Reforma de la planta municipal i prestació de serveis locals

Antonio Embid Irujo
Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Saragossa

1. **Introducció. El debat permanent sobre la reforma del règim local i la perversa relació entre crisi econòmica i reforma del règim local**
2. **La reforma de les estructures locals en el context de la crisi econòmica i la seva incidència especial a alguns països europeus**
3. **La configuració i gestió dels serveis públics locals en el model de la Llei reguladora de les bases del règim local de 1985, amb atenció especial a les previsions per a la gestió de serveis per part dels petits municipis. La pràctica de la prestació de serveis en comú (a través de mancomunitats o consorcis)**
4. **La reforma de l'article 135 de la Constitució i les entitats locals. La referència europea i l'estabilitat pressupostària disposada, permeten imaginar una activitat en el futur dels governs locals notablement diferent de la coneguda fins ara. Nous arguments per a la reforma del sistema de finançament local**
5. **Els serveis que han de prestar els municipis i les seves formes de fer-ho. Aproximació a una qüestió prèvia, i diferent, a la reforma de la planta local**
6. **Reflexions addicionals i un mètode de procediment: les comissions parlamentàries de preparació de reformes transcendentals per al Govern del país**

Annex bibliogràfic

Resum

La Llei de bases de règim local de 1985 conté un model de prestació de serveis públics per part de les corporacions municipals que es pot considerar acceptable en les seves línies teòriques i generals. La crisi de les finances locals (endeutament) i, sobretot, la reforma de la Constitució realitzada el 2011 per introduir-hi el principi d'equilibri pressupostari per a les entitats locals, obligaran a plantejar el catàleg de serveis públics a proporcionar per les entitats locals i, probablement, a fer-ho en un sentit de reducció. Tot això si no s'incrementa la pressió del sistema tributari, se n'accentua l'eficàcia o es procedeix a una profunda reforma del sistema de finançament de les entitats locals.

Paraules clau: *serveis públics locals; equilibri pressupostari; mancomunitats municipals; assistència de les diputacions provincials; comarques.*

Reform of municipalities and the provision of public local services

Abstract

Basic Law on Local Administration of 1985 establishes a theoretical well-founded model of local public services delivery. However, the economic and financial crisis and its impact on local budgets (public debt goes up) and the constitutional amendment in 2011 which introduced the principle of budget stability applicable to local administration, shall oblige to rethink local public services catalogue and, probably, to reduce it. This could be avoided only in the case that we decide to raise taxes, improve the efficiency and efficacy of tax law or launch a deep reform of the local financial system.

Keywords: local public services; budget stability; intermunicipal association; intermediate local governments' assistance; districts/counties/regions.

1. Introducció. El debat permanent sobre la reforma del règim local i la perversa relació entre crisi econòmica i reforma del règim local

El director de la revista a què aquestes pàgines estan destinades em demana que reflexioni sobre la "reforma de la planta municipal i la prestació de serveis locals", títol suggerit que respecto en la seva integritat, ja que permet tractar perfectament l'objecte últim del que es planteja: com fer eficaç, o més eficaç, la prestació de serveis per part de les entitats locals (municipals) i, implícit en l'afirmació anterior, donar resposta a si això necessita ineludiblement una reforma de la planta municipal, expressió que, en els paràmetres del que usualment és entès entre nosaltres en aquesta frase, significa la supressió de municipis mitjançant la fusió de dos o més.

Sens dubte és la crisi econòmica, ja amb gairebé quatre anys de desenvolupament a Espanya, la que acreix en els nostres dies un debat que mai no ha estat absent de les preocupacions doctrinals i polítiques, també mediàtiques, durant el temps democràtic instaurat per la Constitució de 1978, però també abans.[1] La crisi ha permès comprovar en la qüestió que ens ocupa, entre altres coses, l'existència de deutes apreciables a força entitats locals (fonamentalment a les administracions municipals, no a les provincials), així com fets nous cooperants de forma important a la generació d'aquest dèficit, com la proliferació que en els últims temps ha existit de societats mercantils municipals i altres ens semblants, com entitats públiques empresarials, etc., amb més facilitat –o menor control– per endeutar-se que la mateixa entitat local.[2] Això ha conduït, finalment, a la necessitat que l'Estat implementés un mecanisme d'ajuda financera perquè es poguessin pagar, sota determinades condicions, els deutes a proveïdors que tenen les administracions locals.[3] Tot això ha cooperat per revifar algunes polèmiques tradicionals sobre determinats defectes de configuració del règim local espanyol.

És evident, llavors, que durant els últims temps (més o menys jo diria que en l'últim any) la intensitat del qüestionament de la validesa de les actuals estructures locals (municipals) s'ha incrementat molt, sense que això vulgui dir, de cap manera, que s'hagi instaurat un autèntic debat entre nosaltres sobre aquesta qüestió. Les pàgines d'aquesta revista, també alguna altra publicació, i diferents seminaris o jornades que es comencen a organitzar sobre aquests problemes, són una excepció en la contemplació del desert que significa un real debat intel·lectual i polític sobre aquests importants temes. Però potser tot canviï en els propers temps, i torni a reverdir o aflorar amb nous elements i rigor conceptual i del raonament la periòdica –i repetitiva– cançó sobre les necessàries reformes de la planta local, o del règim local espanyol, realitzada en un to, amb documentació i dades actuals, que marqui una diferència substancial de qualitat amb el que ha estat tònica habitual en el proper passat.

Perquè, efectivament, estem en una època en què són una mica més freqüents que en altres les mencions a la necessària reforma del règim local, i això guarda

1. Sobre l'impacte de la crisi econòmica en l'actuació de les entitats locals han començat a aparèixer alguns treballs en els últims mesos. *Vid.*, així, Jiménez Asensio, R., "Les institucions locals en temps de crisi: reforma institucional i gestió de recursos humans en els governs locals", *Quaderns de Dret Local*, 25, 2011, p. 55-74; Mauri Majós, J., "Mesures d'ajust per fer front a la crisi en l'ocupació pública local: una perspectiva des de la funció pública", *Quaderns de Dret Local*, 26, 2011, p. 53-82, i Viver Pi-Sunyer, C., "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya", *REAF*, 13, 2011, p. 146-185. En alguns casos, no en tots, la crisi es vincula amb la postulació de reformes per al règim local. Jo mateix he escrit algunes pàgines sobre aquest tema destinades a publicar-se en l'*Anuario Aragonés del Gobierno Local* de 2011, potser ja aparegut quan, al seu torn, aquestes pàgines vegin la llum.

2. *Vid.*, així, Sosa Wagner, F. i Fuertes López, M., *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, p. 102 i seg.

3. Cf. Reial decret llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per establir un mecanisme de finançament per al pagament a proveïdors de les entitats locals, i també algunes normes posteriors relacionades amb aquest text. En tot cas, i sense desconèixer les condicions inicialment favorables per a les entitats locals del mecanisme imaginat (que té antecedents dins del dret propi de la crisi econòmica, i no exitosos, cf. Embid Irujo, A., *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Saragossa, 2009, p. 46), no s'ha d'oblidar mai que les entitats locals hauran de retornar el préstec (i els seus interessos, no simbòlics, precisament), i que això ocasionarà, inevitablement, noves dificultats si no es rellança l'economia (augmentant així el nivell dels ingressos locals) i/o té lloc una reforma del sistema de finançament de les entitats locals. En general, s'ha de mirar aquest mecanisme de pagament més com una manera d'inserir uns diners –deguts– en el circuit econòmic que com una manera de pagar els deutes de les entitats locals.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 97-116
Fundació Democràcia i Govern Local

expressa relació amb la crisi econòmica, sense que amb això estigui afirmant que sigui un concret mapa municipal la causa o, més aviat, una de les causes de la crisi econòmica. De cap manera.

Però tot i aquesta negativa expressa sobre la qual hauré de tornar després amb una mica més d'extensió, és obvi que ara es tornen a escoltar els mai oblidats, per permanents, retrets a l'excessiu nombre de municipis, tenint en compte l'escassa població de molts dels mateixos, o al paper antiquat o inadequat de les províncies (en realitat, de les diputacions provincials, tot i que en l'argot mediàtic moltes vegades se simplifica) en relació amb les exigències dels temps actuals o, fins i tot, amb la prescindibilitat de la seva actuació, substituïble per la que compleixen les comunitats autònomes. Amb menció, fins i tot, a un hipotètic estalvi mil milionari que l'adopció d'algunes decisions polítiques en aquestes direccions comportaria.[4]

Vull dir amb el paràgraf anterior que no hi ha res nou en l'actual debat sobre la reforma del règim local, almenys si s'observa el que ha tingut lloc de manera regular durant la vida postconstitucional espanyola i per no remuntar-me més enrere en el temps, el que seria perfectament possible. Com indico, els arguments en aquesta qüestió s'han escoltat moltes vegades, i potser l'única cosa nova en aquest moment és alguna esmorteïda consideració econòmica –com l'anteriorment indicada en nota sobre l'estalvi que comportaria la supressió de les diputacions provincials– i, sobretot, i això sí que és diferent, el fet de situar la reforma del règim local com una de les mesures necessàries per a la superació de la crisi econòmica oficialitzada a Espanya l'estiu del 2008,[5] mesura congruent amb les amplíssimes reformes que es pretenen implementar en tots els àmbits on arriba l'acció del poder públic a Espanya, i no només en relació amb les estructures econòmiques o financeres.[6]

El paràgraf anterior pot semblar un punt esquemàtic, però amb unes poques línies addicionals puc acabar de presentar el que s'hi està transmetent sobre la permanent presència de la ideologia reformadora del règim local (o dels "governs" locals, com es diu ara preferentment i amb més precisió, tornant després sobre l'adequació de la utilització del plural, millor que del singular, per designar l'estructura i el funcionament del nivell local a Espanya) en la literatura jurídica i política i també els fruits que, com a resultat de les polèmiques i les propostes, apareixen periòdicament en les pàgines dels diaris oficials.

Així, i seguint un fil conductor merament temporal, hom pot recordar la primerenca discussió sobre la supressió de les diputacions provincials, que, tot i reverdir contínuament i fins avui com s'ha notat, arriba a un punt temporal d'estabilitat al voltant de la STC 32/1981, que declara fora de la Constitució una normativa catalana contrària a la institució provincial, moment que és també el de la consagració d'una determinada manera d'entendre la imprecisa, per naturalesa, fórmula constitucional de l'"autonomia local". I poc després aquesta fórmula constitucional es concretarà en la LBRL de 1985, on tots els temes del règim local, òbviament, es posen a discussió, i se n'adopten decisions; moment, també, en què es concreta una determinada manera de contemplar els petits municipis, optant per la seva agrupació voluntària, que no forçosa, i la fórmula de les "mancomunitats municipals" per a la prestació de serveis de competència municipal, que després coneixerà fortuna vària en les polítiques normatives i executives de les comunitats autònomes, distingint-se en aquest terreny la Llei aragonesa 6/1987, de 15 d'abril, de

4. Per exemple, un dels candidats en les darreres eleccions generals es va referir diverses vegades durant la precampanya a l'estalvi de "mil milions d'euros" que comportaria la supressió de les diputacions provincials. No he tingut accés al suport tecnicoeconòmic d'aquesta afirmació, que, sens dubte, existirà, i seria molt interessant que es fes públic.

5. He dedicat diferents treballs a aquesta crisi econòmica, treballs amb orientació, òbviament, jurídica. *Vid.* Embid Irujo, A., *El Derecho…*, *op. cit.*, així com "El Derecho Público de la crisis económica", 2011 (referència completa en l'annex bibliogràfic), i, de propera publicació, *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012. En aquests textos hi és present, tot i que no de manera primordial, la connexió entre algunes normes d'aquest dret i l'estructura del règim local.

6. Precisament en els moments en què es conclou aquest estudi, s'anuncia la creació d'una Comissió d'experts per a la reforma del sistema universitari espanyol, sense que tampoc, òbviament, sigui el règim de l'actual Universitat un causant de la crisi econòmica, o la seva modificació una condició per superar-la. Una mostra més de l'ampli afany reformador que s'escampa per tots els àmbits que es puguin pensar i al qual cal desitjar, òbviament, el major i millor dels èxits pensables. Potser –qui és capaç de jugar amb honradesa a profeta ara– aquesta crisi pugui donar lloc a algunes reformes necessàries de determinats aspectes de la vida pública espanyola sobre els quals en determinats moments –de vegades, com en el règim local, repetitivament– s'havien fet notar desitjos de canvi substantius davant de determinats defectes, evidents, del sistema.

mancomunitats municipals, planter d'imitacions i de fecunds processos de creació de mancomunitats a tot el país.[7] Sobre aquesta problemàtica de prestació de serveis públics, singularment per part dels municipis petits, hi tornaré posteriorment.[8]

I passant a l'altre extrem, la consideració singular dels grans municipis, pel fet de ser inadequades per als mateixos les fórmules massa generals de la legislació existent, s'expressarà en la profunda reforma de la LBRL de 1985 operada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, reforma que condueix a una certa "parlamentarització" de la vida del gran municipi –el que sigui aquest és de concreció, de vegades, dificultosa, encara que és la Llei, en última instància, la que adopta la decisió corresponent–, així com a un predomini en l'actuació de l'alcalde i del "Govern" del municipi, que ja no està conferit de manera exclusiva als regidors, i moment que, en un altre terreny que no es pot oblidar ara, és també el del triomf normatiu de l'autonomia local des de la limitada –però singular i representativa– perspectiva del reforçament de la potestat sancionadora de les entitats locals enfront de determinades tendències jurisprudencials (amb el seu corresponent suport doctrinal) que amenaçaven de suprimir-la en la pràctica.[9]

Però si es tracta d'afecció a les estructures del règim local, és clau recordar aquí la introducció d'un nivell territorial addicional, les comarques, que es produeix per la decisió, com a plantejament general, d'algunes comunitats autònomes com Catalunya i Aragó, i operacions singulars, com passa a Castella i Lleó (comarca del Bierzo). Introducció de significat encara no perceptible al complet (i, per tant, valorable d'una forma enterament rigorosa), en tant que el nou nivell territorial no acaba de trobar la seva plena funcionalitat[10] i, a causa d'això, és dubtós que actuï amb l'eficiència necessària, sent aquest de les comarques, per tant, un dels punts necessàriament focals en el context de revisió de les estructures locals ara a discussió en el marc de la crisi econòmica, naturalment només per al cas de les comunitats autònomes que compten amb aquesta divisió territorial.[11]

I si es tracta d'actuació de les comunitats autònomes, el gran debat dels últims anys ha estat el de la interiorització, o no, del règim local per part de les comunitats autònomes, debat realitzat alhora que tenien lloc els treballs reformadors d'alguns estatuts de autonomia, procés que arriba al seu punt culminant amb l'Estatut de Catalunya de 2006, de gran influència sobre els posteriors Estatut d'Andalusia i Estatut d'Aragó (entre altres) de 2007, que, tanmateix, són una mica més matisats que el català en aquest punt. És conegut com això ha tingut un abrupte punt final amb la STC 31/2010, que ha reiterat la doctrina tradicional que es va expressar en els començaments de la vida constitucional amb la fórmula del règim local "bifront", i en la qual el paper de la legislació

7. Cf. Salanova Alcalde, R., *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Diputació General d'Aragó, 2a ed., Saragossa, 1993. En la doctrina últimament sobre les mancomunitats i els consorcis per a la prestació de serveis, *vid.*, respectivament, els treballs de Morillo-Velarde Pérez, J. I., "Mancomunidades y asociaciones de municipios", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom II, Iustel, 3a ed., Madrid, 2011, p. 1599 i seg., i Nieto Garrido, E., "El consorcio administrativo", p. 1747 i seg. de la mateixa obra.

8. Un tractament modèlic de la problemàtica relativa als petits municipis, en Rebollo Puig, M., "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 2008, p. 151-206.

9. Un resum de tota la problemàtica al voltant de la potestat sancionadora de les entitats locals, i la seva solució en la Llei 57/2003, en Embid Irujo, A., *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, p. 92-104.

10. Ja que les competències de les comarques a Catalunya no són pròpies, sinó delegades, i a més sembla que de vida somorta, i a Aragó, on hi ha hagut una gran vitalitat inicial del nivell comarcal, ens hem d'adonar que les comarques no han rebut, fins ara, més que competències procedents de la Comunitat Autònoma que, fins i tot exercitades a títol de pròpies, només permeten configurar-les com una mena d'Administració perifèrica personalitzada de la Comunitat Autònoma actuant, això sí, en règim d'autonomia, el que no deixa de ser frustrant en relació amb els molt ambiciosos propòsits originals del moviment comarcalitzador. Sobre les comarques a Aragó *vid.* Embid Irujo, A., "La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón", *RArAP*, 20, 2002, i Salanova Alcalde, R., "Organización territorial", en Embid Irujo, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 4a ed., Saragossa, 2008, p. 345 i seg., amb tota la bibliografia que s'utilitza en ambdós treballs.

11. O que desitgin comptar amb la mateixa en el futur, ja que referències a comarques hi ha també a d'altres comunitats autònomes, fins i tot en estatuts d'autonomia, amb independència que no hi hagi hagut encara cap desplegament efectiu. Per a aquest desplegament ajudaria bastant una tasca clarificadora de les relacions entre aquest nou nivell d'intermunicipalitat i el de les diputacions provincials, indisponible en els termes actuals de la doctrina constitucional.

bàsica de l'Estat (article 149.1.18 CE) és, per tant, determinant.[12]

Aquesta permanent aportació d'arguments per a la reforma del règim local permet relativitzar la transcendència de l'actual debat, més quan, en realitat, no s'hi està aportant cap idea nova, com es pot advertir singularment amb la consulta als programes que els partits polítics han presentat en les últimes eleccions generals celebrades el 20 de novembre de 2011, i en la qual no hi ha, en relació amb la qüestió que tractem, res més que plantejaments molt imprecisos, característica molt més acusada en els programes dels grans partits.

Per tant, pobresa de propostes, comprensible en el context en què aquestes es formulen. No és qüestió d'estendre'm més en aquest àmbit, que ens allunyaria del mètode purament jurídic que vull aplicar al treball per introduir-me en qüestions més pròpies, potser, de l'anomenada ciència política, sinó de concloure aquesta introducció general amb la menció de tres notes concretes sobre la problemàtica que es tracta.

La primera d'aquestes significaria, en el fons, una mena d'"autocorrecció" sobre l'expressió que utilitzo repetidament en aquest treball de règim local (o de govern local). I això perquè crec que, en realitat, no es pot parlar de l'existència d'un únic "règim local" a Espanya, sinó que hi ha una varietat apreciable de règims locals a partir d'una legislació bàsica que no juga, en absolut, com realment uniformitzadora, si més no en relació amb tots els punts que serien essencials per a això. Així, crec que les diferències, per exemple, entre els territoris forals bascos i el règim general de diputacions provincials, són alguna cosa més que purament semàntiques o fins i tot quantitatives, assolint un nivell de singularització molt profund, de qualitat; igualment, la introducció d'un nivell d'intermunicipalitat comarcal, convivint amb el provincial, dóna una pàtina singular a la Comunitat Autònoma on això succeeix amb major nivell de base jurídica (Aragó). Singularitats també en mecanismes de suport de les diputacions provincials als municipis (Catalunya i el seu Pla únic d'obres i serveis de Catalunya),[13] que formen excepcions notables respecte a aquest presumpte règim general, sobretot si es van sumant a altres (com la previsió de comarques, també a Catalunya, amb independència de la seva vida efectiva). Més que peculiaritats hi ha també en els règims locals propis dels arxipèlags, i el mateix es pot dir en el cas de les comunitats autònomes uniprovincials (la Rioja, Cantàbria, Madrid, Múrcia) i la supressió pràctica de l'entitat provincial, englobant les competències pròpies de la intermunicipalitat dins de les de la Comunitat Autònoma concreta.

I això per moure'm, exclusivament, en l'àmbit del jurídic i sota pressupostos de divisions territorials, institucionals, que tenen l'origen en normes més que rellevants (la mateixa Constitució, també els estatuts d'autonomia). Aquesta mateixa distinció de règims locals es podria apreciar fàcilment observant les diferents formes d'agrupació o de dispersió poblacional al territori i les seves conseqüències organitzatives formals,[14] cosa que és producte de la història (i de les condicions del territori, òbviament) i no depenent, com en una relació de causa a efecte, d'instruccions jurídiques. Comunitats autònomes amb multitud de municipis i, a més, de grandària relativament minúscula molts dels mateixos (Aragó, Castella i Lleó) i, al mateix Estat i sota els mateixos pressupostos jurídics, comunitats autònomes on la grandària mitjana dels municipis és bastant notable (Andalusia, i altres). Fragmentació del nivell municipal a multitud de petites entitats locals menors –diguem-ho genèricament–, com es pot donar a Galícia i Astúries, o existència molt limitada d'aquest nivell (Aragó)... Paper rellevant i imprescindible de la divisió provincial

12. La STC 31/2010 ha suscitat ja múltiples comentaris i ho continuarà fent durant bastant temps, atès que el seu contingut determina necessàriament l'evolució de l'Estat de les autonomies durant els pròxims anys. Però dins de la mateixa em sembla necessari ressaltar l'alta qualitat que es troba en el número especial d'*El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 2010, dedicat a "El Tribunal Constitucional y el Estatut". En diversos dels excel·lents treballs continguts en el dit número (deguts a la ploma de S. Muñoz Machado, G. Fernández Farreres, M. Rebollo Puig, J. Tornos Mas i d'altres), es tracta la problemàtica que destaco en el text.

13. Cf. la interessant STC 109/1998, de 21 de maig, sobre les característiques d'un "únic" Pla de les quatre diputacions catalanes, en relació amb el que passa per al règim general d'un Pla per cada diputació provincial. I amb aquesta sentència, les seves mencions als "límits" que tindria aquest Pla únic per la necessitat de respectar l'autonomia provincial. En la doctrina, amb anterioritat, Ortega Álvarez, L., *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Civitas, Madrid, 1992.

14. Cf. interessants dades en Barcelona Llop, F. J., "Las entidades locales como organización territorial del Estado", en Cobo Olvera, T. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, p. 67 i seg.; *vid.* especialment les p. 111 i seg.

i de les diputacions provincials a determinades parts del territori (Andalusia, Castella-la Manxa i altres), i més relatiu en altres llocs on, fins i tot, es pot produir una discussió política (i constitucional) sobre la mateixa (Catalunya), o que, en tot cas, ha de compartir el paper –i no és fàcil dir com– amb el nivell comarcal (Aragó)...

En suma, la varietat del règim local espanyol és tan gran que es pot partir del plural (règims) i no del singular, que, no obstant, seria una certa exigència metodològica que es deduiria, entre altres coses, del marc de repartiment competencial existent entre Estat i comunitats autònomes sobre aquestes qüestions, amb la capital referència inicial a l'article 149.1.18 CE.[15]

Aquesta última menció serveix per tancar el cercle de reflexions al voltant d'aquesta primera característica que volia notar. I per explicitar la seva conseqüència més directa: sembla clar, així, que en qualsevol moviment reformador de la planta local que es pretengui dur a terme (i d'altres qüestions menys essencials que la modificació del nivell territorial, però també molt interessants) s'ha de tenir plena consciència de la dificultat (més aviat inutilitat o ineficàcia) d'articular solucions que es pretenguin vàlides, sense matisos, per a tot el territori espanyol. Per contra i partint, sense el més mínim dubte, del paper essencial de la legislació bàsica en aquest àmbit, la mateixa haurà de deixar un clar espai de joc a la legislació de les comunitats autònomes per a la necessària articulació dels principis bàsics de la legislació estatal (que, llavors, haurien de ser realment bàsics en el sentit d'essencials, i mai arribar a la minúcia o al detall en la regulació) amb les característiques pròpies del règim local a cada comunitat i derivades de la història, de les singularitats del propi territori i també, òbviament, de les decisions que s'hagin anat prenent amb base legítima en les competències pròpies relatives a l'organització del territori.[16]

La segona menció que volia explicitar fa referència a la necessitat de tornar a cridar l'atenció, i aprofundir sobre això, en relació amb el poc adequat, al meu entendre, de vincular la reforma del règim local amb la crisi econòmica –vinculació que és possible trobar en variades intervencions, discursos, programes i proclames dels que s'han produït en els últims mesos– i postular aquesta modificació com una de les formes de reacció contra aquesta crisi, cooperadora per superar-la. Crec que això és, sense pal·liatius, un error, ja que, d'una banda, els problemes que hi ha al règim local són independents de la crisi econòmica, i, sobretot, la modificació del mateix ha de ser pensada i operativa per a una situació de "no-crisi" (és a dir, de normalitat) com la que, inevitablement, encara que ho dic amb algun tipus de prevenció, es produirà algun dia.

Altrament dit: la problemàtica del règim local, com de qualsevol element del govern territorial de l'Estat, és intemporal, i les crisis econòmiques en un sistema capitalista es presenten –la història, diuen, és mestra de la vida– d'una forma periòdica, i responent a unes concretes causes com després, i inevitablement, ens ensenyen els economistes amb el domini propi d'una ciència que ha assolit unes prestacions i un nivell de qualitat indubtables en la descripció del passat, sent el tipus de perfecció aconseguit encara de superior qualitat quan aquest passat és relativament llunyà.[17]

Qüestió diferent és que es pugui assolir una major eficiència administrativa (i també econòmica, vectors que no sempre corren de manera paral·lela) mitjançant la reforma de les estructures locals i que això, en una situació de crisi, pugui cooperar, pel consegüent estalvi que es produiria, a la seva superació. Però, en qualsevol cas, qualsevol tipus de reforma del règim local, pensable i, per tant, perdurable, sembla incompatible amb els marges temporals propis d'una situació de crisi, i per tant és també relativament presumible que els seus efectes (econòmics, sobretot, però també d'una altra índole) s'advertirien ja fora de la mateixa; fins i tot és perfectament possible que a curt termini,

15. Aquesta és una qüestió complexa en la qual no vull ni dec introduir-me. N'hi hagi prou amb la referència a Sánchez Morón, M., "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom I, 3a ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 337 i seg.

16. Òbviament, en el pla del finançament local, les competències de l'Estat són exclusives i no se'ls aplica el que indica el text.

17. Els historiadors han d'aprendre molt d'aquests autèntics mestres en la configuració panoràmica, explicativa i altament racional, del que ja va ser. Una estupenda síntesi de la posició dels economistes –genèricament, i amb els matisos necessaris– en Petrini, R., *Proceso a los economistas*, Alianza editorial, Madrid, 2010; el llibre està pensant en les condicions italianes i estatunidenques, però és extrapolable a d'altres països. Està publicat originalment a Itàlia l'any 2009, però les coses, lamentablement, han seguit succeint, des de l'observació de l'actuació dels economistes, exactament igual en els dos anys posteriors a la seva publicació.

i per la connatural complexitat que assoleixen les modificacions dels nivells territorials de l'Estat –de qualsevol Estat–, pugui no apreciar-se en els primers temps d'aplicació de la reforma cap estalvi econòmic com a conseqüència d'aquestes modificacions, i fins i tot es podria pensar –i probablement sense equivocació, cosa que només la pràctica demostraria, en tot cas– que el primer efecte podria ser el d'un augment de la despesa per la mateixa dificultat (esperem que només transitòria) d'implementar les noves decisions.

El que crec que seria, a més, altament aventurat i, per descomptat, equivocat, és el fet d'imputar a les actuals estructures del règim local qualsevol responsabilitat en el sorgiment de la crisi econòmica que actualment es viu. No hi ha tal, encara que a més d'un és possible que, per amagar un altre tipus de responsabilitats, li pugui resultar agradable defensar aquesta conclusió, i convèncer altres de la seva raonabilitat.

I la tercera nota que vull esmentar aquí es refereix a la constatació que, encara que són advertibles determinats defectes de l'actual règim local espanyol (règims, més aviat, pel que s'ha dit abans), també hi ha hagut èxits innegables com a conseqüència d'aquest, o sigui, de la seva configuració jurídica. És a dir, que no es pot fer una presentació purament negativa de l'actual règim local espanyol, almenys si es volen jutjar les coses amb equanimitat. L'àmplia difusió i acceptació del mateix fet de la democràcia, seria el primer dels èxits a ressaltar, qüestió gens intranscendent si es té en compte el llarg període autoritari que precedeix la Constitució de 1978; i, per descomptat, l'observació de l'estat de conservació i de prestació de serveis (múltiples) als municipis espanyols (la seva major part) entra també dins d'aquesta consideració positiva que moltes vegades s'oblida en la cridòria del combat dialèctic, per ressaltar únicament defectes en aquesta mateixa prestació de serveis.

I això perquè no s'ha d'oblidar, de cap manera, que molts dels defectes que s'imputen al règim local i, per descomptat, l'altíssim nivell d'endeutament que molts municipis presenten, tenen a veure, sobretot, amb el que gràficament ha estat anomenat l'"esclat" de la bombolla immobiliària,[18] que ha reduït molt els ingressos propis locals (pel que fa als provinents de l'atorgament de llicències, recepció de sòl –i possibilitat conseqüent de la seva comercialització– conseqüència dels processos d'urbanització, percepció d'ingressos de determinats tributs vinculats a l'activitat immobiliària, etc.) i que, conseqüentment, ha fet entrar en crisi bastants municipis que, altrament, no haurien conegut aquesta situació. Òbviament el que s'indica és conseqüència d'un defecte de base com seria un mal disseny del sistema de finançament de les entitats locals, i també d'una actitud alegre i gens previsora de determinats gestors locals (apressats sempre, no s'oblidi, pels desitjos dels ciutadans que formen els respectius cossos electorals), però aquestes característiques no són suficients com perquè es pugui posar a discussió el conjunt del règim local, com de vegades se sent. O perquè, en tot cas, aquesta discussió general s'emmarqui en un altre tipus de forma de discussió on es distingeixi clarament l'essencial del que és adjectiu, i tot això amb una documentació de base (substancialment de contingut econòmic) que avui es troba a faltar, i sense la qual no es pot adoptar cap solució que es pretengui operativa i eficaç, alhora.

És a dir, que cal distingir entre més que necessàries reformes sectorials de determinats aspectes del règim (o règims) local espanyol i un qüestionament general de tot aquest. No obstant això, i curiosament, no és ara de la necessària reforma del sistema de finançament de les entitats locals del que més es parla, molt probablement perquè aquesta reforma s'hauria de fer "a costa" d'altres entitats territorials (Estat i comunitats autònomes) que tenen uns problemes d'endeutament (i de finançament) evidents, molt superiors en nivells quantitatius i qualitatius als que suporta el règim local espanyol, com després avisaré en una nota.

18. Que és una de les primeres manifestacions de la crisi econòmica a Espanya. Inicialment limitada a aspectes financers i immobiliaris, després estesa a algun sector industrial (automòbil, singularment), per centrar-se, decisivament, en el sistema financer, i evolucionar cap a una forta crisi de deute (públic i privat), que és el moment en què ens trobem en l'actualitat i on, a més, s'aprecia la incidència que l'actitud i activitat en les decisions econòmiques d'unes institucions europees mal dissenyades en la seva funcionalitat, comporta també. Per descomptat, i en virtut de les successives manifestacions de la crisi, que en tots els casos produeixen situacions de contracció i fins i tot de recessió econòmica, els efectes de l'esclat de la bombolla en el pla immobiliari continuen tenint lloc, el que vol dir que el sector de la construcció relatiu tant als habitatges com a les obres públiques, segueix substancialment paralitzat, el que té els conseqüents efectes sobre el finançament de les entitats locals, atès el que he indicat en el text. Sobre les fases de la crisi econòmica i les seves conseqüències jurídiques, em remeto al primer capítol del meu llibre *La constitucionalización…*, *op. cit.*

En tot cas els "pecats" en aquest àmbit no només els cometem els espanyols, també la reforma del règim local ha aparegut en el context de mesures contra la crisi econòmica a d'altres països, i, sobretot, el més destacable és com la reforma d'alguns aspectes del règim local es preveu com a contrapartida exigida per "Europa" (les institucions europees) a les ajudes econòmiques que es realitzen per als estats membres en dificultats (Grècia, Irlanda i Portugal per aquest ordre) i que han hagut de ser "rescatats". En el següent apartat em referiré a aquesta qüestió.

2. La reforma de les estructures locals en el context de la crisi econòmica i la seva incidència especial a alguns països europeus

La consideració dels efectes de la crisi econòmica i la manifestació de les respostes jurídiques no han de quedar en el fins ara exposat succintament, sinó que cal proporcionar, encara que sigui breument, algunes dades derivades de les condicions que acompanyen el "rescat" econòmic a determinats països (Grècia, Irlanda, Portugal) pel que fa exclusivament a les finalitats d'aquest treball. L'observació del que ha passat a altres llocs pot ser molt útil a l'hora de la reflexió sobre els problemes espanyols, sense que això signifiqui, de cap manera, que les coses entre nosaltres hagin de succeir necessàriament de la mateixa manera que a d'altres països com els singularment restringits en la seva pròpia sobirania per mor del seu fracàs econòmic, com economies "independents", si aquest adjectiu es pot utilitzar avui amb plena propietat.

La referència inicial, l'haig de fer en relació amb el primer país de la zona euro ajudat financerament durant la crisi econòmica, Grècia. Aquesta ajuda es va articular a través d'un préstec específic dels altres estats membres de la zona euro, ja que en el moment d'haver de resoldre la crisi de deute públic grec (al començament de maig de 2010, tot i que estava plantejada uns quants mesos abans) no estava creat encara el mecanisme d'ajuda amb base en l'article 122 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, que primer va ser temporal i a partir de juliol de 2012, i per decisió del corresponent Tractat encara pendent de ratificació pels estats, es planteja com permanent; mecanisme temporal que va servir per articular les ajudes a Irlanda i Portugal que esmentaré després.

Doncs bé, Grècia, com deia, va ser objecte d'un préstec específic[19] a canvi de la realització per part d'aquest país de múltiples compromisos relatius a reduccions del pes del sector públic, reformes també a la baixa del sistema de pensions, disminució de salaris de funcionaris i fins i tot acomiadaments de molts empleats públics, liberalitzacions o privatitzacions...; compromisos el compliment efectiu dels quals, per cert, es qüestiona per part dels prestadors, havent de plantejar-se a més, a causa de la pervivència de la crisi d'aquest país, un nou programa d'ajuda econòmica, tot i que aquesta no és una qüestió que ens ha de preocupar en aquest moment, almenys als nostres efectes.

En aquest context cal esmentar l'anomenada reforma Kallikrates (Llei 3852/2010), que ha tingut diferents manifestacions. Una d'aquestes és la modificació del nombre de municipalitats. S'ha passat a 325 de les anteriors 900 (a les quals caldria afegir 133 veïnats) existents després de 1997, any en què l'aplicació de l'anomenat Programa Kapodistrias va dur a terme una reordenació del règim local grec, reduint també les anteriors 377 municipalitats i 5.398 veïnats, estructura que provenia d'una Llei de 1912. Igualment la reforma Kallikrates ha significat una modificació del que podríem denominar "segon nivell" del règim local, passant de les 54 prefectures existents a tretze agències regionals.

Però també la Llei 3852/2010 ha operat una profunda transformació del règim econòmic, introduint el principi de l'equilibri pressupostari entre ingressos i despeses i accentuant la centralització del control sobre l'establiment de taxes i impostos, el que suposa,

19. Parlo en passat, però no és aquesta referència temporal al maig de 2010 l'única a tenir en compte en relació amb la més que delicada situació econòmica de Grècia, sinó que les condicions inicials d'aquest préstec han hagut de ser renegociades posteriorment per la incapacitat de pagament del mateix, i fins i tot s'ha hagut de plantejar l'existència de nous mecanismes d'ajuda. La lectura del BOE de 13 d'abril de 2012 és ben representativa –en el pur pla dels elements jurídics– del que indico, amb la presència de dos instruments econòmics, relatius al préstec a Grècia i a les seves modificacions, ben representatius del que indico.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 97-116
Fundació Democràcia i Govern Local

en els nostres termes, una forta reducció de l'"autonomia" local.[20]

En el cas d'Irlanda, la Decisió del Consell de 7 de desembre de 2010, sobre la concessió per part de la Unió d'ajuda financera a Irlanda (DOUE L 30/34 de 4.2.2011), conté les acostumades fórmules relatives a privatitzacions i reducció de transferències a entitats locals, i com a signe de l'evolució general en un sector molt específic de les competències locals, l'abastament d'aigua, indica la necessitat de "finalitzar una avaluació independent de la transferència de competències, pel que fa a la prestació de serveis relacionats amb l'aigua, de les administracions locals a una companyia de l'aigua, i elaboració de propostes d'aplicació amb vista a començar a cobrar per aquests serveis l'any 2012/13". Això significa, en sentit estricte, la necessitat que els serveis els presti una empresa (no s'aclareix en aquest punt de la Decisió de 7 de desembre de 2010 si l'empresa seria pública o privada, encara que tot indueix a que és aquesta última opció la preferida, [21] ni tampoc s'hi indica res sobre l'àmbit territorial on estendria la seva actuació aquesta empresa), i no la mateixa Administració local. És a dir, que siguin prestats d'acord amb el dret privat i per part de persones juridicoprivades, i no amb instruments propis del dret públic i per part de persones juridicopúbliques.

En el cas de Portugal, que va demanar expressament l'ajuda el 6 d'abril de 2011, la Decisió d'execució del Consell de 30 de maig del 2011 (DOUE L 159/88 de 17.6.2011), que arriba amb relativa promptitud, conté diferents referències als efectes que em preocupen en aquest assumpte. En primer lloc hi ha una clara directriu de forta reducció del nombre d'administracions locals,[22] i també hi ha un manament genèric de reducció del dèficit de les administracions públiques que després s'ha traduït, en la normativa interna portuguesa, en la previsió de privatitzacions d'empreses públiques (havent tingut lloc ja la d'algunes senyeres, com la de Transports Aeris, TAP). També s'ordena la reducció de les transferències econòmiques de l'Administració central a les autoritats regionals i locals, juntament amb una reorganització global de l'Administració central per a l'"eliminació de duplicacions i altres deficiències", el que necessàriament ha d'afectar l'Administració local.[23]

Com deia anteriorment, l'exposició del que està tenint lloc a diversos països d'Europa objecte de "rescat" o, contemplada la situació des d'una altra perspectiva, la descripció del "preu" o de la "compensació" per l'ajuda econòmica, resulta de singular interès per ser observada des d'un país com Espanya, que també té problemes econòmics singulars i en el qual les administracions locals són contemplades per alguns –crec que interessadament– com responsables d'alguna part del desastre econòmic produït. Però, amb més equanimitat, la majoria jutja que el percentatge de participació dels governs locals en el deute i en el dèficit públic del país, no és especialment significatiu, amb independència que aquest s'ha de reduir, el que comportarà que també ho faci el deute.[24] En resum, que el que es déu s'ha de pagar.

20. Extrec les dades de Fortsakis, T. P. i Savvaidou, K., "The public finances of local government in Greece", *paper* presentat a un col·loqui celebrat a Roma el novembre de 2011; les aportacions presentades al col·loqui es publicaran pròximament com a llibre. Igual, i en el pla general, *vid.* el *paper* de Schwarz, K. A., "The Impact of the European Stability Pact on Local Communities". *Vid.* també el treball Hlepas, N. K., "Local Government in Greece", en Moreno Molina, A. M. (coord.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, p. 257 i seg. D'aquest últim *vid.* també "La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 84 i seg., i sobre el tema de la planta local el que indica en les p. 89 i seg.

21. La Decisió no aclareix aquesta important qüestió, però la consulta d'altres parts del programa d'Irlanda i d'altres programes econòmics de compliment (Grècia o Portugal) informa de la voluntat generalitzada de procedir a processos de privatització d'activitats públiques o d'empreses públiques com a forma de reduir el deute públic amb, entre altres coses, el producte que s'obtingui de la venda d'aquestes empreses. Sobre el règim local irlandès, en general i últimament, Scannell, Y., "Local Government in Ireland", en Moreno Molina, A. M. (coord.), *Local Government*…, cit., p. 309 i seg.

22. Per exemple, es diu en un punt de la Decisió citada que: "*La Administración local en Portugal cuenta actualmente con 308 municipios y 4.259 parroquias (freguesías en portugués). Portugal debe elaborar un Plan de consolidación para reorganizar y reducir de manera significativa el número de estas entidades. Las citadas modificaciones deben ser efectivas antes del inicio del próximo ciclo electoral local*".

23. Últimament, sobre la qüestió a Portugal, *vid.* Costa Gonçalves, P. i Moniz, A. R., "Local Government in Portugal", en Moreno Molina, A. M. (coord.), *Local Government*…, cit., p. 505 i seg.

24. És significatiu que, en les dades fetes públiques pel Govern el 27 de febrer de 2012 sobre el compliment dels objectius de dèficit de les diferents administracions públiques l'any 2011, es pugui advertir que les corporacions locals només han tingut una desviació del seu objectiu del 0'08% (atès que van tenir un 0'38% de dèficit respecte al PIB, sent l'objectiu a complir del

Però, en aquest context, la reducció del pes dels governs locals i àdhuc la reforma de les mateixes estructures del règim local de la forma indicada i que afecta, a més, a la prestació dels serveis per part dels mateixos municipis (induint a la privatització notada), són moneda comuna en els exemples dels estats que han estat objecte de rescat, i també es procedeix a això a d'altres, com Itàlia,[25] amb dificultats. I això és significatiu encara que, com ja he dit i seguiré indicant, sigui un exercici intel·lectual de risc –i cridat amb seguretat al fracàs– el fet de connectar l'existència d'unes determinades estructures locals a Espanya amb l'actual crisi econòmica.

3. La configuració i gestió dels serveis públics locals en el model de la Llei reguladora de les bases del règim local de 1985, amb atenció especial a les previsions per a la gestió de serveis per part dels petits municipis. La pràctica de la prestació de serveis en comú (a través de mancomunitats o consorcis)

La rúbrica de l'apartat no ha d'espantar cap lector potencial d'aquest, ja que no s'hi pretén, de cap manera, fer una exposició detinguda del que s'hi anuncia amb la mateixa. No es tracta de dur a terme una tasca que, al marge que excedeix evidentment les forces i la capacitat del signant d'aquestes pàgines, seria perfectament inútil pel seu caràcter purament teòric i, en el fons, necessàriament descriptiu. Simplement pretenc resumir les principals característiques del sistema de la Llei de 1985 –en què se segueix desenvolupant la vida del règim local espanyol– en relació amb la prestació de serveis públics, i sobre aquestes expressar un judici sobre la seva adequació o, per contra, els seus defectes congènits. I per, posteriorment, proporcionar algunes dades sobre la realitat efectiva del model teòric dissenyat i les conseqüències, llavors, que sobre això es poden extreure.

Doncs bé, amb independència que haig de deixar fora de consideració el que fa a les competències i la seva relació amb els serveis locals (ja que un altre treball dins d'aquest número tracta sobre el problema competencial, íntimament unit, com es comprendrà, a la problemàtica dels serveis), l'essencial de la configuració i gestió dels serveis públics locals en la Llei de 1985 està constituït per les notes següents:

a) Divisió dels municipis en grups de població als efectes del compliment, obligatori, d'una sèrie de serveis per part de cada un d'aquests grups, i partint del fet que tots han de prestar als seus veïns un conjunt bàsic de serveis com enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població, pavimentació de les vies públiques i control d'aliments i begudes (article 26.1 de la Llei de bases del règim local de 1985).

b) Possibilitat de cada municipi, en tot cas, de prestar una altra sèrie de serveis diferents dels obligatoris, en funció de l'habilitació genèrica perquè els municipis prestin "tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal" (article 25.1) i per, en general, "dur a terme activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques i, en particular, les relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat i la protecció del medi ambient"

0'30%), mentre que la desviació de les comunitats autònomes s'estén al 1'64% (van tenir un dèficit del 2'94% respecte a l'1'30% d'objectiu) i la de l'Administració General de l'Estat és del 0'30% (atès que va concloure amb un dèficit del 5'10% respecte a un objectiu del 4'80%). El resultat, en números globals, és que el dèficit l'any 2011 és del 8'51% del conjunt de les administracions públiques sobre el PIB, i correspon a les corporacions locals un 0'38% d'aquesta xifra, a l'Estat un 5'10% i a les comunitats autònomes un 2'94%, mentre que el de la Seguretat Social és d'un 0'09%. Aquestes xifres són ben representatives de quins són els punts sensibles en l'actual situació econòmica espanyola des del punt de vista de l'estructura territorial de l'Estat, amb independència de la capacitat de cadascun d'aquests actors de modificar el resultat del 2011, capacitat ben diferent i plenament depenent del que altres facin, que és el cas de la Seguretat Social i, sota un altre punt de vista, de les corporacions locals, en bona part sotmeses al joc d'un sistema de finançament local que altres (l'Estat) dissenyen per a les mateixes, i, en un pla molt menor, de les ajudes, condicionades o no, de les comunitats autònomes a les seves polítiques.

25. *Vid.* sobre les reformes locals a Itàlia (que recorren un camí d'afirmació i de negació molt curiós en els últims dos anys) els treballs de Bordini, M., "El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano", *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2010, p. 287-314., i Borgonovo Re, D., "La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 56 i seg. Sento curiositat per observar el final d'aquests moviments reformadors a Itàlia i la valoració que es pugui fer de tot això quan s'assoleixi una nova planta local.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 97-116
Fundació Democràcia i Govern Local

(article 28). Activitats complementàries i prestació de serveis de tota índole que són enterament legítims segons els preceptes contemplats, però que, òbviament, podran presentar problemes específics en relació amb el seu finançament, sent aquesta, probablement, una de les causes –no crec que la més important, tot i que no conec l'existència de dades concretes sobre el particular– dels desequilibris econòmics d'algunes entitats locals.

c) Possibilitat dels municipis de sol·licitar a la comunitat autònoma la dispensa en l'obligació de prestar els serveis mínims que els corresponguin (incloent els que he anomenat bàsics) "quan, per les seves característiques peculiars, sigui impossible o molt difícil complir l'establiment i la prestació d'aquests serveis pel mateix ajuntament" (article 26.2).

d) Previsió d'un nivell territorial d'intermunicipalitat, la província, per donar assistència als municipis a través del mateix, sobretot per a l'establiment i la prestació adequada dels serveis públics mínims (article 26.3), tot això de forma corresponent a la competència genèrica de la província d'"assegurar la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal" [article 31.2.a)].

e) Previsió de l'aparició d'un altre nivell d'intermunicipalitat, la comarca, format per municipis amb "interessos comuns" que facin necessària una "gestió pròpia o demanin la prestació de serveis d'aquest àmbit" (article 42.1). En tot cas és la legislació pròpia de les comunitats autònomes la que ha d'aportar precisions en aquest àmbit (article 42.3), sent la legislació bàsica estatal molt reduïda en el seu grau de precisió.

f) Però limitació del paper de les comarques, ja que la seva creació "no pot suposar la pèrdua pels municipis de la competència per prestar els serveis esmentats a l'article 26, ni privar-los de qualsevol intervenció en cadascuna de les matèries esmentades a l'apartat 2 de l'article 25" (article 42.4). La primera part del precepte suposa una clara prohibició que les comarques juguin un paper que pugui, en la pràctica, abocar a la substitució de l'encàrrec legal (i, a més, constitucional per no configurar-los com un ens fantasmal, existent però completament ineficaç, just el contrari del que es deduiria dels articles 137 i 140 CE) dels municipis, si més no pel que fa a la prestació dels serveis mínims obligatoris. Té menys interès la referència a la necessària "intervenció" municipal en l'àmbit de l'article 25.2, atesos els termes extremadament laxes amb els quals usualment s'ha entès el significat d'aquesta intervenció.

g) Possibilitat que els municipis s'agrupin amb altres en "mancomunitats per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seva competència" (article 44.1) o que es constitueixin consorcis entre ells, amb altres administracions públiques o amb entitats privades sense ànim de lucre, "per a la gestió dels serveis públics locals" (article 87).

h) En tot cas i com a tancament general del sistema, els veïns tenen el dret d'"exigir la prestació i, si s'escau, l'establiment del corresponent servei públic, en el cas de constituir una competència municipal pròpia de caràcter obligatori" [article 18.1.g)], amb el que es ressalta més, si és possible, que la prestació de serveis públics per les entitats locals és una obligació objectivament derivable de l'ordenament jurídic i, per tant, és residenciable judicialment la reacció contra l'omissió, general o singular, relativa a aquests.

Deixo fora de consideració el que fa a les formes de prestació dels serveis públics (articles 85 i 86 bis i ter) i també la iniciativa pública per a l'exercici d'activitats econòmiques (article 86), pel fet de no tenir una relació directa i expressa amb la problemàtica que aquí es tracta.

En relació amb les notes anteriors es poden assenyalar, en el pla general i des de la perspectiva del que aquí ens preocupa, algunes conseqüències:

a) La primera és que la problemàtica dels petits municipis està prevista en la Llei de 1985, atès que tot i que no s'assenyali res expressament en relació amb aquesta reduïda grandària, és obvi que la petició de dispensa en la prestació de serveis, l'ajuda de les diputacions provincials o l'associació en mancomunitats municipals o consorcis, està feta pensant primordialment, encara que no exclusivament, en aquests petits municipis. La pràctica, amb les dades que proporcionaré després, confirmarà aquesta asserció.

b) En tot cas i amb bon sentit, no s'assenyala taxativament en la Llei de 1985 una mena de "rat-

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 97-116
Fundació Democràcia i Govern Local

lla" poblacional només a partir de la qual puguin tenir aplicació aquests preceptes, sinó que hi ha un principi dispositiu i d'oportunitat que deixa lliure per a tot tipus d'entitats municipals la iniciativa per sol·licitar aquesta dispensa, o l'ajuda de les diputacions provincials, o la possibilitat de constituir mancomunitats i consorcis, amb independència del resultat final que tingui aquesta petició en el cas de la dispensa o de l'ajut de les diputacions.

c) El que vull assenyalar, finalment, és que en la Llei de 1985 hi ha consciència del problema de la dificultat que determinats serveis es puguin prestar amb una grandària municipal petita (i les conseqüents limitacions en mitjans personals i econòmics que això comporta necessàriament), i que s'adopten decisions per intentar evitar aquests inconvenients, decisions que, en tots els casos, es construeixen sobre la permanència i funcionalitat del nivell bàsic municipal, però posant en marxa altres possibilitats, com la constitució de mancomunitats o consorcis i, per descomptat, l'ajuda del nivell intermunicipal.

d) I això succeeix així perquè, en el fons, hi ha una configuració de l'estructura territorial de l'Estat en la mateixa Constitució (*vid.* article 137) que faria difícilment justificable qualsevol altra forma de construcció ordinària del règim local que no es recolzés sobre la premissa bàsica de l'actuació del municipi i el paper cooperador de la província i d'altres agrupacions municipals al compliment d'aquestes competències i serveis, al marge de la possibilitat de tenir la província competències pròpies, "substantives", al marge de la cooperació.

e) Amb la qual cosa, i paral·lelament a l'exposició anterior, han quedat assentades també les premisses jurídiques que, si així es desitja, haurien de ser afectades per propiciar un canvi substancial en el sistema de la Llei de 1985.

Però el que importa ressaltar ara és que les premisses de la Llei de 1985 pel que fa a les formes de prestació dels serveis encomanats als municipis (per si mateixos o a través de mancomunitats o consorcis) no s'han quedat en el paper del teòric, sinó que han tingut plasmació pràctica. A aquests efectes és molt interessant la consulta de la informació que a la pàgina web del Ministeri competent (ara Hisenda i Administracions Públiques, abans Política Territorial, pel que fa al Registre d'Entitats Locals) existeix sobre diferents aspectes que fan referència a la pràctica de la prestació de serveis, del que, fonamentalment, m'interessa la informació sobre el nombre de municipis segons els grups de població als efectes de la prestació que es contenen en l'article 26 de la Llei de 1985, en primer lloc, i després les dades referides al nombre i altres característiques de les mancomunitats municipals constituïdes.

HABITANTS	MUNICIPIS
+ de 50.000	145
De 20.001 a 50.000	249
De 5.001 a 20.000	910
De 0 a 5.000	6.810

La consideració d'aquesta taula és ben representativa de l'estat general del municipi a Espanya (segons dades de 2009)[26] i que dóna com a resultat un panorama ben limitat de les màximes prestacions de serveis obligatoris per part de municipis, ja que menys d'un 2% dels municipis espanyols estan obligats a la prestació dels serveis obligatoris màxims que configura la Llei de 1985. En tot cas això no significa res sobre el grau real de prestació (o de satisfacció en la prestació) de serveis (màxims o mínims) per part dels municipis. Tampoc ens transmet informació sobre la prestació de serveis complementaris o assumpció de qualsevol altra competència diferent de les pròpies municipals. Igualment, l'anterior quadre no constitueix una crítica –ni podria ser-ho– al sistema creat per la Llei de 1985. Simplement el que significa és que hi ha determinats serveis que

26. De les dades del mateix Registre es pot aportar alguna informació complementària sempre des del punt de vista del millor mesurament de l'estat del municipalisme espanyol. Així, hi ha 1.074 municipis de menys de 100 habitants, 1.553 amb xifres de població entre 101 i 250; 2.237 amb població entre 251 i 1.000 habitants; 928 amb població entre 1.001 i 2.000 habitants, i, finalment, 1.019 amb població entre 2.001 i 5.000 habitants. No hi ha dubte que, tot i col·locar-se el llistó en els 5.000 habitants als efectes de la prestació d'una sèrie de serveis obligatoris per a tots els municipis, no és la mateixa la situació del que compta amb 100 habitants que la del que s'aproximi a aquests 5.000. Probablement aquí és on apareix més significativament el joc de les mancomunitats municipals, i s'han de tenir en compte les dades que proporciono després sobre les mateixes.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 97-116
Fundació Democràcia i Govern Local

és presumible que hauran de ser prestats per altres administracions públiques, perquè no hi ha cap obligació legal de la seva prestació per part d'una sèrie de municipis... amb independència que, realment, sí que es prestin voluntàriament –perquè tampoc hi ha prohibició per a això–, i que, alhora, hi haurà alguns serveis obligatoris que alguns municipis estaran en millor condició per prestar-los (els de més població dins dels grups) que altres (els de menys població dins dels mateixos grups).

I el que també reflecteixen les xifres anteriors és que més de 2/3 parts dels municipis espanyols estan obligats només a la prestació dels serveis mínims obligatoris, el que transmet amb gran força la idea de la debilitat del nivell municipal des del punt de vista de la previsió "quantitativa" de serveis, dit tot això en termes purament genèrics.

Però, insisteixo, al capdavall això només seria un reflex de la fórmula prevista legalment. No seria un fracàs del municipalisme configurat legalment de la forma vista abans el fet que 2/3 parts dels municipis només prestessin uns serveis mínims, sinó que, si ho feien realment i amb qualitat, estaríem davant el pur –i eficaç, i eficient– compliment de la Llei.

I la qüestió de com els municipis compleixen les seves obligacions servicials legals, ha de ser esmentada aquí amb les dades que es poden deduir del mateix Registre d'Entitats Locals en relació amb la fórmula de les mancomunitats municipals. Em sembla, així, del màxim interès portar aquí algunes xifres presents en aquest Registre, de les que es podrà deduir l'"èxit" (almenys quantitatiu) en la pràctica efectiva de les previsions normatives sobre les mancomunitats.

D'aquesta manera, i partint del fet que el nombre total de mancomunitats amb data 2010 és de 1.024, resultarà interessant proporcionar dades addicionals com les següents:

a) Nombre de municipis mancomunats segons base de població. El total de municipis que participen en mancomunitats és de 6.181,[27] que són un 76'18% del total dels 8.114 municipis espanyols. Doncs bé, la distribució per grups de població és la següent:

Fins a 5.000 h.	5.254	64'75	% del total de	6.810
De 5.001 a 20.000 h.	677	8'34	% del total de	910
De 20.001 a 50.000 h.	178	2'19	% del total de	249
De 50.001 a 100.000 h.	48	0'59	% del total de	83
De 100-001 a 500.000 h.	21	0'26	% del total de	56
De 500.001 a 1.000.000 h.	2	0'02	% del total de	4
Més d'1.000.000 h.	1	0'01	% del total de	2

Les conseqüències a deduir de la informació proporcionada per aquesta taula són evidents. On hi ha més interès –lògic– a participar en les mancomunitats és als municipis de menys de 5.000 habitants, on el percentatge de participació és més que significatiu (64'75%), sent decreixent (i molt) a mesura que avança la població.

b) Nombre de mancomunitats per grups de serveis. És interessant també conèixer quins són els principals serveis que afronten les mancomunitats. Òbviament, poden ser d'objecte múltiple, de manera que no s'ha de tenir aquí com a referència el nombre total de 1.024 mancomunitats. Assenyalo els cinc grups de serveis que em semblen més significatius (el Registre proporciona informació sobre altres diversos, però refereixo simplement els majors en nombre):

Medi ambient	861 mancomunitats
Serveis socials	487 mancomunitats
Recreatius	484 mancomunitats
Infrastructures i urbanisme	479 mancomunitats
Educació i cultura	450 mancomunitats

c) I particularitzant una mica més, faig el mateix amb serveis ja concrets:

27. Ampli nombre de mancomunitats, creixent en el temps. El Registre assenyala que n'hi havia 108 l'any 1986, 809 deu anys més tard (1996), fins arribar a les 1.024 actuals.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 97-116
Fundació Democràcia i Govern Local

Recollida i tractament de RSU	499 mancomunitats
Activitats culturals	344 mancomunitats
Foment del turisme	331 mancomunitats
Abastament d'aigües	325 mancomunitats
Foment d'activitats econòmiques	308 mancomunitats

Aquestes són només algunes de les moltes dades que es poden extreure del Registre d'Entitats Locals des del punt de vista de la prestació de serveis. No és pas la meva intenció seguir per aquest camí, sinó animar, simplement, a la consulta del Registre esmentat. I a la deducció de les pertinents conseqüències d'aquesta consulta des de l'hipotètic punt de vista de modificació de l'ordenament jurídic existent pel que fa a la prestació de serveis, per a la qual cosa caldria comptar, igualment, amb un altre tipus de dades, com les relatives als costos de prestació del servei i al grau de satisfacció dels usuaris en la prestació. Igualment caldria sumar a la informació necessària la del nombre de municipis que han sol·licitat dispensa de prestació de serveis (i quins són aquests) i el tipus d'activitat substitutiva i complementària representada per l'activitat de les diputacions provincials (o comunitats autònomes en el cas de les uniprovincials) i de les comarques. Això seria necessari –insisteixo en l'imprescindible d'aquesta documentació de base– per treure conseqüències si es pretengués una modificació del marc jurídic relatiu a la prestació de serveis, que hauria de ser conduïda per la directriu bàsica d'eficiència administrativa i econòmica.

En tot cas sí que assenyalo la conveniència que en alguna reforma de la legislació corresponent –al marge d'una hipotètica reforma general– s'introdueixi algun tipus de modificació normativa en l'ordenament jurídic que s'ha comentat aquí consistent en:

a) Millorar la terminologia de l'article 26 de la Llei de 1985 en algun supòsit, ja que està necessitada imprescindiblement de més precisions (l'expressió "protecció del medi ambient", per exemple, és massa genèrica i exigeix, necessàriament, l'observació de múltiple legislació sectorial per conèixer, exactament, el tipus de compromís municipal que demana l'ordenament jurídic) si es vol que sigui realment operativa.
b) Dur a terme l'adequació, no només terminològica, a determinades categories de dret europeu en relació amb la prestació de serveis per part de les administracions públiques.[28]
c) Procedir a un tractament normatiu més complet, evitant determinades remissions normatives a lleis diferents de les pròpies del règim local i, per tant, de vegades incongruents amb el sentit institucional de la legislació local.[29]

En tot cas i sobre el que aquí s'ha dit fins ara, cal indicar que ha tingut lloc l'últim any una reforma constitucional que ha introduït el principi d'estabilitat pressupostària en la CE, amb menció expressa a les entitats locals. Això condueix a fer una breu valoració del seu significat i les hipotètiques conseqüències que això pot portar sobre l'activitat de les entitats locals.

4. La reforma de l'article 135 de la Constitució i les entitats locals. La referència europea i l'estabilitat pressupostària disposada, permeten imaginar una activitat en el futur dels governs locals notablement diferent de la coneguda fins ara. Nous arguments per a la reforma del sistema de finançament local

Amb independència de quin sigui, realment, l'origen de la voluntat reformadora de l'article 135 CE,[30] el que pot donar lloc a tot tipus d'especulacions poc útils en

28. En aquest sentit crec que hi ha un bon model a tenir en compte, com és la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia. Sobre el tema que es tracta aquí, *vid.* Montoya Martín, E., "Algunas notas sobre la Ley de autonomía local de Andalucía: los servicios públicos y la iniciativa económica local", en *Quaderns de Dret Local*, 24, 2010, p. 144 i seg.

29. Per exemple, no crec que tingui sentit que l'article 85 bis remeti a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, per tractar de la gestió directa dels serveis de competència local mitjançant les formes d'organismes autònoms locals i d'entitats empresarials locals. Millor una regulació completa "local" que no tingui necessitat d'una remissió certament atípica.

30. S'ha especulat amb l'existència d'una carta d'institucions europees instant a la dita reforma, carta que sí que és objectiu que va existir en relació amb Itàlia, tot i que la reforma constitucional italiana sobre aquesta qüestió encara es fa esperar. Sobre el particular remeto al meu llibre *La constitucionalización…*, *op. cit.*; també *vid.* Álvarez Conde, E. i Souto Galván, C. (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.

relació amb els objectius d'aquest treball,[31] el cert és que en només un mes i un dia ha estat complimentada la segona reforma de la Constitució espanyola (la primera és de l'agost de 1992), ja que la proposició original dels grups parlamentaris Socialista i Popular al Congrés es va publicar al BOCG-CD de 26 d'agost de 2011, núm. 329-1, i és el BOE núm. 233 de 27 de setembre de 2011 el que dóna compte de la finalització del tràmit, publicant la reforma d'aquest article 135, la disposició final única del qual indica que entrarà en vigor el mateix dia de la publicació. Aquesta celeritat és, certament, sorprenent, quan processos en aparença de més transcendència i, per descomptat, més ben preparats, no van tenir ocasió de passar a la realitat, donant lloc, a més, a la convicció compartida per tota la doctrina (i la classe política, i fins i tot la ciutadania assabentada) de les dificultats gairebé invencibles per modificar el text constitucional espanyol d'una manera significativa, atesos els obstacles procedimentals posats per la mateixa CE.[32]

Doncs bé, la veritat és que la proposta de reforma de l'article 135 CE gràcies al consens dels dos principals grups parlamentaris,[33] i atès que no afectava el nucli constitucional especialment protegit (cf. article 168 CE), va poder tenir lloc en un lapse temporal molt breu, amb la qual cosa es va incorporar al text constitucional el nou text de l'article 135 CE, la fonamentació del qual en la crisi econòmica existent és expressa en l'exposició de motius de la reforma.[34] Mitjançant aquesta nova redacció es produeix un enllaç clar amb la reforma constitucional alemanya del 2009,[35] tot i que des de la perspectiva de les entitats locals aparegui una diferència manifesta amb la que es pren com a model: les entitats locals no estan previstes en la reforma alemanya[36] i, tanmateix, estan nomenades expressament en el nou article 135 CE. Així, després que l'apartat 1 d'aquest article 135 indiqui que totes les administracions públiques adequaran les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària (expressió en què ja estan implícitament incloses, òbviament, les entitats locals, ja que el concepte d'administracions públiques les comprèn *ex* article 2.1 Llei 30/1992, entre altres textos legals de possible cita en aquesta qüestió elemental), l'apartat 2 nomena expressament les diferents administracions públiques (més aviat les entitats públiques, ja que es refereix a l'"Estat" i a les

31. Sense voler entrar en més profunditats sobre aquesta importantíssima qüestió de la reforma constitucional, en el meu llibre *La constitucionalización de la crisis económica* assenyalo que és en el context de processos generals (nacionals i europeus) relatius a l'adopció de decisions al més alt nivell possible, sobre la crisis econòmica o, de manera més àmplia, sobre el govern de l'economia, com cal entendre aquesta reforma constitucional espanyola. Defenso, d'altra banda, que ens trobem realment davant d'una "constitucionalització de la crisi" i no només davant d'una "constitucionalització del principi de l'estabilitat pressupostària", atès que això últim no és sinó una manera de lluitar contra la crisi, i només serà operatiu plenament l'any 2020. D'altra banda, la menció a la "constitucionalització" planteja, en el fons, problemes generals de la construcció europea i de la relació de les institucions europees amb els estats membres, molt profunds i que són els que, substancialment, tracto en el llibre al qual remeto.

32. Estic pensant en el procés de reforma constitucional intentat en la legislatura 2004-2008 i que va donar lloc a un important informe del Consell d'Estat. Cf. Rubio Llorente, F. i Álvarez Junco, J. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Madrid, 2006. La qüestió és singularment rellevant, perquè s'intentava modificar el text de la CE de 1978 en aspectes tan capitals com el principi d'igualtat de sexes en la successió a la Corona, la posició de la Unió Europea en la nostra Constitució, o nomenar les comunitats autònomes ja constituïdes, obviant d'aquesta manera subtil el fet evident de la transformació en dret transitori –i derogat tàcitament, a més– de bona part del títol VIII de la CE.

33. La resta de grups parlamentaris no es van sumar a la proposta. En la doctrina s'han manifestat algunes veus contràries a la reforma, tant per qüestions de procediment com de fons. *Vid.* singularment Martínez Lago, M. A., "Crisis fiscal y reforma de la Constitución", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 2011, p. 10 i seg., amb esment de múltiple bibliografia (articles periodístics, en realitat) sobre el tema. Una posició més equilibrada o dubitativa en Rubio Llorente, F., "Constituciones nacionales e integración europea", *Claves de Razón Práctica*, 217, 2011, p. 4 i seg. Valgui això com a meres referències testimonials, atès que no és l'objecte d'aquest treball portar a terme un estudi específic i general de la reforma, sinó només comentar-ne els aspectes relatius a les entitats locals, per la transcendència que podrien tenir sobre l'objecte d'aquest treball.

34. *Vid.* aquest exemplificatiu paràgraf: "*La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia (el de estabilidad presupuestaria) a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo*".

35. La reforma alemanya abasta diferents articles de la GG (la modificació fonamental és de l'article 109 GG, però n'hi ha d'altres també afectats), i l'he estudiada, entre d'altres llocs, en *La constitucionalización…*, *op. cit.*. Remeto també a la bibliografia alemanya i espanyola que hi esmento.

36. Penso que l'explicació és que es troben genèricament incloses dins de les referències relatives als *Länder*, atès que a Alemanya sí que es produeix una "interiorització" efectiva autonòmica del règim local.

"comunitats autònomes"),[37] establint distincions significatives entre les mateixes des del punt de vista del que significa per a cadascuna l'estabilitat pressupostària. Transcric el precepte:

"*El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

"*Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*"

Presència, per tant, de les entitats locals en el text, tot i que per predicar de les mateixes uns principis diferents en la concreció del que s'entengui per estabilitat pressupostària, ja que, observeu, hi ha una remissió a llei orgànica per establir el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, però aquesta llei orgànica no en pot permetre cap a les entitats locals, atès que constitucionalment es diu que aquestes han de presentar equilibri pressupostari. No obstant això, l'aplicació pràctica, fins ara, de la reforma constitucional, ha igualat la posició de tots els ens públics, ja que en el corresponent projecte de llei aprovat al Congrés dels Diputats (12 d'abril de 2012), s'obliga totes les administracions públiques a presentar un equilibri pressupostari, de manera que el nostre país –si això es confirma finalment– es manifesta molt més rigorós sobre aquesta qüestió que la reforma constitucional alemanya de 2009 (que permet un dèficit del 0'35% sobre el PIB per a la Federació) i el mateix dret europeu que s'està formant sobre aquestes qüestions (i que a nivell de tractat, ni més ni menys, permet un dèficit del 0'5%). En tot cas això no afecta les entitats locals, per a les quals el principi d'equilibri pressupostari té la causa en la mateixa Constitució.

Naturalment que al que tot això condueix és a concloure que si no canvia, i profundament, el sistema de finançament de les entitats locals, l'activitat i les prestacions d'aquestes seran molt diferents en el futur (a partir de ja, però sobretot quan tingui lloc la plena aplicabilitat del que disposa l'article 135 CE, és a dir des de l'any 2020) de les que fins ara s'han conegut, ja que la seva capacitat d'emprendre determinades polítiques ha estat –fins ara– recolzada decisivament en la seva possibilitat d'endeutament i, òbviament, en la constatació que poden fer front al pagament de les quantitats degudes. Això ha canviat ja per al proper futur per mor de la reforma constitucional, i quan es reflexioni prou sobre el seu significat es reforçaran inevitablement –i justament– els arguments favorables a una reforma profunda del sistema de finançament de les entitats locals, qüestió gens fàcil, òbviament, en tant que afecta singularment l'Estat i les comunitats autònomes, ben endeutats en aquest moment i amb necessitat d'assolir promptament les exigències d'estabilitat pressupostària, transformada ara en "equilibri", almenys en el que fins ara és el projecte de llei orgànica corresponent.

5. Els serveis que han de prestar els municipis i les seves formes de fer-ho. Aproximació a una qüestió prèvia, i diferent, a la reforma de la planta local

En funció de tot el que s'ha indicat en l'apartat anterior, cal concloure que el que es dedueix de la reforma constitucional, unit a la constatació de l'actual nivell d'endeutament de moltes corporacions municipals, és quelcom molt més bàsic, i important, que la hipotètica reforma de la planta municipal: el que està subjaient a tot el que indico és, realment, la necessitat d'adoptar grans decisions sobre els serveis que han de ser prestats pel nivell municipal i, en segon lloc i un cop resposta la pregunta anterior, sobre les formes en què això hauria de tenir lloc.

Una pregunta que aquí refereixo al nivell municipal, per lògica exigència del lloc en què apareixen aquestes

37. Tot i que no vaig a prosseguir per aquest camí, no dec deixar d'assenyalar que l'apartat primer de l'article 135 CE es refereix a les "administracions públiques", mentre que l'apartat segon esmenta l'"Estat" i les "comunitats autònomes" (i després les entitats locals), el que no és exactament el mateix, atès que aquestes darreres fórmules inclouen, a més, organismes constitucionals i estatutaris que no són administracions públiques (Tribunal Constitucional, assemblees legislatives…). Crec que en aquest àmbit l'expressió "administracions públiques" s'ha "apoderat" de conceptes més amplis, que les inclouen. I això perquè la voluntat real de la reforma constitucional és que siguin els "poders públics" (incloent-hi les administracions públiques) els que se subjectin al principi d'estabilitat pressupostària, tal com l'entén la CE i més tard precisarà la Llei orgànica a la qual la mateixa CE apel·la. Una nova virtualitat, en podríem dir, derivada del fet que l'"Administració pública" sigui l'únic ens "personificat" en l'àmbit de l'Estat (central), per descomptat, però també en el de les comunitats autònomes (cf. ara l'article 3.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú).

reflexions, però que, en realitat, s'hauria de plantejar –ja s'està plantejant– per al conjunt de les administracions públiques. Perquè el que s'està discutint ara (i en un futur proper) és el paper de les administracions públiques en relació amb la societat, el que equival a dir, tal com s'havia desenvolupat aquest paper en els últims anys, que el que es tracta de decidir és la configuració que haurà de tenir l'Estat social i democràtic de dret (article 1 CE) en el futur pròxim.

Naturalment que, plantejades les coses així, s'entra de ple no en qüestions jurídiques, sinó de pura oportunitat política. El jurídic té un paper limitat en aquestes grans qüestions, i seran les concepcions polítiques –canviants en el temps, òbviament, però que s'han de desenvolupar dins del gran marc jurídic general aprovat– les que hauran de donar en cada moment resposta a una qüestió que no és precisament fàcil de resoldre.

Aquesta gran decisió està, en realitat, constituïda per algunes altres de calibre diferent, i en què el pes del públic i del privat és una part de la resposta. Ponderació del públic i el privat, per exemple, quant al volum d'inversió deduïble dels pressupostos públics, volum que es pot reduir si s'acudeix regularment a fórmules de –diguem-ho genèricament i sense precisió conceptual– col·laboració publicoprivada, com ara, per exemple, el contracte de concessió d'obra pública o, en el pla dels serveis, el contracte de gestió de serveis públics.

I col·laboració publicoprivada que també estarà determinada d'alguna manera per la forma de configurar el sistema tributari. Un sistema tributari de més pressió sobre el contribuent (situats ja, teòricament, en temps postcrisi econòmica, i amb un ple funcionament de principi de l'equilibri pressupostari) i, per descomptat, amb més eficàcia en la lluita contra el frau, podrà seguir deixant marge per a un pes del públic respectable, tant en inversions com en gestió de serveis. Però, al contrari, un sistema tributari de menys pressió (i dins d'aquests paràmetres temporals) conduirà sense el més mínim dubte a menys inversió pública i al necessari lliurament de serveis públics al sector privat, i fins i tot podran arribar a deixar de configurar-se com a serveis públics i ser activitats accessibles per a la iniciativa privada (previ, si s'escau, algun tipus d'autorització o de control administratiu del tipus que sigui). Òbviament, i des de la perspectiva de les entitats locals, una reforma del seu sistema de finançament que n'incrementés els recursos, permetria continuar sense excessius problemes amb l'actual "catàleg" de serveis i amb les formes de prestació (directes o indirectes, incloent també la prestació a través de mancomunitats municipals o consorcis) que considerés raonable el municipi concret.

Per això indico que, dins de la dicotomia que el títol d'aquestes pàgines planteja entre reforma de la planta municipal i gestió de serveis públics, l'accent en el futur em sembla que s'ha de posar necessàriament en el catàleg d'aquests serveis públics que han de ser assumits per les entitats locals, i en el marc de les premisses tributàries indicades. És a dir, la configuració com a autèntics serveis públics o el seu pas al sector privat mitjançant, per què no, la configuració com a serveis d'interès general en la terminologia deduïble del dret europeu i que, com deia abans, té presència específica en la Llei d'autonomia local d'Andalusia de 2010.

I això em sembla, a més, que ha de ser així necessàriament, perquè les primeres pàgines d'aquest treball han estat dedicades a demostrar que, almenys sobre el paper, la configuració de la Llei de 1985 contenia suficients fórmules perquè les competències (i els serveis) atribuïts als municipis (als petits municipis, en el cas concret que més pot preocupar) es poguessin exercir de diferents maneres i amb eficàcia.

El debat és polític i els termes del mateix estan prou plantejats en aquest lloc, sense que sigui possible un tipus d'aprofundiment major. Òbviament, i si les coses es desenvolupen en aquest àmbit que indico, hi ha d'haver modificacions normatives per "rebaixar" el grau d'exigència de prestació de serveis públics per part de les entitats locals i, en la pràctica i pressuposant el manteniment de serveis públics, perquè es recorri amb més assiduïtat a formes del que he anomenat genèricament col·laboració publico-privada.

El que sí que és possible és assenyalar límits en aquesta tasca de configuració del catàleg de serveis públics futur, i límits que tindrien una base de gran rellevància en la configuració de determinats drets dels ciutadans per la mateixa Constitució. Aquesta és una problemàtica molt general, i important, en la qual no puc entrar en aquest lloc, però que sí que puc apuntar en tot cas.[38]

38. Sobre la qüestió *vid.* el magnífic treball de López Menudo, F., "Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía", en les p. 13 i seg. de *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo Estatuto del PDI universitario*, publicacions de l'*Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*-Lex Nova, Valladolid, 2009. També remeto al tractament que vaig fer en "El Derecho…", *op. cit.*, p. 113-115.

6. Reflexions addicionals i un mètode de procediment: les comissions parlamentàries de preparació de reformes transcendentals per al Govern del país

Les qüestions fonamentals que volia transmetre a partir de la il·lació entre els conceptes de reforma de la planta local i prestació de serveis públics, i tenint en compte les exigències de la crisi econòmica actual, ja estan explicitades, tot i que em sembla interessant fer en aquest últim apartat del treball algunes reflexions addicionals i conclusives a partir, precisament, del que ja he explicitat. Això es podria resumir, simplificant el màxim possible, en dues proposicions:

a) La importància de no procedir en l'àmbit del govern territorial de l'Estat a reformes poc meditades que puguin fracassar precisament pel seu escàs procés previ de reflexió, i
b) La comprensió del fet que la reforma de l'article 135 CE situa les entitats locals (i també, òbviament, la resta dels poders públics) davant un futur complicat des del punt de vista financer, diferent, en resum, del que s'ha conegut fins ara.

Això vol dir que, al marge de l'existència de la crisi econòmica, se suscita la necessitat d'un replantejament o d'una nova formulació dels governs locals (i dels altres també, és clar), en haver canviat una peça fonamental del que ha estat fins ara el funcionament regular dels poders públics: la seva capacitat d'endeutament amb amplis límits i, amb la mateixa, les seves possibilitats d'emprendre polítiques i actuacions.

Es planteja, per tant, sense presses, però també sense la capacitat d'oblidar indefinidament determinades exigències com les derivades de la reforma constitucional, una necessitat d'assolir nous esquemes de funcionament dels governs locals, nous esquemes que no es circumscriuen, com en les "clàssiques" simplificacions de la qüestió, a la supressió de determinats nivells territorials (les diputacions provincials), a la consagració d'una xifra màgica de població com a límit només mitjançant la superació del qual és possible assolir –o mantenir– la qualitat de municipi, o a les apel·lacions, sense gaires precisions, sobre la necessitat d'evitar les superposicions de competències.

Aquests nous esquemes de funcionament són tasca fonamental de la legislació bàsica estatal, un cop desapareguda qualsevol vel·leïtat d'interioritzacció del règim local per part de les comunitats autònomes, el que no vol dir que un cop adoptades determinades decisions per la legislació bàsica i en certs àmbits de la legislació exclusiva estatal (modificació del TRLRHL de 2004) no hagi d'intervenir també el legislador autonòmic, sobretot a partir de la constatació, tan evident, de l'existència de diferents règims locals a Espanya.

En aquest marc de dades d'oblit impossible, em semblaria molt prudent procedir amb relativa urgència a la constitució d'una comissió parlamentària que portés a terme, mitjançant el mètode usual de treball de les comissions parlamentàries especials, un informe sobre les possibilitats i virtualitats de la planta territorial local a Espanya des de tots els punts possibles de vista, singularment des de l'òptica estudiada en aquest lloc. El nostre país no és molt aficionat a aquest mètode d'actuació, però sí que s'ha donat en altres països i amb resultats rellevants en l'àmbit de la reforma del règim local. L'exemple anglès és de cita comuna,[39] però també es pot recordar la recent modificació d'alguns aspectes del règim local a França[40] i, en tot cas, és una forma d'actuació que garanteix la raonabilitat

39. Sobre el particular *vid.* Fernández Rodríguez, T. R., "La reforma del régimen local inglés", *RAP*, 60, 1969, p. 489 i seg. La reforma profunda del règim local que va entrar en vigor l'any 1974, va ser precedida del treball d'una comissió presidida per Lord Redcliffe-Maud. Cf. el llibre d'aquest en col·laboració amb B. Wood, *English Local Government reformed*, Londres, 1974. M'estenc sobre la qüestió en una recensió que vaig publicar en la *RAP*, 77, 1975, p. 478 i seg., d'un llibre esdevingut clàssic sobre el nou règim local anglès, el de Cross, C. A., *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974.

40. Dóna notícia de la Comissió Balladur (pel nom del seu president) Marcou, G., "La réforme des collectivités territoriales: pourquoi?", *Cahiers français*, núm. 362, 2011, p. 30-35, tot i que en aquest cas es tracta d'una comissió presidencial, posada en marxa pel Decret de 22 d'octubre de 2008 que va crear un *Comité pour la réforme des collectivités territoriales*. En aquest cas l'existència de la comissió presidencial té com a justificació el règim polític francès, no basat en el Govern parlamentari, la qual cosa no vol dir que l'Assemblea o el Senat francès no siguin seu de comissions importants, els informes de les quals són sempre il·lustratius dels múltiples temes que tracten, com pot provar qualsevol que acudeixi periòdicament a les seves pàgines web. L'informe d'aquesta Comissió Balladur és a l'origen de la Llei de 16 de desembre de 2010, la finalitat de la qual és reformar les estructures de les col·lectivitats territorials i reglamentar-ne les competències. L'autor que cito no és molt optimista, per cert, sobre l'èxit –per a ell gens previsible– de l'aplicació d'aquesta Llei.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 97-116
Fundació Democràcia i Govern Local

de les mesures a adoptar en un marc de transparència i reflexió que permetria, entre altres coses, situar el Parlament en un lloc de centralitat del debat polític que no ha tingut mai en la vida constitucional espanyola posterior al 1978 (i tampoc abans, òbviament), però que, a més, l'ha portat a abandonar, crec que conscientment, qualsevol pretensió d'exercir-lo durant aquesta crisi econòmica.

Annex bibliogràfic

Álvarez Conde, E. i Souto Galván, C. (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.

Barcelona Llop, F. J., "Las entidades locales como organización territorial del Estado", en Cobo Olvera, T. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, p. 67 i seg.

Bordini, M., "El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano", *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2010, p. 287-314.

Borgonovo Re, D., "La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 56 i seg.

Cross, C. A., *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974.

Diversos autors, "El Tribunal Constitucional y el Estatut", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 2010.

Embid Irujo, A., "La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón", *RarAP*, 20, 2002.

Embid Irujo, A., *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Saragossa, 2009.

Embid Irujo, A., "El Derecho Público de la crisis económica", en Blasco Esteve, A. (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2012, p. 21 i seg.

Embid Irujo, A., *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.

Embid Irujo, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012.

Fernández Rodríguez, T. R., "La reforma del régimen local inglés", *RAP*, 60, 1969.

Font i Llovet, T. i Galán Galán, A., "Un año de transición: los Gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica", en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2010, p. 13 i seg

Jiménez Asensio, R., "Les institucions locals en temps de crisi: reforma institucional i gestió de recursos humans en els governs locals", *Quaderns de Dret Local*, 25, 2011, p. 55-74.

López Menudo, F., "Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía", en les p. 13 i seg. de *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo Estatuto del PDI universitario*, publicacions de l'*Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*-Lex Nova, Valladolid, 2009.

Marcou, G., "La réforme des collectivités territoriales: pourquoi?", *Cahiers français*, 362, 2011, p. 30-35.

Martínez Lago, M. A., "Crisis fiscal y reforma de la Constitución", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 2011, p. 10-21.

Mauri Majós, J., "Mesures d'ajust per fer front a la crisi en l'ocupació pública local: una perspectiva des de la funció pública", *Quaderns de Dret Local*, 26, 2011, p. 53-82.

Montoya Martín, E., "Algunes notes sobre la Llei d'autonomia local d'Andalusia: els serveis públics i la iniciativa econòmica local", en *Quaderns de Dret Local*, 24, 2010, p. 138 i seg.

Moreno Molina, A. M. (coord.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012.

Moreno Molina, A. M., "La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 84 i seg.

Morillo-Velarde Pérez, J. I., "Mancomunidades y asociaciones de municipios", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom II, Iustel, 3a ed., Madrid, 2011, p. 1599 i seg.

Nieto Garrido, E., "El consorcio administrativo", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom II, Iustel, 3a ed., Madrid, 2011, p. 1747 i seg.

Ortega Álvarez, L., *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Civitas, Madrid, 1992.

Petrini, R., *Proceso a los economistas*, Alianza editorial, Madrid, 2010.

Rebollo PUIG, M., "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", *REALA*, 308, 2008, p. 151-206.

Redcliffe-Maud, L. i Wood, B., *English Local Government Reformed*, Londres, 1974.

Rubio Llorente, F. i Álvarez Junco, J. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consell d'Estat, Madrid, 2006.

Rubio Llorente, F., "Constituciones nacionales e integración europea", *Claves de Razón Práctica*, 217, 2011, p. 4-8.

Salanova Alcalde, R., *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Diputació General d'Aragó, 2a ed., Saragossa, 1993.

Salanova Alcalde, R., "Organización territorial", en Embid Irujo, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 4a ed., Saragossa, 2008, p. 345 i seg.

Salvador Crespo, M. i Ragone, S., "La supressió de la Província a Itàlia", *Quaderns de Dret Local*, 27, 2011, p. 74-87.

Sánchez Morón, M., "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom I, 3a ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 337 i seg.

Sosa Wagner, F. i Fuertes López, M., *Bancarrota del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

Velasco Caballero, F., "Crisis económica y derecho local", *Anuario de Derecho Municipal*, 2009, Madrid, 2010, p. 25 i seg.

Viver Pi-Sunyer, C., "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya", *REAF*, 13, 2011, p. 146-185. ■