0,5 millones	232
Hungría	3.100	10 millones	310
Francia	36.782	64,5 millones	570,3
República Checa	6.240	10,4 millones	600

Analizando el resultado del cuadro, observamos que, a pesar de todo, Cataluña tiene una ratio de municipios por millón de habitantes inferior a la media europea, mientras que en España la ratio es superior. Sin embargo, también podemos observar en la tabla que hay tres países: Hungría, Francia y República Checa,

que claramente distorsionan el resultado de la media. Por otra parte, de los resultados de la tabla se deduce, de forma muy evidente, que en todos aquellos Estados que han ejecutado algún plan de reducción de entes locales, su ratio está sensiblemente por debajo de los 100 municipios por millón de habitantes.

Justo es decir que este tema de la reducción de municipios no es una cuestión que sea nueva en nuestro país, bien al contrario, si nos fijamos en el texto siguiente: "... el actual modelo de organización territorial de Cataluña presenta problemas importantes, que tienen consecuencias negativas para la ciudadanía. Una profusión de instancias administrativas que provoca una escasa racionalidad del modelo; un minifundismo municipal que no encuentra en las instancias comarcales una herramienta bastante adecuada de corrección; una delimitación provincial cuestionada que genera una confusión de ámbitos de actuación del Estado y de la Generalitat, que no es idónea y que da una enorme complejidad a la organización territorial del país". Este texto es como empieza el apartado 3 del Preámbulo del Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña, elaborado por la Comisión de Expertos creada por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 3 de abril de 2000, a instancia de los diferentes grupos del Parlamento de Cataluña, más conocido popularmente como Informe Roca.² Sin embargo, este Informe se guardó en el cajón y la situación continúa igual. No defenderemos en este trabajo el Informe de manera íntegra, y, en concreto, no defenderemos la supresión de municipios, pero sí el fondo que contiene, en el sentido de "fusionar" Administraciones, puesto que una cosa me atrevo a afirmar con rotundidad: esta situación actual es absolutamente insostenible.

Aun así, este no es un problema exclusivamente de este país, puesto que en nuestro entorno de referencia, la Unión Europea, también encontramos Estados que todavía adolecen de una enorme fragmentación municipal, con una cantidad significativa de micromunicipios –Francia tiene 36.782 municipios–, otros Estados que ya hace años procedieron a la agrupación de municipios, y otros, como Grecia –que acaba de efectuar una drástica modificación de su modelo territorial y municipal–, que apenas están en fase de realización. Por este motivo, y para poder enmarcar de forma comparada este trabajo, haremos un somero análisis de los Estados siguientes: Grecia, Francia, Portugal y Finlandia.

2. Breve análisis comparado

2.1. Grecia

Grecia, presionada por la crisis –y por la Unión Europea–, se vio obligada a reducir por Ley el número de municipios, pasando de 1.034 antes de la reforma, a tener 370. Con esta trascendental decisión Grecia pasa de una ratio de 96,6 municipios cada millón de habitantes –observamos que a pesar de todo se trataba de una ratio inferior a la que tiene ahora mismo Cataluña (126,1)–, a una ratio actual de 33,6 municipios cada millón de habitantes. Efectivamente, en el Consejo de Ministros griego de 10 de enero de 2010, se propuso un cambio de modelo que posteriormente se concretó mediante la Ley 3852/2010, de 3 de junio, publicada el 7 de junio de 2007 en el Boletín Oficial. Se denominó "Plan Kallikrates", Plan que prevé una reorganización territorial, con una impresionante reducción del número de municipios y, en consecuencia, también, de personal al servicio de los entes locales.

Hasta el establecimiento del Plan Kallikrates, el Estado griego se dividía en 13 regiones, *periferiarquies*, subdivididas en 51 jefaturas, *nomos*, que, a su vez, se dividían en 147 provincias, *eparquies*. En el año 1997, Grecia ya llevó a cabo una reforma del mapa municipal, reduciendo mucho el número de entes locales. Hasta el establecimiento del Plan, la estructura administrativa local estaba compuesta por dos tipos de entidades según la población censada: por un lado existían los *demos*, ciudades de más de 10.000 habitantes: un total de 228; y por otro, las *comunidades* o *comunes*, poblaciones de entre 300 y 10.000 habitantes: había 806.

El Plan Kallikrates ha significado la reducción de 1.034 entidades locales, dejándolas en solo 370 municipios –"fuertes y efectivos", según su declaración de intenciones–, tomando como referencia el modelo escandinavo de grandes municipios, así como una sensible reducción de cargos políticos y de personal. El Plan ha establecido la creación de dos grandes regiones metropolitanas: Atenas y Salónica.

2. A instancia del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, los diferentes grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña acordaron crear una Comisión de Expertos para estudiar y elaborar un Informe que permitiera revisar el modelo de organización territorial de Cataluña, con el objetivo de que posteriormente se emprendieran las iniciativas legislativas adecuadas.

El 3 de abril de 2000, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña acordó la creación de la citada Comisión de Expertos, integrada por las personas siguientes: presidente, Miquel Roca i Junyent; vocales: Jordi Bonet i Agustí, abogado; Jesús Burgueño i Rivero, geógrafo; Robert Casadevall i Camps, geógrafo; Tomàs Font i Llovet, catedrático de Derecho Administrativo; Josep M. Franquet i Bernis, ingeniero agrónomo; Enric Lluch i Martín, geógrafo; Xavier Rubio i Cano, geógrafo i demógrafo.

A escala supramunicipal, el recorte ha sido tanto o más drástico que a escala municipal: se han eliminado de forma fulminante los 51 *nomos*, jefaturas, y las 147 *eparquies*, con un alcance geográfico similar a las provincias. Entre el Estado y los municipios ahora solo han quedado 13 regiones, *periferiarquies*, con presidentes escogidos y competencias descentralizadas más amplias, en paralelo a las 7 demarcaciones territoriales de la Administración del Estado para el ejercicio de competencias estatales.

2.2. Francia

En Francia, como ya se ha citado anteriormente, actualmente hay 36.782 municipios. Por lo que se refiere a este país, desde hace más de treinta años hay voces reclamando la fusión de los municipios. Aun así, el Parlamento francés no ha tomado nunca ninguna iniciativa en el sentido de legislar obligando a los municipios a la fusión. En 1971 la Ley Marcellin ofrecía una asistencia y una ayuda financiera para facilitar y promover que los municipios procedieran a agruparse libremente. Solo 1.300 municipios aceptaron disolverse dentro de otras entidades más grandes. Es por ello que los partidarios de reagrupar municipios alertan de la fragilidad de los municipios franceses en relación a sus homólogos del resto de Europa.

Recientemente, la Asamblea Nacional Francesa aprobó el proyecto de ley de reforma territorial, basado en el Informe Balladur e impulsado por el presidente Sarkozy y su Gobierno del primer ministro Fillon, Ley 2010/1563, de 16 de diciembre, de reforma de las colectividades territoriales (*Journal Officiel* de 17 de diciembre de 2010). Esta reforma, sin embargo, responde más a una reducción de cargos que a la reducción de municipios. Esta reforma significaría reducir los aproximadamente 6.000 consejeros territoriales actuales, dejándolos en un número aproximado de entre 3.700 y 3.800.

Esta reforma conlleva también el establecimiento de políticas que fomenten la *intercommunalité*,³ con la creación de unas nuevas figuras: las *métropoles* y la *communauté d'agglomération*. Las *métropoles* consisten en la constitución de unos entes supramunicipales –lo que podríamos llamar áreas metropolitanas– alrededor de las grandes capitales, configurando unos entes con una población mínima de 450.000 habitantes. Por su parte, la *communauté d'agglomération* es un ente supramunicipal con una población a partir de 50.000 habitantes, o de 30.000 si comprende la capital del Departamento. Sin embargo, en ningún caso Francia se plantea reducción alguna de municipios, sino solo simplificar los procesos de *intercommunalité*, con el objetivo de reforzar su estructura y fomentar su implantación.

2.3. Portugal y el modelo portugués

Portugal también ha abierto el debate de la reforma de los entes locales, curiosamente a pesar de un modelo municipal basado en un conjunto de pequeñas –y no tan pequeñas– parroquias que conforman los municipios portugueses. Efectivamente, a primeros del pasado diciembre de 2010, a través del secretario de Estado de Administración local, se anunció públicamente la constitución de una “plataforma de diálogo”, con el objetivo de plantear y elaborar propuestas sobre la reorganización y/o redimensionamiento del actual modelo y mapa de municipios y *freguesias*.⁴ En esta plataforma participarán la *Associação Nacional de Freguesias* (ANAFRE) y la *Associação Nacional de Municípios Portugueses* (ANMP). Es justo comentar que los primeros posicionamientos que se han adoptado muestran una predisposición favorable a una reducción, racional y necesaria, tanto por parte de los especialistas en Administración local, como de los actores directamente implicados.

3. En relación con el presente trabajo, nos quedaremos con la idea de la intercomunalidad. En Francia el principio de intercomunalidad permite a los municipios poder agruparse en el seno de otro ente público –tipo mancomunidad de municipios–, facilitando así su colaboración mutua. Mediante la intercomunalidad, se ha podido paliar parte de las dificultades que comporta la fragmentación municipal, puesto que los municipios se han podido agrupar para la prestación de servicios y también en materia de infraestructuras comunes (educación, sanidad, abastecimiento de agua, vías públicas, etc.). Esta fórmula institucional ha contribuido a una mejor organización de los servicios públicos.

Podemos encontrar en la intercomunalidad la fórmula alternativa y sustitutiva de la fusión de municipios, puesto que por un lado los municipios no desaparecen, y por otro actúan al cobijo de un ente supramunicipal que garantiza una Administración eficaz y unos servicios públicos adecuados.

4. La *freguesia* es la parroquia en lengua portuguesa. La *freguesia* es un ente local inferior al municipio.

Portugal es un país cuyo modelo interesa para la elaboración de este trabajo, no tanto por su sistema de gestión administrativa, sino por su modelo territorial local, dado que, por un lado, se rige por un patrón de organización administrativa que proviene de una antigua tradición histórica, y, por otro, por un respeto a la realidad territorial mediante un interesante equilibrio entre lo que, en nuestro lenguaje administrativo, llamaríamos municipios y entidades locales menores. Este modelo de organización territorial está basado en las *freguesias* y municipios. El marco jurídico que regula su organización, es la Ley 169/1999,⁵ de 18 de septiembre, "Entidades locales. Competencias y régimen jurídico". Según la propia definición portuguesa del concepto de *freguesia*, se trata de un ente territorial relativamente autónomo del municipio, que dispone de órganos de gobierno propios y competencias propias. El conjunto de *freguesias* es el que conforma el municipio.

La composición orgánica de la *freguesia* está formada por la *assembleia de freguesia*, que es el órgano colegiado deliberante; la *junta de freguesia*, que es el órgano ejecutivo; el presidente de la *assembleia de freguesia* –que sería el equivalente al alcalde–, cargo que preceptivamente corresponde al presidente de la *mesa da assembleia de freguesia*; y el presidente de la *junta de freguesia*, que preceptivamente tiene que ser el líder de la lista más votada en las elecciones locales, y que no necesariamente coincide con la misma persona que ocupa el cargo de presidente de la *assembleia de freguesia*.

La *assembleia de freguesia*, que como se ha citado, es el órgano deliberante de la parroquia, está compuesto por miembros elegidos mediante sufragio universal directo, por un periodo de cuatro años, a través del sistema electoral proporcional. El número de miembros electos que compone la *freguesia* varía en función del número de habitantes, con un mínimo de 7 y un máximo en función del número de habitantes.⁶ En las *freguesias* con un número inferior a 150 electores, la *assembleia de freguesia* es sustituida por el *plánari dos cidadãos eleitores*, institución equivalente a nuestro Concejo Abierto.

En cuanto a los municipios, los órganos municipales son la *assembleia municipal*, que es el órgano colegiado deliberante del municipio; el *presidente da assembleia municipal*, que es quien ejerce la representación municipal; la *câmara municipal*, que es el órgano colegiado ejecutivo del municipio; y el *presidente da câmara municipal*, que es el cabeza de lista más votado en los comicios municipales.

La *assembleia municipal* está constituida por los presidentes de las *freguesias* del municipio y por un número de miembros electos mediante sufragio universal, por un periodo de cuatro años, que en ningún caso puede ser inferior al triple de miembros de su *câmara municipal*. Se trata de una asamblea deliberante que también supervisa las actividades de la *câmara* en tanto que órgano ejecutivo.

Por su parte, la *câmara municipal* es el consejo ejecutivo del municipio, y está formada por un presidente y por *vereadores* (concejales), elegidos por cuatro años, intermediado sufragio universal directo. Los miembros del ejecutivo, tienen derecho de voz pero no de voto en la asamblea.

2.4. Finlandia

Actualmente en Finlandia⁷ la ratio es de 64,5 municipios por cada millón de habitantes. Aun así, el Gobierno del Estado tiene establecida una política destinada a fomentar la agrupación, unificación y fusión de municipios, con el objetivo de que los entes locales resultantes sean de unas dimensiones adecuadas, que les permitan hacer frente a las exigencias de la sociedad del siglo XXI, con la capacidad y recursos suficientes y necesarios. En Finlandia no hay un límite de población para poder ser un municipio; aun así, hay un consenso generalizado en considerar que un municipio, en Finlandia, no es viable si no cuenta con un mínimo de población de veinte mil habitantes. Esto es así porque el nivel de competencias de los entes locales fineses, como por ejemplo la sanidad y la educación, hace inviable que los municipios puedan prestar estos servicios con una población inferior. En

5. Ley actualizada mediante la Ley 5-A/2002, de 11 de enero; Rect. 4/2002, de 6 de febrero; Rect. 9/2002, de 5 de marzo; y Ley 67/2007, de 31 de diciembre.

6. Más de 20.000 habitantes: 19 miembros electos. Cuando el número de electores de la *freguesia* supera los 30.000, se escogerá un miembro electo más por cada fracción de 10.000 electores más, con el añadido de que si el resultado obtenido es par, se incrementará en un miembro más, puesto que el número de miembros electos siempre ha de resultar impar.

7. *Kuntalaki* (Ley de Gobierno local) 17.3.1995/365, así como sus posteriores modificaciones.

este sentido, hay que destacar que gozan de competencias en los servicios siguientes: salud (asistencia primaria); servicios sociales; educación preescolar, primaria, secundaria, formación profesional, educación de adultos, bibliotecas; cultura, ocio y deporte; ordenación del territorio y planificación urbanística; mantenimiento de infraestructuras, técnicas y de medio ambiente (vías públicas, gestión de la energía, recursos hídricos, tratamiento y gestión de residuos, puertos y transportes públicos).

En Finlandia, no hay entidades locales menores, a pesar del gran número de pequeñas localidades que componen algunos de los municipios finlandeses; no es una figura que contemple el ordenamiento jurídico local. Aun así, los entes locales que agrupan varias poblaciones, tienen distribuidas por su territorio, en aquellas entidades de población más significativa, varias oficinas de atención al ciudadano, que actúan de oficina administrativa municipal local, como medida de proximidad de la Administración a sus administrados.

En cuanto a los niveles intermedio y regional, Finlandia tiene una organización territorial basada en los *maakuntien liitto*, cuya traducción sería: consejos regionales; hay veinte, y corresponden a lo que en nuestro modelo de división territorial equivaldría a las provincias, a pesar de que se trata de unos entes eminentemente de cariz administrativo. Estas veinte provincias (o regiones en el modelo finés) forman 6 regiones que en la lengua suomi se denominan *läänit* (cuya traducción literal sería la de provincia).⁸

3. La situación actual en Cataluña

En Cataluña hay 946 ayuntamientos y una población de 7,5 millones de habitantes. La ratio que le

corresponde es de 126,1 municipios cada millón de habitantes. Sin embargo, afinando mucho más y de acuerdo con los datos de la estadística de población de Cataluña, observamos que 478 municipios, es decir el 50,52%, están por debajo de los 1.000 habitantes –de los cuales 177, un 18,7% del total de los municipios de Cataluña, tienen una población inferior a los 250 habitantes, y, de estos, 23 no llegan a los 100–. Solo 60 municipios, es decir, el 6,3% de los municipios catalanes, están por encima de los 20.000 habitantes. Evidentemente, si el objetivo que se persigue por mandato estatutario es una buena Administración, y por mandato constitucional eficiencia y eficacia, con este modelo territorial es algo manifiestamente imposible.

A la hora de definir qué es un municipio pequeño, tenemos que acudir al artículo 67 del Decreto legislativo 2/2003, texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, cuando hace una distinción entre los municipios con población inferior a cinco mil habitantes –al establecer los servicios mínimos obligatorios en todos los municipios–, y los de población superior a cinco mil. También el Real decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional,⁹ en su artículo 2.c) establece que las secretarías de clase tercera, actualmente Secretaría-Intervención, están destinadas a los ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes. Vemos pues, cómo la propia legislación considera municipios pequeños –o para decirlo de otra forma, los municipios que ocupan la escala más baja en la dimensión poblacional– los que no llegan a 5.000 habitantes. Al mismo tiempo, dentro de esta franja, la normativa todavía hace dos distinciones más: aquellos que fun-

8. Esta significación semántica inversa de nombres y contenido –tanto en este punto como en otros de la realidad del modelo administrativo y político suomi–, ha dado lugar a confusiones en la traducción de los textos fineses, lo que ha inducido a errores en el contenido de la información sobre este país existente en los diversos organismos europeos.

9. La Disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cambia la denominación de “habilitados nacionales” por la de “habilitados estatales”.

10. El Concejo Abierto está regulado en el artículo 73 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. En estos municipios, el Gobierno y la Administración corresponden a un alcalde o alcaldesa elegido de acuerdo con lo que dispone la legislación electoral, y un Consejo General formado por todos los electores. El alcalde o alcaldesa tiene que designar una Comisión integrada por un mínimo de dos y un máximo de cuatro vocales, que le tienen que asistir en el ejercicio de sus funciones y le tienen que sustituir, por orden de designación, en caso de ausencia o enfermedad. Corresponde al alcalde o alcaldesa representar y administrar el municipio y ejecutar los acuerdos adoptados por el Consejo General. En defecto de uso, costumbre o tradición local, el Consejo General se tiene que reunir como mínimo cada tres meses, y cuando lo decide el alcalde o alcaldesa o lo solicita la cuarta parte, como mínimo, de los vecinos, para tratar de todos los asuntos de interés del municipio. Es aplicable supletoriamente, en todo caso, el régimen general de funcionamiento establecido para el pleno por la legislación de régimen local.

cionan en régimen de Concejo Abierto,¹⁰ es decir, se elige un alcalde por sufragio universal, y el resto de los habitantes del municipio integran la asamblea vecinal; y los municipios de hasta 100 habitantes y los de 101 hasta 250 habitantes,¹¹ que también gozan de una consideración diferente, puesto que el sistema electoral que se les aplica es el de listas abiertas, donde el ciudadano puede votar: hasta dos candidatos en los municipios de hasta 100 habitantes, y hasta cuatro candidatos en los municipios de 101 a 250 habitantes, de los electores pasivos que considere más aptos, de entre los que se han presentado al proceso electoral.

Formulado el marco dimensional de lo que es un municipio pequeño, hace falta ahora situar el contexto operacional, y afirmar categóricamente que un Ayuntamiento de un municipio pequeño no puede cumplir las exigencias de capacidad necesarias para gestionar y representar los intereses del conjunto de habitantes de su municipio, tal como establece la propia Ley cuando se refiere al principio de autonomía municipal, así como el principio de subsidiariedad que proclama la Carta Europea de la Autonomía Local. En este punto tomamos prestadas las palabras de José Luis Blasco Díaz en la introducción del libro *L'empament constitucional del principi d'autonomia local*,¹² donde nos dice: "... la autonomía local no puede quedar anclada en conceptos que se asentaron hace lustros, sino que necesita también evolucionar al mismo ritmo que los otros centros de poder territorial. Así, hace años que desde varias instancias se exige un papel con más presencia de las entidades

locales en la toma de decisiones políticas, con la actualización del régimen local vigente". Sin embargo, resulta difícil pensar en un papel con más presencia de las entidades locales de municipios pequeños en la toma de decisiones políticas.

El Ayuntamiento de un municipio pequeño, no puede ofrecer, nunca, el mismo nivel de seguridad jurídica y administrativa que sus homólogos de dimensiones superiores. La mayoría de ayuntamientos de municipios pequeños no pueden mantener la figura del secretario por sí solos, y lo han de compartir con otros; ni disponer de un equipo humano con capacidad de resolución y ejecución; no pueden sostener un equipo técnico (arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero, etc.) adecuado a las necesidades y exigencias del día a día. Prácticamente ningún Ayuntamiento de un municipio pequeño puede garantizar y dar la respuesta adecuada a las exigencias que las leyes básicas y esenciales de aplicación en la Administración local requieren. Un Ayuntamiento de un municipio pequeño, no puede atender adecuadamente las obligaciones y disposiciones legales y jurídicas, como tampoco se puede dotar de las inversiones indispensables, ni disponer de los servicios adecuados –muchas veces ni los mínimos que exige el artículo 67 en su apartado a)¹³ del Decreto legislativo 2/2003, TRLMRLC– a las necesidades de sus ciudadanos. ¿Tiene sentido mantener este modelo insostenible? Personalmente afirmo, taxativa y rotundamente, que no.

Precisamente es en este aspecto de la búsqueda de la "buena administración", que instituye el Estatuto

11. Los municipios con una población de hasta 100 habitantes y los de 101 hasta 250 habitantes, se regulan mediante los artículos 179 y 184 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, recientemente modificada por la Ley orgánica 2/2011, de 28 de enero. En estos municipios, cada partido, federación y/o agrupación electoral o coalición electoral, puede presentar una lista con un máximo de tres nombres, en los municipios de hasta 100 habitantes, y de cinco nombres, en los municipios de entre 101 y 250 habitantes. Por su parte, cada elector puede dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el distrito en caso de municipios de hasta 100 residentes, o a un máximo de cuatro en los municipios de entre 101 y 250 residentes de entre los que la Junta Electoral ha proclamado como válidos. Se proclamarán electos tres candidatos en los municipios de hasta 100 habitantes, y cinco candidatos en los municipios de 101 a 250 habitantes, que hayan obtenido un mayor número de votos. En caso de empate se resuelve mediante sorteo. En caso de que en el decurso de la legislatura se produjera un deceso, incapacidad o renuncia de un concejal, la vacante se atribuirá al candidato siguiente que haya obtenido más votos.

12. BLASCO DIAZ, JOSÉ LUÍS, FABRA VALLS, Modesto, OLLER RUBERT, Marta, *L'empament constitucional del principi d'autonomia local*, Col·lecció Estudis Locals, Associació Catalana de Municipis, Càtedra Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, Barcelona, 2010.

13. El artículo 67.a) del Decreto legislativo 2/2003 establece cuáles son los servicios mínimos, y cita textualmente que "Los municipios, independientemente o asociados, deben de prestar, como mínimo, los servicios siguientes:

"a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de basuras, limpieza viaria, suministro domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas."

de Autonomía,¹⁴ y que explícitamente desarrolla –citando cuáles son los derechos que incluye el concepto de “buena administración”– la Ley 26/2010,¹⁵ de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, así como en el cumplimiento del mandato de promover una Administración Pública ágil, eficaz y eficiente, que establece como finalidad expresa el artículo 2 de la ya citada Ley 26/2010, RJPAPC, y en el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad y eficacia, en donde hay que centrar esta parte del trabajo. El artículo 14 de la Constitución española establece que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer ninguna discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, pues bien, es evidente que hay una circunstancia social –la insostenible e irracional dimensión de los pequeños municipios– que hace que en la práctica se produzca una discriminación en cuanto a la igualdad para disfrutar del derecho a acceder, disponer y utilizar el mismo nivel de servicios que los ciudadanos que viven en municipios medianos y grandes.

La modernización de la cosa pública en los ayuntamientos de los pequeños municipios, pasa, ineludiblemente, por garantizar la seguridad jurídica y la eficacia, eficiencia y agilidad de su Administración, sin embargo la realidad es muy diferente. Ningún Ayuntamiento con un/a secretario/a compartido/a con otros ayuntamientos –situación muy habitual y frecuente en la mayoría de entes locales de los pequeños municipios de nuestro país–, y por lo tanto trabajando a tiempo parcial uno, dos o tres días a la semana, y un/a administrativo/va (en algunos casos, ni esto), puede garantizar y dar la respuesta adecuada a las exigencias de la buena administración, asegurando la aplicación de las leyes básicas y esenciales de nuestro ordenamien-

to jurídico inherentes a la Administración local, como son: la legislación del procedimiento administrativo, la Ley de Haciendas locales, la Ley de contratos del sector público, las leyes de régimen local, la legislación urbanística, el Reglamento de obras, actividades y servicios o el Reglamento del patrimonio, por citar las más importantes. Dicho de otra forma: los ayuntamientos de los pequeños municipios están condenados a trabajar en unas condiciones muy deficientes, con muy poca capacidad de maniobra en cuanto a una tramitación cuidadosa de los diversos expedientes que conforman la actividad ordinaria de la gestión administrativa, y casi siempre con unos recursos, humanos y económicos, sensiblemente insuficientes en contraposición a lo que debería ser en un modelo óptimo de gestión y funcionamiento de la cosa pública.

Con muchas probabilidades, difícilmente encontraríamos un Ayuntamiento de municipio pequeño en condiciones de soportar una auditoría, administrativa y contable, sin tener que hacer frente a un cúmulo de incorrecciones, irregularidades, defectos de forma y vicios de procedimiento e, incluso, ilegalidades debidas a la imposibilidad material de cumplir cuidadosamente con el procedimiento establecido, no por desidia ni por mala fe, simplemente por la dificultad empírica de ejecutar y aplicar estrictamente la compleja y abundante tramitación burocrática, de acuerdo con la legislación vigente, en cada caso.

Aun así, esta dificultad manifiesta de dar cumplimiento a los principios constitucionales mencionados, de legalidad y eficacia, no exime a sus actores de ninguna de las responsabilidades inherentes que comportan. No se puede perder de vista y, por lo tanto, hay que tener muy presente, que tanto el personal como las autoridades al servicio de la Administración Pública, responden, con su patrimonio personal, ante las responsabilidades contraídas, de acuerdo con lo que dis-

14. El artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, lleva como título: “Derechos de acceso a los servicios públicos y a una buena administración”.

15. El artículo 22, “Derecho a una buena administración”, de la Ley 26/2010, desarrolla el concepto de buena administración, y establece e incluye los siguientes requisitos: el derecho a que la actuación administrativa sea proporcional a la finalidad perseguida; el derecho a participar en la toma de decisiones, y, especialmente, el derecho de audiencia y el derecho a presentar alegaciones en cualquier fase del procedimiento administrativo, de acuerdo con lo que establece la normativa aplicable; el derecho a que las decisiones de las Administraciones Públicas estén motivadas, en los supuestos establecidos legalmente, con una referencia sucinta a los hechos y a los fundamentos jurídicos, con la identificación de las normas aplicables y con la indicación del régimen de recursos que corresponda; el derecho a obtener una resolución expresa y que se les notifique dentro del plazo legalmente establecido; el derecho a no aportar los datos o los documentos que estén en poder de las Administraciones Públicas o de los que estas puedan disponer; el derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en que son personas interesadas.

pone el artículo 145¹⁶ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, adaptada a la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Por este motivo, se producen casos en los que autoridades municipales y funcionarios han sido llevados ante los juzgados correspondientes por asuntos donde, sin haber habido ningún tipo de intencionalidad, se ha incurrido en episodios de vulneración normativa, infracciones y/o incluso delitos que han ocasionado más de un susto y quebradero de cabeza a los afectados. Cada vez es más complicado respetar escrupulosamente el ordenamiento jurídico vigente, y a esta realidad hay que añadir, al mismo tiempo, que el ciudadano cada día está más habituado a exigir y a llevar a los tribunales la defensa de sus legítimos intereses.

En los pequeños municipios se añade otro factor negativo que afecta y es determinante en el desarrollo de la política municipal: la excesiva proximidad entre sociedad, actores administrativos y actores políticos. Es un terreno abonado a los conflictos y confrontaciones personales y familiares, endémicos y ancestrales, provenientes del pasado (más cercano o más lejano), antagonismos irreconciliables que se llevan al terreno político municipal, y que, con su influencia y la presión de unos actores sobre los otros, hacen imposible una gestión de la cosa pública con rigor, eficiencia y eficacia.

En estos municipios, la adscripción política, a menudo, no responde a parámetros ideológicos, sino a nexos familiares y/o de grupos sociales, y el hecho de intervenir en la cosa pública, responde a la voluntad, muchas veces incluso confesada, de “defender”, preservar y/o proteger unos intereses concretos, y de buscar un campo de batalla apropiado –¡el Ayuntamiento!– para dar salida a estas luchas. En municipios

con un número reducido de vecinos, es prácticamente imposible tomar decisiones al margen de las presiones de todas partes. La proximidad es excesiva, y el nivel de “conocimiento/confianza” hace muy difícil una acción de gobierno responsable, racional, justa y ecuánime.

Para acabar este capítulo, citar lo que dice al apartado de propuestas del Capítulo V del *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*:¹⁷ “El sistema tradicional de gobierno local que se desprende de la LBRL de 1985 tiene difícil encaje en modelos de sociedad en constante transformación que exigen sistemas más ágiles de gobierno y con una nítida distribución de responsabilidades.”

4. ¡No a la desaparición de municipios!; ¡sí a la reducción de Administraciones! ABA

4.1. No a la desaparición de municipios

Ya hemos dicho que el Plan Roca trató esta cuestión hace once años. Sin embargo, este Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña fracasó por haber propuesto la desaparición de municipios. Efectivamente, planteó abiertamente la supresión de los municipios de menos de 250 habitantes –es decir, 2 de cada 10 municipios catalanes– y estableció un umbral de mil habitantes en la agregación de municipios en la gran mayoría del país y de quinientos en la alta montaña. Esto generó un rechazo frontal y unánime de los pequeños municipios. En este trabajo no se propone suprimir municipios, sino reducir Administraciones, y es aquí donde nos fijaremos en los modelos comparados, acudiendo: al modelo portugués en cuanto a sus entidades locales menores (*freguesias*), al modelo francés en aquello que se refiere a

16. “Artículo 145. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

“1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

“2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados podrá exigir de sus Autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

“Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: El resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

“3. Asimismo, podrá la Administración instruir igual procedimiento a las Autoridades y demás personal a su servicio por los daños o perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, culpa o negligencia grave.”

17. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*.

la intercomunalidad, y al modelo finés en cuanto a las oficinas de atención al ciudadano que actúan de oficina administrativa municipal local.

En Grecia, forzada también por la UE, nadie tuvo tiempo de quejarse; la grave situación económica –muy viva y visible como estamos viendo actualmente– les obligó a tomar esta medida precipitada. En nuestro caso, la situación no es tan extrema –aparentemente– como para tener que apresurarse, pero está claro que, vistos los acontecimientos –y en consideración a los tambores de guerra que vienen sonando–, es necesario empezar a plantear soluciones. Por eso es conveniente irlo pensando, antes de que la coyuntura nacional y/o internacional nos obligue a tomar drásticas medidas de hoy para mañana, o se nos imponga la adopción de planteamientos legislativos para que, como en el caso de Grecia, ningún municipio pueda tener una dimensión de población inferior a los diez mil habitantes.

Por otro lado, conseguir que todos los habitantes de los municipios pequeños dispongan del mismo nivel de servicios que el resto, no necesariamente pasa, o tiene que pasar, por la eliminación fulminante del municipio y, consecuentemente, de las dependencias municipales. Es perfectamente posible plantear un modelo donde, sin que desaparezca el municipio, sea posible diseñar un sistema de gestión administrativa local que agrupe y centralice a la Administración y la toma de decisiones, de una forma muy parecida a lo que coloquialmente llamaríamos una fusión de ayuntamientos. No hay que perder de vista que el marco jurídico vigente en el Estado, en materia de régimen local, sitúa en sede de las comunidades autónomas la definición del respectivo modelo territorial correspondiente, y, en este sentido, es muy definitorio lo que dispone el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, y en concreto su artículo 83.1, donde dice que Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y *vegueries*; y el apartado 3 del mismo artículo, dispone que los otros entes supramunicipales que cree la Generalitat se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios.

El magistrado y secretario de Administración local en excedencia Jesús Mozo Amo, nos dice en el pró-

logo del libro *Problemas frecuentes en la Administración local*¹⁸ lo siguiente: “La problemática que plantea el pequeño municipio se consideró que debía de ser abordada y resuelta a nivel autonómico en cuanto que la Ley de bases del régimen local remite, en esencia, a la legislación autonómica no solo el establecimiento de regímenes organizativos especiales para este tipo de municipios sino también la aprobación, en algunos casos, y aplicación, en todos, de la legislación sobre alteración de términos municipales”. Estamos de acuerdo, pues, en que el ordenamiento vigente pone en manos de las comunidades autónomas y, por lo tanto, de la Generalitat de Cataluña, los instrumentos jurídicos suficientes como para emprender esta tarea capital.

En este trabajo, se propone una solución que, basándose en el vigente ordenamiento en régimen local, posibilitaría mancomunar los ayuntamientos de los pequeños municipios de un ámbito geográfico concreto y determinado, configurando lo que a partir de ahora llamaremos áreas básicas administrativas (ABA), a imagen de las áreas básicas territoriales –ABT¹⁹ que instituye la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña. Se trataría de áreas gestadas con criterios de proximidad, movilidad y accesibilidad, por un lado, uniendo, concentrando y compartiendo energías y recursos (administrativos, técnicos, económicos y humanos), por el otro; y todo ello dentro de un marco orientado por los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y legalidad, así como por el derecho a una buena administración que establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

4.2. ABA. Áreas básicas administrativas

El modelo que se propone en el presente trabajo, consiste en el establecimiento reglado de unas áreas básicas administrativas (ABA), con el objetivo de garantizar una buena administración de la cosa pública municipal. Creando y centralizando una única Administración supramunicipal, compartida por todos los municipios integrantes del ABA, que sea competente, dinámica y profesional, con personal cualificado, preparado y

18. ARES FALCÓ, Patricia, ESCUDERO VILLAFILA, Reyes, HERNÁNDEZ HERRERA, Dolores, VÁZQUEZ NEGRO, Francisco Javier, *Problemas frecuentes en la Administración local. Recopilación de supuestos prácticos reales*, La Ley - El Consultor, Madrid, 2010.

19. Las áreas básicas territoriales (ABT) son divisiones administrativas territoriales constituidas por la agrupación de pequeños municipios como lindar mínimo de cobertura territorial para los equipamientos colectivos (salud, saneamiento, educación, deporte, etc.).

apropiado, capacitado para dar un servicio ágil, eficaz y con garantías, técnicas y jurídicas. Estas ABA pueden abarcar el ámbito territorial de lo que sería una mancomunidad, o bien de un consorcio, o de una agrupación de municipios, o de una subcomarca, o, incluso, de toda una comarca. En Cataluña hay supuestos como la comarca del Alta Ribagorça, con 4.375 habitantes, o la del Pallars Sobirà, con 7.625 habitantes, o bien otras como el Priorato, el Pallars Jussà, el Valle de Arán, etc., de aproximadamente unos diez o doce mil habitantes, que ya podrían constituir por sí solas un ABA. En todo caso, nunca un ente local debería sobrepasar el ámbito territorial de una comarca. La propuesta que se postula, en función de las características de cada área territorial, establece que para que pueda ser considerado un ente local con la capacidad necesaria y suficiente para poder gestionar adecuadamente los servicios y, en definitiva, para que sea operativa un ABA, es necesario que su población en ningún caso sea inferior a los 9.000/10.000²⁰ habitantes, salvo en aquellas excepciones, muy puntuales, que lo hagan materialmente imposible.

Por lo que se refiere al marco normativo que ampare jurídicamente la propuesta, la legislación vigente en materia de régimen local nos puede aportar las herramientas necesarias mediante figuras e instrumentos suficientes para poder encontrar las soluciones adecuadas.²¹ Sin embargo, la creación de áreas básicas

administrativas debería producirse por disposición normativa explícita *ad hoc*, siendo aconsejable, al mismo tiempo, conseguir el máximo consenso de los entes locales afectados y/o interesados y del municipalismo en general. La transformación del modelo debería ir acompañada, de forma paralela, de algún tipo de estímulo, mediante un catálogo de ayudas institucionales que incentiven y hagan atractiva la agrupación. En todo caso, bien es cierto que la legislación de régimen local ya permite la posibilidad de la dispensa en la prestación de servicios básicos que determina el ya citado artículo 67 del Decreto legislativo 2/2003 LMRLC, ello permitiría un vaciado²² de contenido en la obligación de prestación de servicios a los ayuntamientos de los municipios implicados, y la viabilidad, mediante un retoque normativo, de traspasarlos a las ABA.²³

Los municipios que formen un ABA, pasarían a tener la condición formal de entidad local menor o entidad local descentralizada, con características muy similares a las que ostentan actualmente estas entidades locales. Las dependencias municipales de estos municipios que integren un ABA, pasarían a ser oficinas consistoriales, como en el modelo finlandés, integrantes de la red administrativa del ABA correspondiente (de forma semejante a una agencia local de caja o banco) conectada telemáticamente con la sede del ABA, donde están centralizados todos los servicios administrativos, con los correspondientes profesionales y técnicos

20. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el presente trabajo no es, evidentemente, un documento de cariz económico, y que, en consecuencia, la cifra apuntada es, simplemente, orientativa, con la mirada puesta en lo que ha pasado en Grecia, por un lado, y desde un punto de vista estrictamente de experiencia personal, por otro. Probablemente, si este trabajo fuera el Informe de investigación para obtener el grado de doctor de un licenciado/graduado en economía, nos diría una cifra sensiblemente diferente, o no. No en balde, ya hemos visto que en Finlandia consideran que un municipio solo es económicamente sostenible, si tiene competencias en servicios sociales y salud, a partir de los veinte mil habitantes.

21. El artículo 13 del Decreto legislativo 2/2003, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, regula la agregación total o fusión de municipios; el Decreto 244/2007, por el que se regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña, en los artículos 4 a 7 regula la fusión y agregación de municipios; los artículos 115 a 122 de la LMRLC, regulan las mancomunidades de municipios; los artículos 123 a 132, regulan la naturaleza, creación y legislación aplicable a las comunidades de municipios; el Decreto 244/2007, artículos 39 a 47, trata de las entidades municipales descentralizadas; los artículos 48 a 50 del mismo Decreto 244/2007, regulan las mancomunidades de municipios. Finalmente, las entidades municipales descentralizadas y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, están reguladas en los artículos del 79 al 83 LMRLC. También hay que acudir a la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), y al Real decreto legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (ROF).

22. El artículo 9.4 del Decreto legislativo 2/2003, determina que las competencias municipales pueden ser ejercidas por las comarcas y por las entidades metropolitanas en los supuestos y con los requisitos establecidos por las leyes. Asimismo, el artículo 68 del mismo Decreto legislativo 2/2003 abre la puerta a este vaciado, mediante la técnica de la dispensa de la prestación de servicios.

23. El artículo 68, puntos 1 y 2, de la LMRLC, podría quedar redactado de la forma siguiente: 68.1. Si el establecimiento o la prestación de servicios a que se refiere el artículo 67 resulta imposible o de muy difícil cumplimiento, *o bien se considera que deben ser prestados por un ABA*, los municipios pueden solicitar al Gobierno de la Generalitat la dispensa de la obligación de prestarlos y *la delegación de estas competencias al ABA*. 68.2. En este caso, corresponde *al ABA* o a la comarca prestar los servicios municipales obligatorios, de acuerdo con lo que dispone esta Ley (en cursiva es el texto que se añade).

necesarios. Los ciudadanos de cada uno de los municipios integrantes del ABA no se han de ver afectados por ninguna deficiencia, ni encontrar diferencia alguna en negativo, en relación con el servicio de atención que hasta el establecimiento de las ABA se les pueda estar prestando –sobre todo si tenemos en cuenta que, en muchos de estos municipios, las oficinas municipales solo son operativas, por lo que se refiere a la atención al público, unas pocas horas determinadas durante la semana–. En todo caso, el principal objetivo es que el ciudadano experimente una mejora sensible y diferencias positivas en el servicio que recibe.

El marco competencial de las ABA debe ser el que corresponde a los artículos 66 y 67²⁴ del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Asimismo, las ABA deberían contemplar una organización básica que garantice, en todo caso, los puestos clave de Secretaría e Intervención –y en un modelo de excelencia, también el de Tesorería–, y, al mismo tiempo, prever y considerar la necesidad de una organización más completa, con Gerencia, técni-

cos (aparejador, arquitecto, ingeniero, y todos aquellos profesionales que se consideren necesarios), Servicios Sociales, Área de Medio Ambiente, etc., siempre en concordancia con las necesidades y características del territorio y del conjunto de municipios que formen esta entidad supramunicipal que denominamos ABA.

La implementación de las ABA debe representar la garantía de una Administración común, totalmente profesionalizada y con garantías jurídicas plenas. Por su parte, las oficinas consistoriales continuarían dando el servicio habitual a sus usuarios y ciudadanos, pero ahora respaldado por un apoyo profesional y jurídico del mismo nivel de calidad que el que hay en cualquier otra Administración con la capacidad adecuada y suficiente, y cumpliendo los principios constitucionales mencionados de legalidad y eficacia. Conectados en red con el centro administrativo correspondiente y con el total apoyo que les garantiza este, los actores políticos, el personal al servicio de la Administración municipal y los ciudadanos, compartirían la tranquilidad de saber que disponen del servicio apropiado en cada caso.

24. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad de vecinos. Tendrán competencias en los ámbitos de la participación ciudadana, de la autoorganización, de la identidad y la representación locales, de la sostenibilidad ambiental y la gestión territorial, de la cohesión social, de las infraestructuras de movilidad, de la conectividad, de la tecnología de la información y de la comunicación, de los abastecimientos energéticos y de la gestión de recursos económicos, con el alcance que fijan esta Ley y la legislación sectorial respectiva.

Las competencias propias serán las siguientes: La seguridad en lugares públicos. La ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas. La protección civil, la prevención y la extinción de incendios. La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y los jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales. El patrimonio histórico-artístico. La protección del medio. Los abastecimientos, los mataderos, las ferias, los mercados y la defensa de usuarios y de consumidores. La protección de la salubridad pública. La participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Los cementerios y los servicios funerarios. La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales. El suministro de agua y el alumbrado público, los servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, las cloacas y el tratamiento de aguas residuales. El transporte público de viajeros. Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, el empleo del tiempo libre, el turismo. La participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa en la creación, la construcción y el mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Servicios mínimos. Los municipios tienen que prestar, como mínimo, los servicios siguientes: en todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, cloacas, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas, parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

Los municipios con una población superior a los veinte mil habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. En materia de protección civil, tienen que elaborar los planes básicos de emergencia municipal y los planes de actuación y planes específicos, en el supuesto de que estén afectados por riesgos especiales o específicos. En materia de servicios sociales, la financiación tiene que incluir los servicios sociales de la población establecidos legalmente como obligatorios.

Los municipios con una población superior a los treinta mil habitantes, además: el servicio de lectura pública de manera descentralizada, de acuerdo con el mapa de lectura pública.

Los municipios con una población superior a los cincuenta mil habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio, servicio de transporte adaptado que cubra las necesidades de desplazamiento de personas con movilidad reducida. También tienen que prestar este servicio todos los municipios que sean capital de comarca.

Si se observa el modelo portugués, nos damos cuenta de que hay dos niveles de entes locales: el primero, que es la parroquia *freguesia*, y el segundo, que es el municipio, en donde los presidentes de las parroquias (1.º nivel) forman parte del segundo nivel local como miembros de la asamblea municipal. Incorporando lo que nos interesa de este modelo portugués, y acudiendo a aquello que establece el Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña, vemos cómo en los consejos comarcales el pleno está formado por representantes de los diferentes ayuntamientos, aunque no en tanto que electos representantes de un determinado municipio, sino que en representación de un partido político. Con la introducción de las modificaciones adecuadas en la normativa vigente, podríamos establecer que los plenos o asambleas de las ABA estuvieran formados por los alcaldes y los tenientes de alcalde (con igual número de tenientes de alcalde por municipio), o cualquier otra fórmula que reproduzca la representatividad política de los diversos grupos políticos existentes en el seno de cada corporación. Este sería el escenario de aplicación inmediata del modelo propuesto, con la normativa propia y sin tener que esperar ni acudir a una modificación de la ley electoral.

Sin embargo, llegados a este punto, es necesario formular un apunte sobre la necesidad de hablar del sistema electoral. Considero que, aprovechando la ocasión de la propuesta que se postula de implantación de las ABA, sería un buen motivo para estudiar un serio replanteamiento del mismo, con el objetivo de resolver algunas de las disfunciones que ahora surgen en cada contienda electoral. La reforma del mundo local que se propone, y la singularidad del modelo planteado, nos obligan a establecer dos niveles electorales para las ABA:

1. Un primer nivel para el conjunto del ABA, contemplado como municipio en toda la extensión, contenido y

significado del concepto, y, por lo tanto, al que se aplicaría el vigente modelo electoral local en toda su expresión.

2. Un segundo nivel para los municipios integrantes del ABA, que trataríamos como entidades municipales descentralizadas²⁵ en cuanto al órgano unipersonal que también denominaríamos presidente, mientras que por lo que respecta al órgano colegiado acudiríamos a lo que establece el anteriormente citado artículo 184 de la Ley orgánica del régimen electoral general.

En conjunto, pues, aparece un doble nivel de representación: uno surgido directamente de cada uno de los municipios constituyentes del ABA, y otro específico correspondiente al proceso electoral ordinario propio del ABA. Que este doble nivel de representatividad sea a partes iguales o el porcentaje resultante tenga una composición u otra, es algo que deberá determinarse, previo estudio de las posibles consecuencias favorables y desfavorables, en el momento de formular la reforma propuesta. En todo caso, sea cual sea el modelo electoral que finalmente se aplique, el objetivo es que una parte importante de las decisiones políticas continúe en manos de los representantes de cada una de las corporaciones municipales respectivas de cada uno de los pequeños municipios integrantes de las ABA.

Por lo que se refiere a los recursos económicos, y a pesar del supuesto –no deseable– de que las aportaciones estatales y autonómicas se mantuvieran en los niveles de financiación actual, la primera gran consecuencia que se extrae de esta reforma del modelo municipal, es una mejor racionalización de los recursos económicos, dado que se elimina una multiplicidad de burocracia, trámites y procesos reiterativos,²⁶ que han de significar una sensible disminución de gastos y que, inevitablemente, tienen que representar una sustancial mejora económica para los nuevos entes locales surgidos de este proceso estudiado. Además, sería conveniente aprovechar esta profunda reforma que se

25. El artículo 81 del Decreto legislativo 2/2003, dice lo siguiente: “El órgano unipersonal, que adopta la denominación de presidente o presidenta, es elegido directamente por los vecinos de la entidad por el sistema mayoritario mediante la presentación de candidatos por los diferentes partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores.”

26. Ilustrémoslo solo con un ejemplo, que por otro lado es bastante significativo, cogiendo como supuesto los 24 municipios de menos de cien habitantes que hay en Cataluña. La gestión contable, el presupuesto municipal: es muy evidente que no es lo mismo gestionar la ejecución y desarrollo del presupuesto de un municipio de dos mil cuatrocientos habitantes que el de veinticuatro municipios –por lo tanto, ¡veinticuatro presupuestos!– de cien habitantes. Son veinticuatro presupuestos, veinticuatro aprobaciones del presupuesto, veinticuatro gestiones contables, veinticuatro liquidaciones del presupuesto, veinticuatro comisiones especiales de cuentas, veinticuatro aprobaciones de la cuenta general, veinticuatro anuncios en el boletín oficial correspondiente de la aprobación inicial del presupuesto, veinticuatro anuncios en el boletín oficial correspondiente de la aprobación definitiva, veinticuatro edictos en el boletín oficial correspondiente de exposición al público de la cuenta general y el estado de cuentas anual, veinticuatro envíos de la copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración del Estado y al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña, y veinticuatro envíos de la cuenta general definitivamente aprobada a la Sindicatura de Cuentas. Todo esto, ¡confeccionado por veinticuatro administrativos/as y velado por veinticuatro

postula para mejorar la aportación a los entes locales del Estado y de la Generalitat.

Añadir, en este punto de la financiación, que, con el modelo que se propugna, no tendría demasiado sentido la continuidad del actual modelo de diputaciones, y, en consecuencia, debería producirse la desaparición (total o parcial) de estos entes locales intermedios,²⁷ tal como los conocemos hoy en día, y, por lo tanto, una parte muy importante de los enormes recursos económicos que gestionan tendrían que ir a parar directamente a los ayuntamientos para la gestión de sus servicios.

5. Conclusiones y recapitulación

1. Se propone transformar la estructura municipal tal como la conocemos hoy en día, mediante la creación de una figura jurídica llamada ABA (áreas básicas administrativas). La creación de esta nueva figura administrativa nos permitirá lograr una estructura que conjugue la racionalidad, en cuanto a una gestión eficaz de la cosa pública, con las necesidades de hacer frente a los retos actuales y futuros, respondiendo al lema: “pensar en global, actuar en local”, y que, al mismo tiempo, enlace con la tradición política y lexicográfica local de nuestro país.

2. Esta transformación se puede desarrollar al amparo de lo que establece la legislación vigente en materia de régimen local, y en concreto a través de las figuras siguientes:

- Marco jurídico general que ampara la transformación: Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley or-

gánica 6/2006, de 19 de abril, y en concreto la Sección Primera, Organización Territorial Local, y la Sección Segunda, El Municipio, del Capítulo VI, El Gobierno local, y en concreto los artículos del 83 al 89.

- Fusión y agregación de municipios: Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (LMRLC), y en concreto el artículo 13, que regula la fusión y agregación total de municipios. Decreto 244/2007, de 6 de noviembre, por el que se regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña, y que en los artículos 4 a 7 regula la fusión y agregación de municipios. Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, y en concreto los artículos 5 a 7, que regulan la fusión y segregación de municipios.

- Mancomunidades de municipios: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, cuyo artículo 44 reconoce el derecho a asociarse con otros municipios mediante mancomunidades de municipios. Decreto legislativo 2/2003, LMRLC, cuyos artículos 115 a 122 regulan las mancomunidades de municipios. Decreto 244/2007, demarcación territorial de Cataluña, que en los artículos 48 a 50 regula las mancomunidades de municipios. Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, cuyos artículos 35 y 36 regulan las mancomunidades de municipios.

- Comunidades de municipios: Decreto legislativo 2/2003, LMRLC, que en los artículos 123 a 132 regula

secretarios/as! En un municipio de dos mil cuatrocientos habitantes, con un solo presupuesto, una sola aprobación del presupuesto, una sola gestión contable, una sola liquidación del presupuesto, una sola Comisión Especial de Cuentas, una sola aprobación de la cuenta general, un solo anuncio en el boletín oficial correspondiente de la aprobación inicial del presupuesto, un solo anuncio en el boletín oficial correspondiente de la aprobación definitiva, un solo edicto en el boletín oficial correspondiente de exposición al público de la cuenta general y el estado de cuentas anual, una sola remisión de la copia de la liquidación de su presupuesto a la Administración del Estado y al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña, una sola remisión de la cuenta general definitivamente aprobada a la Sindicatura de Cuentas, ¡con un/a solo/a secretario/a y un/a solo/a administrativo/a es suficiente para hacer el mismo trabajo!

El mismo ejemplo nos serviría para entender lo que pasa con las modificaciones y aprobaciones de ordenanzas, las convocatorias de subvenciones, la gestión de los planes urbanísticos, el mantenimiento de las infraestructuras, y un largo etcétera.

27. Más allá de la opinión personal en este tema, tratar la desaparición de las diputaciones requiere un estudio muy esmerado, objetivo, imparcial, racional y muy científico, que, evidentemente no está al alcance de quien firma este trabajo, puesto que del mismo modo que la propuesta que se plantea es fruto de una larga reflexión avalada por la praxis diaria, plantear la desaparición de las diputaciones debe ser la consecuencia de un trabajo, en ningún caso menos elaborado que el presente, y esto corresponde a otros actores con más conocimiento de causa. En todo caso, sí que desde el mundo municipal uno tiene la percepción, en muchas ocasiones, de que las diputaciones son unos entes intermedios prescindibles, a pesar de que no podemos dejar de citar que en otros supuestos hay que reconocerles una función importante, función que, ciertamente, también puede asumir la Generalitat de Cataluña a través de sus órganos de gobierno descentralizados territorialmente, con lo cual, en este supuesto, sí que la desaparición de las diputaciones tendría sentido. En todo caso, este es un debate que no corresponde a este trabajo, y que hay que dejar abierto para otras líneas de investigación y para otros actores más especializados en la materia.

la naturaleza, creación y legislación aplicable a las comunidades de municipios.

- Entidades municipales descentralizadas: Decreto legislativo 2/2003, LMRLC; las entidades municipales descentralizadas y entidades de ámbito territorial inferior al municipio están reguladas en los artículos 79 a 83. Decreto 244/2007, demarcación territorial de Cataluña, artículos 39 a 47, que regula la constitución y procedimiento para la creación de las entidades municipales descentralizadas. Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, cuyo artículo 45 establece unas reglas mínimas. Real decreto legislativo 781/1986, artículos 38 a 45.

3. Con la total transformación del modelo municipal y del mapa territorial que se propone, se racionaliza el número de municipios y/o áreas básicas administrativas, y podemos, además, plantear la posibilidad de estudiar seriamente la reducción, a la mínima e imprescindible expresión, de las Administraciones intermedias. Con esta transformación del mapa municipal en Cataluña, también podríamos replantearnos de forma rigurosa qué es lo que hay que hacer con las diputaciones –máxime cuando, últimamente, prácticamente todos los presidentes de las diputaciones de Cataluña, así como otros importantes actores de la escena política,²⁸ se han puesto de acuerdo al cuestionar su existencia–, así como cuál ha de ser el futuro de los consejos comarcales, que actualmente se rigen por el Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de organización comarcal de Cataluña, dado que gran parte de su cometido desaparecería con la implantación de las ABA. Una posibilidad sería la de contemplar la alternativa de una estructura administrativa de la cosa pú-

blica catalana que solo comprendiera: Gobierno de la Generalitat; delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalitat; y municipios. Ninguna Administración más de carácter intermedio.

4. En la propuesta que se presenta, y estableciendo un cálculo aproximado, sin ninguna otra pretensión que la de obtener unos datos orientativos, de los 947 ayuntamientos existentes hoy en Cataluña, en tanto que entes locales de la misma cantidad de municipios, se pasaría a unos 225 entes locales, o áreas básicas administrativas, es decir una reducción de prácticamente el 75% de las Administraciones locales actualmente existentes. La mayoría de los actuales municipios dejarían de tener Ayuntamiento tal como se conoce hoy en día, para pasar a tener una oficina consistorial. Aun así, continuarían ostentando la condición de municipios con personalidad jurídica propia. Con la aplicación de la presente propuesta, la ratio por millón de habitantes de Cataluña, pasaría a ser de 30.

5. En una fase posterior, una vez implementadas las áreas básicas administrativas, sería necesario propugnar poder introducir una modificación en la Ley orgánica 5/1985, del régimen electoral general, para que las ABA puedan tener una representación política directa y plenamente democrática, a imagen de aquellas características del modelo portugués que sean útiles, se puedan reproducir y se puedan incorporar a nuestro sistema, siempre de acuerdo con el talante y la tradición de nuestro país. Como nos dice el Dr. Agustí Bosch en su libro: *Guía del sistema electoral*,²⁹ en el Capítulo 1.1, “El sistema electoral no se configura al libre capricho de los técnicos. Al contrario, cada sistema electoral representa el desenlace final de una larga historia protagonizada por cada pueblo con el transcurso de los años.”

28. Jaume Gilabert, presidente de la Diputación de Lleida, ha defendido el día 2 de febrero de 2011 la supresión de las diputaciones provinciales, para reducir una Administración “complicada y poco ágil”. Lo ha dicho en la tertulia que tuvo lugar en el programa radiofónico: *L’Oracle* de Catalunya Ràdio, presentado por Xavier Graset (*ara.cat*); el presidente de la Diputación de Girona, Enric Vilert, ha afirmado que hay demasiadas Administraciones, y, por eso, asegura que ve bien que se supriman las diputaciones (*ACN* miércoles 3 de febrero de 2011); el presidente de la Diputación de Barcelona, Antoni Fogué, ha afirmado: “si yo estuviera convencido de que la solución a la crisis pasara por la disolución de las diputaciones, posiblemente yo y muchos más nos plantearíamos que este es el camino a seguir” (entrevista en el programa *Els Matins* de TV3 de 7 de febrero de 2011); Rubalcaba se fija como objetivo la supresión de las diputaciones (*el Periódico* de 18 de junio de 2011); el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, ha admitido que el debate sobre las diputaciones existe, y que se le tiene que hacer frente, a pesar de que esto será “en la próxima legislatura”. Según Zapatero, el esquema institucional actual no puede continuar “tal y cómo está ahora”. De este modo ha respondido al portavoz del BNG en el Congreso, Francisco Jorquera, que ha exigido la supresión de las diputaciones provinciales (*AVUI*, 3 de julio de 2011); la presidenta del Partido Popular de Cataluña, Alicia Sánchez-Camacho, ha afirmado que la función de las diputaciones se tendría que replantear. Así lo ha explicado en Catalunya Ràdio (24/01/2011); Joan Ridaó ha planteado la desaparición de las diputaciones en el marco del paquete de medidas de ahorro que plantea Esquerra. El republicano ha asegurado que las diputaciones son instituciones que “no tienen ninguna razón de ser” (*crònica.cat* 29/06/2011); el Bloque propone la supresión de las diputaciones (*El Punt* 17/01/2011).

29. BOSCH, A., *Guía del sistema electoral*, Col·lecció Materials, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004.

6. Lo que en este trabajo se plantea no es ni un paradigma ni la piedra filosofal, sino que es la constatación de un problema, con su propuesta de solución y sin la pretensión de ser exhaustivo. A partir de aquí, y de acuerdo con las bases que se exponen, se puede construir una propuesta rigurosa, plausible, eficaz y pragmática. Útil para dar respuesta y solución al problema que se plantea. Aun así, no puede ser la tarea ni de un solo hombre ni de un solo día: tiene que ser una tarea colectiva de profesionales de solvencia contrastada, y que tenga la duración necesaria para la obtención de un resultado de excelencia.

7. Si nos anticipamos y hacemos los deberes nosotros, y entre todos, sin duda que los haremos bien y respetando nuestro modelo territorial y mapa municipal. Si por el contrario la reforma es la consecuencia de imposiciones coyunturales, foráneas y alejadas de nuestras realidades, nuestro modelo territorial saltará por los aires, el mapa municipal actual desaparecerá y, en definitiva, es imposible imaginar qué es lo que puede llegar a pasar y las consecuencias que puede tener. Es necesario que todos los actores afectados e implicados, y, en definitiva, el conjunto de la sociedad, interioricen y perciban esta propuesta de transformación como un gran proyecto colectivo, ilusionante, y muy adecuado para resolver una situación endémica en la cosa pública local, que la crisis ha puesto de manifiesto más que nunca, asumiendo todos que, sin duda, se trata de una importante apuesta de futuro para mejorar la cosa pública en nuestro país, adaptándola a las exigencias del siglo XXI.

6. Bibliografía, artículos y monografías, y webgrafía

6.1. Bibliografía

ARES FALCÓ, Patricia, ESCUDERO VILLAFÁFILA, Reyes, HERNÁNDEZ HERRERA, Dolores, VÁZQUEZ NEGRO, Francisco Javier, *Problemas frecuentes en la Administración local. Recopilación de supuestos prácticos reales*, La Ley - El Consultor, Madrid, 2010.

ASENSIO MERINO, S., *Modelos de función pública comparados*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

BLASCO DIAZ, JOSÉ LUÍS, FABRA VALLS, Modesto, OLLER RUBERT, Marta, *L'empament constitucional*

del principi d'autonomia local, Col·lecció Estudis Locals, Associació Catalana de Municipis, Càtedra Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, Barcelona, 2010.

BOSCH, A., *Guia del sistema electoral*, Col·lecció Materials, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004.

CAULDFIELD, J., LARSEN, H., *Local Government at the Millennium*, Opladen, Leske+Budrich, 2002.

GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de Governació i Administracions Públiques, *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*, Barcelona, 2005.

GUIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Associació Catalana de Municipis, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

HERMET, Guy, *Populismo, democracia y buena gobernanza*, El Viejo Topo, Barcelona, 2008.

LONGO, F. (dir.), *Informe sobre Gobierno local en España*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1997.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*, Madrid, 2005.

SALVADOR SEGARRA, Marc, *Les comarques i els municipis de Catalunya*, Col·lecció Població i Territori, 8, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

6.2. Artículos y monografías

BANDRÉS, José Manuel, "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, junio de 2009.

COMISIÓN DE EXPERTOS CREADA POR ACUERDO DEL GOBIERNO DE 3 DE ABRIL DE 2000, A INSTANCIA DE LOS DISTINTOS GRUPOS DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA, *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, diciembre 2000.

DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de governos locals de Catalunya*, Universitat Rovira i Virgili, Estudis de Dret Local, Tarragona, 2007.

SUËLT COCK, Vanessa, "Elementos competitivos del régimen local en las recientes reformas estatutarias", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 22, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, febrero 2010.

6.3. Webgrafía

Assemblée des Régions d'Europe: <http://www.aer.eu/fr/assemblee-des-regions-deurope-organisation-europeenne.html>

Blog de Carles Bassaganya: <http://blocs.mesvillaweb.cat/carlesbassaganya>

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Consejo de Europa: http://www.coe.int/t/dghl/default_fr.asp

Finlandia: Ley de Gobierno local: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

Grecia: Plan Kallikrates, Ley 3852/2010, de 3 de junio:

<http://www.greekrealm.com/forum/greek-politics/13895-kallikrates-plan.html>

Legifrance: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&dateTexte=&categorieLien=id>

Municat: <http://www.municat.net/> (*Municipis i comarques de Catalunya*. Sistema de información de Administración local del Departamento de Gobernación de la Generalitat de Catalunya)

Portugal: Ley 169/1999, de 18 de septiembre, entidades locales. Competencias y régimen jurídico:

http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=592&tabela=leis&ficha=1&pagina=1 ■