
Governos locals intermedis i prestació de serveis locals

Marcos Vaquer Caballería

Catedràtic de Dret administratiu de la Universitat Carlos III de Madrid

1. La funció constitucional i legal dels governs locals intermedis
2. La gestió de serveis locals per part dels ens intermedis: proximitat als ciutadans vs. economies d'escala, serveis personals vs. territorials
3. Apunts conclusius
4. Bibliografia

Resum

Aquest treball estudia els principals trets actuals, tant comuns com diferencials, del règim jurídic dels ens locals intermedis entre el municipi i la comunitat autònoma. Per a això s'hi aborden qüestions com ara la seva missió institucional i les seves principals funcions i competències, i es formulen algunes propostes.

Paraules clau: *governos locals intermedis; serveis locals; competències locals; intermunicipalitat.*

Intermediate local governments and public local services

Abstract

This article analyzes the actual main characteristics, both common and distinctive, of the regulation of the intermediate local governments that exist between the municipality and the autonomous community. The article explores the objectives, powers and competences of them and it makes some proposals in that regard.

Keywords: intermediate local governments; public local services; local competences; intermunicipality.

1. La funció constitucional i legal dels governs locals intermedis

A Espanya i a diversos països del nostre entorn com França i Itàlia, el Govern local ha estat històricament dominat per dos tipus d'ens: els municipis i les províncies (substituídes pels departaments a França a partir de la Revolució). A l'Estat liberal de dret del segle XIX,

la imatge característica de la província apareixia més pròxima a la d'una circumscripció per a l'exercici del govern central i la tutela per aquest de les comunitats locals, que a la d'una comunitat local en règim d'autogovern democràtic,¹ amb la qual es corresponia millor la del municipi.² Per més que aquesta apreciació necessiti molts matisos, sobretot amb el caminar dels temps, des de llavors el municipi ha estat més

1. Com adverteix GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2007: 42-43), "*ciertamente, nadie puede decir, y nadie lo dice hasta mucho más tarde, y aún ahora podría discutirse, que el Departamento era en Francia una entidad local; no hay tal entidad, sino una simple división territorial de la nación como instrumento de la dominación centralizadora (...) Este es, y no otro, el ejemplo contemplado entre nosotros (...), para la configuración originaria de nuestra provincia*".

2. Ja en la Constitució de Cadis de 1812, de la qual es compleix el segon centenari al temps d'escriure aquestes línies, "*para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o al primer nombrado entre estos, si hubiere dos*" (article 309), i així els alcaldes, regidors i procuradors síndics els elegeix el poble (article 312), mentre que "*el gobierno*

pacíficament acceptat que la província, que ha seguit associada a una imatge d'artificialitat i de centralisme anacrònic (Parejo, 1988: 55) i ha subsistit envoltada de permanent polèmica. Aplicats uns a la seva crítica i uns altres a la seva defensa, sembla que les dues forces s'han neutralitzat recíprocament, abocant la província a una estàtica posició de resistència que frustra la seva necessària actualització sense donar satisfacció ni als uns ni als altres.

A l'Estat social de dret emergit a partir de la segona guerra mundial, i més concretament en les dècades dels anys 70-80 del segle XX a França, Itàlia i Espanya, s'hi ha afegit un nou esglaó territorial de Govern interposat entre el central i el local: les regions o comunitats autònomes. La regionalització no ha suposat a cap dels tres països la supressió de governs locals intermedis, sinó tot el contrari. A França, han augmentat i s'han diversificat les formes d'intermunicipalitat,³ a Itàlia van augmentar el nombre i la representativitat democràtica de les províncies, que coexisteixen així mateix amb altres formes diverses d'agrupació intermunicipal,⁴ a Espanya la legislació local encapçalada per la Llei de bases de 1985 i els estatuts d'autonomia ha donat peu també a noves formes i varietats d'ens locals intermedis, com es veurà immediatament. Algunes d'aquestes, per cert, nominalment ancorades en institucions pre-revolucionàries i fins i tot premodernes que podrien fer pensar que el reflux de dos segles d'uniformació racionalista ens deixa una "nova edat mitjana", un nou "procés d'incorporació successiva", si no fos perquè la font d'aquestes renovades institucions diferencials és l'ordenament constitucional d'un Estat autònic, social i democràtic de dret.

Així doncs, en l'ordenament espanyol actual tres són els nivells territorials bàsics d'Administració pública: Estat, comunitats autònomes i entitats locals, als quals s'afegeix el nivell supranacional europeu des de la nostra adhesió al que avui és la Unió Europea.

Els que aquí ens interessen són els ens locals, dels quals hi ha tres garantits per la Constitució espanyola (CE) i, per això mateix, necessaris, dels quals al seu torn dos són generals: els municipis i les províncies, i altres particulars per als arxipèlags: les illes. Al seu torn, la Constitució diferencia netament entre municipi i província: el municipi és configurat com la comunitat local primària o "bàsica", com encerta a proclamar la Llei reguladora de les bases del règim local (LBRL: article 11.1),⁵ i el "govern i l'administració municipal correspon als respectius ajuntaments, integrats pels batlles i els regidors", mentre que la província, com a "entitat local amb personalitat jurídica pròpia", està "determinada per l'agrupació de municipis". Aquest caràcter secundari o derivat no obsta perquè la Constitució també garanteixi a la província autonomia política o d'autogovern i administrativa, i una organització corporativa de caràcter representatiu, encara que pugui ser-ho indirectament. Per fi, en el que aquí interessa, la Constitució preveu altres entitats locals intermèdies ja no necessàries, sinó disponibles pel legislador: "Es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província".

Sobre aquesta base, anomenem en aquest treball "governos locals intermedis" als que tenen àmbit territorial superior al del municipi, com a entitat local bàsica, i inferior al de la comunitat autònoma. Aquest caràcter intermedi o interposat entre municipi i regió en determina sens dubte la missió institucional, que

político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el rey" (article 324), que presideix la Diputació provincial, configurada "*para promover su prosperidad*" (article 325), i els membres de la qual eren així mateix electius (article 328). Si les competències dels ajuntaments són eminentment prestacionals, de foment i de policia, és a dir, d'administració directa (article 321), entre les de les províncies dominen la tutela i el control dels ajuntaments, així com la seva relació amb l'Estat central, tant en sentit ascendent (proposar arbitris per finançar obres públiques) com descendent (repartir entre els pobles les contribucions que haguessin correspost a la província, article 335).

3. A França, els ens territorials de l'Estat, segons el *Code Général des Collectivités Territoriales*, són la *commune*, el *département* i la *région*. S'hi afegeix, d'acord amb l'article L. 5111-1, que "*forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales*".

4. Segons l'article 2.1. del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, aprovat pel Decret legislatiu de 18 de juny de 2000, núm. 267, els ens locals són "*i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni*".

5. I aquest caràcter basal no és purament nominal. Al municipi és al que refereix el legislador bàsic la llista de matèries de competència local (article 25), els serveis obligatoris (26) i la clàusula general de competència residual o complementària (28), i enfront del que afirma els drets dels veïns, inclòs el dret a l'establiment i la prestació dels serveis obligatoris (18).

no els defineix només per si mateixos, sinó també per relació amb l'un i amb l'altra.⁶

En l'actualitat, el bloc de la constitucionalitat en matèria local inclou altres disposicions que, necessàriament dins del marc dibuixat per la Constitució i conforme a les seves previsions, han enriquit notablement la panòpia d'entitats locals, dotant-la d'una amplitud i diversitat sense precedents en la nostra història contemporània.

D'una banda, amb caràcter general i en exercici de la funció de determinació de la imatge característica o contingut essencial de la institució de l'autonomia local que li ha reconegut el màxim intèrpret de la Constitució,⁷ la LBRL ha establert en els seus articles 42 a 44 els següents tipus o categories possibles d'ens locals intermedis:

- Les comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis les característiques dels quals determinin interessos comuns precisats d'una gestió pròpia o demanin la prestació de serveis d'aquest àmbit, que poden crear els legisladors autonòmics, d'acord amb el disposen els seus respectius estatuts, per iniciativa pròpia o dels municipis interessats.

Tot i que la majoria dels estatuts d'autonomia han previst les comarques, només unes poques legislacions locals les han implantat. Ja sigui de manera general, com la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, o la Llei de 1993 de comarcalització d'Aragó, avui refosa pel Decret legislatiu 1/2006, de

27 de desembre, o de manera singular, com passa a Castella i Lleó amb la Llei 1/1991, de 14 de març, per la qual es crea i regula la comarca del Bierzo.

- Les àrees metropolitanes, integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes entre els nuclis de població dels quals existeixin vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres, la creació de les quals correspon el així mateix a les lleis autonòmiques, d'acord amb el que disposen els seus respectius estatuts.

Malgrat la seva teòrica idoneïtat per afrontar el fenomen de l'aglomeració urbana supramunicipal, el cert és que l'entitat metropolitana ha fracassat a Espanya, on només hi ha una àrea de caràcter territorial a Barcelona, de creació recent (Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona), i dues àrees de caràcter funcional a València (una de serveis hidràulics i una altra per al tractament de residus: Llei 8/2010, d'11 de maig, de creació i gestió d'àrees metropolitanes a la Comunitat Valenciana).⁸ Entre les causes d'aquest fracàs es poden trobar els recels tant de municipis com de comunitats autònomes, i la seva preferència per formes associatives voluntàries i més versàtils com les mancomunitats o els consorcis (BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, en REBOLLO PUIG, Manuel, 2007: 1031-1034, o TOSCANO GIL, FRANCISCO, 2011).

- Les mancomunitats, la creació de les quals –a diferència dels dos casos anteriors– és un dret

6. A Itàlia, la Llei de 8 de juny de 1990, núm. 142, sobre *Ordinamento delle autonomie locali*, va definir justament la província en l'article 2.2 com a "ens local intermedi entre el municipi i la regió", sense perjudici d'atribuir-li autonomia per a la cura dels interessos i la promoció del desenvolupament de la comunitat provincial. En l'actualitat, es pot veure l'article 3.3 del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, aprovat pel Decret legislatiu de 18 de juny de 2000, núm. 267, que va refondre i derogar la dita Llei.

7. Primer, en la sentència 27/1987, de 26 de febrer, l'Alt Tribunal ja va afirmar que determinats continguts de la Llei bàsica "constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional" (en al·lusió, és clar, a la de l'autonomia local); després, en la sentència 214/1989, de 21 de desembre (que va resoldre diversos recursos d'inconstitucionalitat deduïts precisament contra la LBRL), ja s'hi al·ludeix expressament a la doctrina de la funció constitucional, en afirmar que en l'article 2.1 LBRL "se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar unos mínimos competencias que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local". Ara bé, "los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos" (STC 11/1999, d'11 de febrer, FJ 2n), per la qual cosa l'Alt Tribunal ha precisat que "solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental" (SSTC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4t, i 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8è). Doncs bé, creiem que aquella singular funció ordinamental es compleix també quan es garanteix el dret d'associació dels municipis (article 44 LBRL), així com en certes regles generals per a la seva agrupació forçosa per les comunitats autònomes "de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos", enfront dels quals s'afirma expressament el legislador bàsic de règim local no als efectes de configurar aquestes agrupacions, el que deixa als estatuts i al legislador autonòmic, sinó només de salvaguardar la participació dels municipis en la seva creació i govern (articles 42 i 43 LBRL).

d'associació reconegut als municipis per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats de llur competència.

Les mancomunitats han tingut força implantació, i no només en el medi rural, sinó també en l'urbà, per aprofitar les economies d'escala de l'agregació de municipis amb una població reduïda i/o dispersa i escassos recursos, o per distribuir de manera justa i eficient els costos de la realització d'obres i la prestació de serveis d'interès comú. Així, per exemple, la Mancomunitat de Municipis de La Serena agrupa 13 municipis de la província de Badajoz per a *"la gestión mancomunada de los intereses generales supramunicipales del territorio de los municipios integrados, así como el fomento del desarrollo local"*, i, amb aquesta finalitat, li ha estat atribuït un bon nombre de competències en els seus estatuts. O la Mancomunitat d'Aigües del Sorbe, que reuneix 13 municipis (12 de la província de Guadalajara i Alcalá de Henares, de la de Madrid) per a l'abastament d'aigua, servei que presta a un total de 44 municipis. O la Mancomunitat de la Comarca de Pamplona, que agrupa 50 municipis (entre els quals Pamplona nomena la meitat de vocals de l'assemblea general i la resta l'altra meitat) per a la gestió de serveis com ara proveïment, sanejament i depuració d'aigües, recollida i tractament de residus, o transport urbà i taxi.

Els exemples exposats són eloqüents de la versatilitat de la forma mancomunada, que permet crear des d'entitats clarament funcionals a d'altres amb competències molt àmplies i diverses que les assimilien a ens locals territorials com les comarques,⁹ i des d'ens netament horitzontals a d'altres amb una clara capitalitat

o primàcia d'un municipi sobre la resta, concebuts per atendre els serveis requerits per la conurbació que des d'aquell s'irradia pels mateixos, anàlogament a una entitat metropolitana.

Segons la consulta de l'11 d'abril de 2012 al Registre d'Entitats Locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, hi ha a Espanya 50 províncies, 11 illes (4 a Balears des que Formentera es va segregar d'Eivissa el 2007 i altres 7 a Canàries), 81 comarques (al País Basc, Catalunya i Aragó, a més de la del Bierzo a Castella i Lleó), 1.026 mancomunitats de municipis (repartides per totes les comunitats autònomes), altres 17 agrupacions diverses (com les comunitats de vila i terra i altres ens tradicionals a què es refereix l'article 37 TRRL) i només 3 àrees metropolitanes (a Barcelona i València), a més dels 8.116 municipis i 3.723 entitats d'àmbit inferior al municipi. El que puja a la suma total de 13.027 ens locals censats.¹⁰ Una planta local fragmentada i diversificada, on l'alt nombre de municipis i l'escassa població i insuficiència de mitjans de molts dels mateixos expliquen, paradoxalment, la proliferació d'ens locals intermedis. A més i menors municipis, més necessitat d'intermunicipalitat.

La principal diferència entre aquestes entitats locals intermèdies –incloses les de caràcter necessari com la província– i el municipi, és que el contingut necessari o la imatge característica de la seva autonomia és de caràcter funcional, no material. Dit en altres termes: el legislador bàsic no els ha reservat un àmbit competencial material propi i diferent del municipal, sinó que per contra els atribueix funcions relatives a aquest mateix àmbit material, en què suplementen, complementen o coordinen els municipis.¹¹

8. L'article 76 de la Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó, preveu també la creació per llei de l'entitat metropolitana de Saragossa, previsió que, tanmateix, no ha estat actualitzada en la seva dècada ja llargament superada de vigència.

9. La Llei 17/2010, de 22 de desembre, de mancomunitats i entitats locals menors d'Extremadura, tot i qualificar en l'article 4 les mancomunitats com a *"entidades locales voluntarias de carácter no territorial"*, hi distingeix les *"mancomunidades integrales"*, a les quals exigeix assumir entre els seus fins *"la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local"*, tenir continuïtat territorial, una població mínima i *"una identidad cultural, geográfica, económica o histórica sustancialmente común y homogénea"*, disposar de personal propi amb dedicació plena a les mateixes i prestar serveis a com a mínim 5 àrees de les que cita l'article 19. Les mancomunitats qualificades d'integrals pel fet de reunir aquests requisits accedeixen a un finançament privilegiat mitjançant el fons de cooperació previst en el Decret 74/2008.

10. Aquesta planta ha augmentat els darrers anys. Segons la mateixa font, l'any 2005 hi havia 5 municipis, 1 illa i 51 mancomunitats menys, tot i que també una àrea metropolitana més (a Barcelona, on les dues funcionals existents llavors s'han refés en una de caràcter territorial, com ja sabem).

11. D'aquí que el Tribunal Constitucional hagi pogut afirmar que *"en la provincia (...), cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial (...); actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada"* (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 2n).

En efecte, la LBRL no estableix cap altra llista diferent de matèries en què les províncies exerciran necessàriament les seves competències com fa amb els municipis en l'article 25, sinó que atribueix a aquelles la missió d'assegurar la prestació integral i adequada a la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal, i de participar en la coordinació de l'Administració local amb la de la Comunitat Autònoma i la de l'Estat (article 31), per al compliment de la qual les competències que se'ls atribueixen adopten la forma de funcions com ara la coordinació, la cooperació i l'assistència jurídica, econòmica i tècnica, la prestació de serveis o la planificació (article 36). De manera que la llista de l'article 25 es perfila com a referència mínima no només de les competències municipals, sinó més àmpliament de les matèries d'interès local, en la gestió de les quals concorren els municipis amb els ens locals intermedis.

D'aquesta "*diferenciación de funciones proyectadas sobre las mismas materias y competencias*", se'n pot extreure la conclusió que els municipis i les províncies "*integran un único nivel de Gobierno, comparten un mismo interés local*" (ZAFRA VÍCTOR, Manuel, 2012: 78). El *Libro blanco para la reforma del Gobierno local* (la comissió redactora del qual va dirigir l'autor citat) ja s'havia expressat en termes similars: "*provincias y municipios, ayuntamientos y diputaciones integran una misma comunidad política local, comparten un mismo interés político*" (MINISTERI D'ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES, 2005: 11), i també ho fa l'article 3.1 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia ("*Los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de Gobierno*"). Tot i que referida expressament a municipis i províncies com a ens locals necessaris, la idea pot lògicament estendre's a la resta d'ens locals intermedis, ja que el que expressa, en definitiva, és la unitat sistèmica de l'autonomia local (idea promptament expressada per PAREJO ALFONSO, Luciano, 1988: 143). Un sistema o conjunt unitari però complex, ja que està integrat per diferents governs i administracions públiques necessàriament relacionats entre si com a elements que són del mateix al servei d'un interès comú.

Aquesta concurrència material obliga el legislador bàsic a posar certs límits competencials als ens inter-

medis, per evitar que desnaturalitzin l'ens local bàsic o primari. Així, la Llei prohibeix que les comarques o altres agrupacions de municipis centralitzin els serveis mínims municipals de l'article 26, o privin de tota participació els municipis en alguna de les matèries de la llista competencial del 25.2 (article 42.4). Aquests límits no s'oposen ja a la resta d'ens intermedis, perquè són de creació voluntària pels municipis (mancomunitats) i/o aquests tenen assegurada la representació en els seus òrgans de govern (àrees metropolitanes), però en tot cas se'ls prohibeix que assumeixin totes les competències municipals (article 35.2 TRRL), poden complementar o suplementar els municipis, però per descomptat no els poden substituir plenament ni, per tant, buidar de tota competència sense defraudar el seu caràcter necessari.¹² Per això, i malgrat haver-se enunciat respecte de les mancomunitats, aquesta cautela també s'ha d'entendre aplicable a qualssevol ens intermedis, i també respecte de la seva suma o conjunt.

D'altra banda, els estatuts d'autonomia han diversificat l'elenc d'entitats locals de la legislació bàsica. L'exemple destacat d'Estatut de nova generació, el de Catalunya (EAC), organitza el Govern local al voltant de tres entitats necessàries, a més de les que sorgeixen de "la voluntat de col·laboració i associació dels municipis":

- El municipi, qualificat com "l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics".
- La vegueria, definida com "l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local", que integra al costat del municipi "l'organització territorial bàsica" de Catalunya i és així mateix un "govern local, [que] té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos".
- La comarca, que ocupa "l'àmbit supramunicipal".

D'aquests tres tipus d'ens, el més singular és la vegueria: igual que la província (la qual l'EAC margina, almenys nominalment, de l'organització territorial de Catalunya), té una funció de cooperació intermunicipal i no només és un ens local, sinó també una demarcació per a l'organització territorial d'un ens superior

12. El que per descomptat passa "*cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre*", per la qual cosa el legislador pot "*disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes pero no eliminarlas por entero*" (STC 32/1981, FJ 3r).

(en aquest cas, la Generalitat). Suposat això, l'Estatut proclama que "els consells de vegueria substitueixen les diputacions".

El Tribunal Constitucional ha salvat aquesta configuració estatutària sobre la base de dues apreciacions, ja llargament consolidada la primera en la seva jurisprudència, però original i discutible la segona: que "el hecho de que el Estatuto de Autonomía no haga mención de la provincia, salvo en su artículo 91.4 EAC, no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña", perquè "la provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución", és la primera, i la segona que "su objeto es la organización del Gobierno local de Cataluña, nunca la del Gobierno local del Estado en ese territorio" (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 40è).

Aquesta dualitat de governs locals a un mateix territori, el "de Catalunya" i "el de l'Estat", al meu entendre encaixa difícilment en l'organització territorial de l'Estat configurada per la nostra Constitució.¹³ Perquè un ens local –com a tal i sense perjudici de poder coincidir amb una demarcació per a l'Administració autonòmica– no perd el caràcter bifront (reafirmat sense matisos, paradoxalment, per la mateixa sentència en els FFJJ 36è i 100è), com tampoc la seva autonomia enfront de la Comunitat Autònoma, pel fet d'integrar "també" el sistema institucional autonòmic d'acord amb el que preveu l'article 2.3 EAC. No hi ha tal dualitat, sinó que Catalunya pot crear entitats locals addicionals a les garantides per la Constitució i la legislació bàsica de l'Estat, i concebre-les com a part del seu sistema institucional propi, el que és molt diferent d'afirmar-les "como una entidad local propia de la Generalitat" en un sentit excoent, com fa la sentència.

La "interiorització autonòmica" del règim local pels estatuts d'autonomia no es pot interpretar com una transferència o alienació estatal.¹⁴

I ho fa a més la sentència innecessàriament, perquè del que es tracta al capdavant és de saber si la vegueria és una entitat addicional i diferent de la província o un altre nom de la mateixa als efectes de la legislació local de Catalunya, qüestió que l'Alt Tribunal entén remesa al legislador de desplegament: "Ambas interpretaciones tienen, por tanto y en principio, cabida en el Estatuto de Autonomía catalán, de manera que será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia", cosa que dependrà fonamentalment de si fa coincidir el seu àmbit territorial, cas en què podrà operar la substitució organitzativa de la Diputació provincial pel Consell de Vegueria (*ibidem*, FJ 41è).¹⁵

Pel que fa a les competències locals, l'Estatut les garanteix en una llista de matèries de forma indiferenciada als "governos locals de Catalunya" i es limita a fixar directrius per a la seva distribució pel legislador, com són el criteri de capacitat de gestió i els principis de subsidiarietat, de diferenciació i de suficiència financera.

El model català de Govern local contrasta amb l'adoptat a Andalusia pel seu nou Estatut d'autonomia (EAA) i desplegat en la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia (LALA), que no és una llei ordinària, sinó interposada entre l'Estatut i aquestes, pel fet de complir una funció reservada i d'aprovar-se per majoria reforçada (articles 98 i 108 EAA). En aquest model, les entitats locals d'Andalusia no integren l'entramat institucional de la Junta d'Andalusia, sinó que

13. És cert que l'article 137 inclou només els municipis, les províncies i les comunitats autònomes en l'organització territorial de l'Estat, úniques entitats de les que proclama l'autonomia, però això s'ha d'entendre com el que és: una proclamació constituent, no excoent, que avui dia cal entendre integrada per altres normes del bloc de la constitucionalitat. La mateixa Constitució entén les províncies determinades per l'agrupació de municipis, en preveu altres agrupacions diferents i hi afegeix després l'illa.

14. La "interiorització autonòmica" del règim local és en realitat un procés antic (QUADRA-SALCEDO, Tomás de la, en RUIZ OJEDA, Alberto, 2010: 405-406), i com a tal assumit en la mateixa LBRL (articles 42 i 43) i la jurisprudència constitucional (STC 214/1989, de 21 de desembre), tot i que accentuat substancialment a partir de l'EAC. Sobre el nou abast que aquest i la sentència 31/2010 li donen, es poden veure les aportacions de Pomed i de Galán en FONT I LLOVET, Tomàs i GALÁN GALÁN, Alfredo, 2011: 77-84, 100-102.

15. Vegeu al respecte la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, la disposició transitòria 1a de la qual manava constituir els consells de vegueria d'acord amb els actuals límits provincials dins d'un termini; aquests límits han estat suprimits per la Llei 4/2011, de 8 de juny, de modificació de l'anterior, perquè ara es pretén que ja es constitueixin d'acord amb les noves "demarcacions veguerials" de l'article 9 de la Llei (que són 7, resultants de l'agrupació de comarques), un cop hagin estat aprovades les modificacions necessàries de la legislació estatal que en facin possible la substitució de les diputacions, per la qual cosa reviu mentrestant la regulació de les províncies que havia estat derogada. Com conclouen FONT I LLOVET, Tomàs i GALÁN GALÁN, Alfredo (2011: 33): "Un poco más de confusión en el ya de por sí poco claro panorama de las provincias-veguerías en Cataluña".

constitueixen un altre àmbit o nivell de Govern diferent, les relacions del qual amb ell estan presidides pels principis d'autonomia i de col·laboració (articles 89, 90, 95 i 98 EAA, i 2 LALA). A més, aquest nivell únic de Govern local pivota necessàriament sobre els municipis (entitat territorial bàsica d'Andalusia: article 91 EAA) i les províncies (entitats locals determinades per l'agrupació de municipis: article 96 EAA), de manera que es poden crear altres agrupacions de municipis com les àrees metropolitanes, comarques, mancomunitats o consorcis (articles 94 i 97 EAA), però les "*entidades locales complementarias*" que es creïn eventualment "*no alterarán en ningún caso la estructura territorial de Andalucía y estarán dirigidas a favorecer el ejercicio de las competencias municipales y provinciales*" (article 3 LALA. Pel que fa a les competències, la legislació andalusa de règim local segueix el patró general ja exposat: reservar només als municipis un àmbit material de competència propi (articles 92.2 EAA i 9 LALA) i definir el provincial de forma funcional i secundària per referida a l'assistència als municipis, amb la finalitat d'assegurar l'exercici íntegre de les competències municipals (articles 96.3 EAA i 11 a 15 LALA).¹⁶

Del que s'hi ha exposat fins aquí es poden extreure dues conclusions generals: els ens locals intermedis es configuren com a agrupacions de municipis, que són al seu torn les entitats primàries o bàsiques del Govern local, i la seva funció es defineix en el bloc de la constitucionalitat també per relació amb aquests: consisteix a suplementar, complementar o coordinar les funcions municipals en les matèries de competència i interès local. A Espanya, ni la província ni els altres ens locals intermedis afegeixen res a la "legitimitat d'origen" dels municipis, que gaudeixen de més proximitat als ciutadans i de representativitat democràtica directa de la comunitat local. La seva raó de ser rau més aviat en la "legitimitat de resultat", és a dir, en l'eficàcia en la prestació dels serveis i en l'exercici de les altres competències d'interès local. Suposada aquesta comunitat d'interès, l'atribució de competències als governs i administracions supra o intermunicipals ha d'estar orientada pel principi d'eficàcia, com es veurà en l'apartat següent.

Aquesta és la caracterització comuna dels ens intermedis. Els seus trets diferencials es poden ordenar al voltant de quatre notes característiques: el seu caràcter necessari (província, illa) o per contra disponible; l'atribució de la capacitat per crear-los als municipis associats voluntàriament (mancomunitats) o a la comunitat autònoma; la plena disponibilitat de seu àmbit territorial de competència (sense necessitat ni tan sols de continuïtat o de pertinença a un mateix ens territorial superior, com en el cas de les mancomunitats) o la referència a circumstàncies objectives predeterminades per la llei (com l'aglomeració urbana a les àrees metropolitanes); i el caràcter territorial de l'ens (de què gaudeixen algunes altres entitats locals com vegueries i comarques, a més dels municipis, les províncies i les illes) a causa de la generalitat o l'amplitud del seu àmbit material de competències sobre un territori i la plenitud conseqüent de la seva capacitat d'obrar, o per contra el seu caràcter funcional, per la singularitat del seu àmbit material de competència i la proporcional delimitació de la seva capacitat d'obrar.

Aquest últim criteri diferenciador és tradicional i està bastant consolidat en el nostre ordenament local, començant pels articles 4 i 7.1 LBRL, que, no obstant això, donen per suposada la delimitació entre ens territorials i altres ens locals. Al meu entendre, la distinció és determinant per a la configuració de l'autonomia local, de la qual els primers poden ser subjecte (encara que sigui de segon nivell) i els segons només objecte o instrument; així com per a l'estructura territorial de l'Estat, de la que només formen part els primers. Només els ens territorials es poden configurar com a governs locals i poden tenir certa autonomia política, amb la corresponent representativitat democràtica, directa o indirecta, mentre que la resta d'ens locals tenen una naturalesa estrictament administrativa. Per això, caldria aclarir aquesta *summa divisio* dels ens locals intermedis, per extreure'n més conseqüències jurídiques amb vista a la seva representativitat democràtica (encara que sigui indirecta) i a la seva capacitat d'obrar (i no només a les seves potestats o la reserva de llei per a la determinació de les seves competències pròpies), de manera que es reforcin però també limitin els ens

16. I fins i tot quan s'atribueixen "competències materials" a les províncies (sobre carreteres provincials, arxius d'interès local i museus i institucions culturals d'interès local: article 15 LALA), s'estableix un títol habilitant per mantenir certes infraestructures o serveis propis, però no una veritable reserva material, perquè, segon que ha estat exposat abans, les províncies manquen d'un interès propi i independent del municipal.

territorials d'acord amb el seu caràcter estructural, i es flexibilitzin els restants en adequació a la seva instrumentalitat.¹⁷ L'apartat conclusiu d'aquest estudi conté alguna proposta al respecte.

2. La gestió de serveis locals per part dels ens intermedis: proximitat als ciutadans vs. economies d'escala, serveis personals vs. territorials

Tot i que el nostre model d'organització territorial no és exactament o manifestament el del federalisme executiu, ni la nostra Constitució proclama expressament el principi de subsidiarietat, es pot afirmar –amb tots els matisos que es vulgui, però que no es poden formular en un treball de les característiques d'aquest– que hi ha una certa “escala competencial” a l'Estat autonòmic, que tendeix a centrar les funcions legislatives en els nivells territorials superiors i les executives en els inferiors. I és lògic que sigui així en qualsevol sistema descentralitzat de distribució de poder, ja que la llei es caracteritza normalment per l'abstracció i la generalitat, mentre que l'acte executiu ho fa per la seva concreció i singularitat. D'acord amb aquesta idea general enunciada tan bastament, els ens locals són administracions públiques eminentment prestadores de serveis.

Dins de la noció de serveis públics s'hi poden diferenciar dues grans famílies, que a Espanya hem anomenat tradicionalment dels “serveis socials” i “econòmics”, però que crec més precís caracteritzar respectivament com serveis personals i territorials, seguint la classificació entre *personal services* i *physical environment services* que va assajar la Comissió Redcliffe-Maud entre el 1966 i el 1969 en l'informe sobre el Govern local al Regne Unit.¹⁸

Tot l'informe es vertebrava al voltant de la classificació dels serveis públics en dos grups: *personal services* i *environmental services*. Giannini va traduir lliurement “ambient” per “territori”, amb un criteri encertat segons el nostre parer, ja que trasllada al plànol de l'activitat dels ens territorials els seus elements configuradors: població i territori. Ja en els principis generals que anticipa entre les seves conclusions en el paràgraf 9, l'informe distingeix entre “*all services concerned with the physical environment (planning, transportation and major development)*”, d'una banda, i de l'altra “*all personal services (education, personal social services, health and housing)*” (ROYAL COMMISSION...: 3). I, si bé l'informe observa també vincles intergrupals, per exemple, entre subministrament d'aigua i sanitat (40-41), això no li impedeix concloure que, en qualsevol cas, és essencial que els serveis personals proveïts per les autoritats locals (que són l'únic objecte del seu estudi) siguin tractats com un tot (“*it is in any case essential that the personal services provided by local authorities should be handled as a whole*”: 66).¹⁹

En el context actual de polarització cap al “local”, és cert que s'ha fet cada vegada més difícil delimitar interessos generals plenament locals i, per tant, serveis públics exclusivament locals. Els serveis tant al territori com a la persona s'organitzen progressivament en xarxa, en la gestió de la qual participen diversos ens públics territorials que concorren, doncs, sobre una mateixa matèria, encara que normalment i idealment amb funcions diferenciades. Les vies urbanes connecten amb carreteres comarcals, provincials i/o autonòmiques que aboquen al seu torn el trànsit sobre la xarxa de carreteres de l'Estat. La xarxa en baixa d'abastament d'aigua a la població es nodreix de la xarxa en alta que connecta amb recursos hídrics de titularitat autonòmica o estatal. Com les biblioteques, els centres

17. Els ens intermunicipals que no són territorials, sinó funcionals, constitueixen una forma de gestió dels serveis mitjançant la seva descentralització funcional cooperativa, i, per tant, una modalitat d'ens instrumentals. Tant si es diuen àrees metropolitanes, com mancomunitats, consorcis o “societats interlocals” (article 39 LALA).

18. La Comissió referida és la *Royal Commission on Local Government in England, 1966-1969*, l'informe de la qual va publicar la HMSO l'any 1969. Aquest informe va ser qualificat pel mestre italià Massimo Severo GIANNINI (1975: 153) com “potser l'estudi més important que hem tingut a Europa en matèria de serveis proveïts pels poders locals”, i va orientar “*la más enérgica e imaginativa reforma del régimen local cumplida en un país occidental*”, tot i que també fallida, segons GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2007: 18). Lord Redcliffe-Maud va dirigir en realitat més d'un estudi oficial en matèria local, ja que va presidir també la Comissió sobre “regles de conducta del Govern local”, constituïda pel primer ministre britànic (*Prime Minister's Committee on Local Government Rules of Conduct*), que va publicar l'any 1974 (Londres, HMSO) el seu informe. També va dedicar a la matèria la monografia *English Local Government Reformed* (en coautoría amb Bruce WOOD, Oxford University Press, 1974), on (p. 15-19) adopta la mateixa classificació dels serveis que primer havia utilitzat la Comissió presidida per ell.

19. Del fonament d'aquesta classificació, les característiques diferencials d'ambdues famílies de serveis i el seu règim jurídic m'he ocupat més extensament en VAQUER CABALLERÍA, MARCOS, 2000.

de dia o els ambulatoris dels municipis, comarques i províncies s'integren, respectivament, en els sistemes bibliotecaris i de serveis socials autonòmics i en el sistema nacional de salut.

Però això no desdiu de la diferència entre serveis territorials i personals. Perquè, igual que els primers són serveis de caràcter logístic o eminentment físic, també ho són les seves "xarxes", mentre que, en consistir els segons normalment en relacions interpersonals, els conjunts en què s'integren funcionalment constitueixen "sistemes" lògics. La mateixa terminologia comunament utilitzada per la legislació en tots dos casos no és casual, sinó molt expressiva: xarxa de carreteres, de telecomunicacions, d'abastament d'aigües o de clavegueram, davant sistema bibliotecari, de serveis socials, educatiu, o nacional de salut.

En segon lloc, de la diferent caracterització d'aquestes dues famílies de serveis s'extreuen també conseqüències amb vista a la distribució de competències.

L'eficàcia i qualitat dels serveis personals requereixen interacció i empatia amb l'usuari. La seva prestació, a més, afecta la dignitat de les persones i, per tant, drets constitucionals tant de llibertat com de prestació (llibertat en els residencials o d'internament forçós, dret a l'educació i llibertat d'ensenyament, llibertat de consciència i llibertat ideològica, llibertat de càtedra, dret a la salut, a la cultura, drets dels discapacitats, de la gent gran, etc.). Per tot això, són serveis en què la participació dels usuaris i ciutadana en general cobra una legitimitat especial, més enllà de la general de l'article 23 CE, que s'expressa en l'article 129.1 de la mateixa Constitució: "La llei establirà les formes de participació dels interessats en la Seguretat Social i en l'activitat dels organismes públics la funció dels quals afecti directament la qualitat de la vida o el benestar general".

Doncs bé, si la característica essencial dels ens locals és la proximitat als ciutadans, com proclama l'article 4.3 de la Carta Europea d'Autonomia Local, i els municipis són "vies immediates de participació ciutadana", com així mateix proclama l'article 1.1 LBRL, s'haurien de considerar naturalment cridats a tenir una participació protagonista en els sistemes prestacionals socials o de serveis a la persona.

A Itàlia, Giannini (1975: 153) recorre a aquesta classificació, recolzant-se en les conclusions de la Comissió Redcliffe-Maud per a la reorganització dels poders locals a Anglaterra, justament per defensar que, si bé els serveis referents al territori poden ser confiats a ens d'àmbit superior, els serveis a la persona es presten òptimament pels ens d'àmbit local.

A França, el Comitè per a la reforma de les *collectivités locales* presidit per Edouard Balladur²⁰ va proposar l'any 2009 que l'estructura territorial de la República es simplifiqués sobre la base de "dos nivells pivots, el nivell municipal i el nivell regional", i la distribució competencial es clarifiqués consegüentment "al voltant de dos nivells d'Administració exercint cadascun un conjunt de competències diferents: el primer dedicat al pilotatge del desenvolupament dels territoris i de les activitats, el segon als serveis a la població. L'esglaió regional ha semblat al Comitè el millor adaptat a les noves condicions de la competitivitat i s'ha observat, a més, que hi ha un consens europeu sobre la importància del nivell regional en les polítiques de desenvolupament. Per contra, el domini d'acció de les polítiques de proximitat destinades als habitants correspon a l'esglaió local" (Comitè pour la Réforme..., 2009: 14).

Respecte del conjunt de la Unió Europea, la Comunicació de la Comissió Europea del 2007 sobre *Serveis d'interès general, inclosos els socials: un nou compromís europeu*, reconeix finalment carta de naturalesa als que anomena "serveis socials", però no els contraposa a els econòmics, perquè "poden ser de naturalesa econòmica o no econòmica depenent de l'activitat considerada", sinó que els defineix, d'acord amb el que s'ha exposat aquí, com "serveis proporcionats directament a la persona", entre els quals inclou, a més de la seguretat social, els serveis d'assistència social, d'ocupació i formació, habitatge social o assistència sanitària. D'aquests afirma la Comissió que "s'organitzen generalment a nivell local", i hi insisteix: "com que aquests serveis estan arrelats en tradicions culturals (locals), s'elegeixen solucions adaptades que s'atinguin a les particularitats de la situació local, garanteixin la proximitat entre el proveïdor de serveis i l'usuari i la igualtat d'accés a tot el territori". A més, "han iniciat

20. Creat pel Decret del president de la República de 22 d'octubre de 2008, el Comitè va retre el seu informe amb el preempatori títol *Il est temps de décider* en 2009, que ha inspirat parcialment la reforma introduïda per la Llei de 16 de desembre de 2010.

un procés important de modernització per respondre millor a nous desafiaments, com són les necessitats canviants dels ciutadans europeus i l'impacte de l'envelliment, alhora que fan front a dificultats financeres. Aquest procés ha produït de vegades canvis profunds en la forma d'organització, prestació i finançament d'aquests serveis, i ha comportat l'aparició de nous àmbits d'acció, el recurs a l'externalització de serveis que abans prestaven directament els poders públics i una descentralització creixent de les competències a nivell local" (Comissió, 2007: 6-8).

A Espanya, ja finalment, aquesta concurrència entre interès local i serveis a la persona s'observa en l'article 28 LBRL, ja que les matèries a què s'estén "en particular" la clàusula general o residual de competència municipal són "les relatives a l'educació, la cultura, la promoció de la dona, l'habitatge, la sanitat i la protecció del medi ambient".²¹

A la pràctica, aquest criteri general sobre la "vis atractiva" dels ens locals envers els serveis a la persona no llueix de manera tan general ni nítida. La centralitat del nivell autonòmic en la gestió del sistema educatiu o sanitari és evident, mentre que els ens locals sí que tenen més presència en el social, el cultural o l'esportiu.²² A més, importa destacar que la distribució de competències sobre aquests és sempre més difícil i imprecisa que en els serveis al territori. En organitzar-se aquests últims en xarxes físiques, n'és relativament senzilla la distribució amb criteris clars i objectius referits a les característiques físiques de la xarxa o la superfície a què arriben. Amb els serveis personals, la cosa és diferent perquè s'organitzen en sistemes lògics o funcionals els elements dels quals interactuen sobre un mateix territori (serveis bàsics o comunitaris i especialitzats; serveis de joventut, de gent gran o a la dona; centres de salut i hospitals; ensenyament infantil, primari, secundari i superior, que coexisteix amb les modalitats d'educació especial, etc.), pel que no sempre és fàcil distribuir tasques entre ens territorials.

Com determinar l'interès municipal, comarcal, provincial o supralocal d'una biblioteca, d'un pavelló es-

portiu, d'un centre de dia per a gent gran, d'una escola infantil o d'un centre ambulatori de salut? L'habitual entre nosaltres –sobretot durant el llarg cicle d'expansió econòmica de les últimes dècades– ha estat deixar-ho a les mans de la inèrcia històrica, de la capacitat de despesa de cada govern territorial i de la competència entre aquests en l'exercici de la seva autonomia política. Però la ineficiència dels resultats –en forma d'equipaments i de serveis duplicats i/o infrautilitzats– s'ha fet patent quan s'han sentit els efectes de la crisi sobre les hisendes públiques.

La distribució de tasques s'ha de confiar, d'una banda, a una ponderació racional i objectiva entre el principi d'igualtat en l'accés i gaudi dels serveis públics i el criteri d'economia d'escala, que apunten a la reserva proporcionada de certes funcions (ordenació i planificació del sistema, gestió dels centres o instal·lacions més complexos i escassos) als ens locals inter i supra-municipals i als supralocals, i, d'altra banda, a la proximitat als ciutadans com a criteri al servei dels principis d'eficàcia dels serveis i participació dels ciutadans, que per contra apunta a la gestió local. I en tot cas, s'ha de guardar la necessària congruència entre competència i capacitat (no només jurídica i d'obrar, sinó també de gestió, com afirma l'article 84.3 EAC, el que apel·la a l'adequació entre fins i mitjans, és a dir, a l'eficiència a què em referiré en l'apartat següent).

Compleix al legislador determinar aquesta distribució de competències amb una àmplia discrecionalitat. No obstant això, i encara que ja ens consta que no sempre és una tasca fàcil, s'hauria d'esforçar per fer-ho amb nitidesa, excepte en les matèries on regeix la concurrència perfecta (com en cultura: article 149.2 CE). Una assignació clara i diferenciada de funcions i responsabilitats no només cal per poder adequar la distribució de recursos públics de conformitat amb el criteri de suficiència que articula el principi d'autonomia financera (clàusula d'Estat autonòmic), sinó també per propiciar el d'eficàcia de les administracions públiques (Estat social) i el seu control efectiu per part dels ciutadans (Estat democràtic).

21. Tot i que aparentment són serveis al territori, els d'habitatge i mediambientals es poden considerar un subconjunt d'intersecció entre els dos grans conjunts considerats aquí; l'habitatge, com a àmbit en què s'exerceix la intimitat personal i familiar, i l'ambient, entès ja no com a cosa, sinó com a percepció i com a bé de gaudi, són també objecte de serveis personals o de benestar i de drets constitucionals de tercera generació, de manera anàloga a la salut, el temps lliure, l'esport o la cultura, amb els quals estan íntimament relacionats (VAQUER CABALLERIA, MARCOS, 2000: 33, nota 3).

22. Per constatar-ho, n'hi ha prou amb comparar la reserva de competències de l'article 25 LBRL en aquestes matèries: és general o oberta en matèria de serveis socials (lletra k) i de cultura, temps lliure i esport (lletra m), mentre que és parcial en sanitat, on circumscriu la seva participació a l'atenció primària (lletra i), i purament accessòria en educació (lletra n).

I quan l'assignació de competències no assoleixi resultats idonis, per inadaptació a les circumstàncies canviants o per insuficiència o inadequació dels mitjans disponibles, s'haurien d'emprar les tècniques de translació de les competències (transferència), del seu exercici (delegació: articles 7, 27 i 37 LBRL) o dels seus elements instrumentals (encàrrec de gestió: articles 8 i 37.1 LBRL).

Aquestes tècniques han estat freqüentment infrautilitzades per raons de zel gestor o de rivalitat política. Sobretot en el sentit descendent que transita des del nivell estatal o autonòmic al local,²³ on no s'imposa per raons de necessitat (ja sigui jurídica o fàctica), sinó que només és aconsellable per motius d'oportunitat. La cosa és diferent en sentit ascendent: amb un mapa municipal com l'espanyol, bastant fragmentat i integrat per una majoria de municipis de menys de cinc mil habitants, la reserva originària a favor seu d'un elenc de competències pròpies té sentit per reafirmar el caràcter bàsic d'aquests ens dins de l'autonomia local, però no per imposar-los el seu exercici en tot cas. *"Para la mayoría de municipios, las competencias propias solo son viables si contamos con niveles intermedios consistentes capaces de contribuir a que las competencias municipales se ejerzan con economías de escala. (...) Es precisamente la relación entre la capacidad de gestión y la vulnerabilidad de la autonomía local la que obliga a analizar tanto la posición como las funciones de los entes intermedios y la necesidad de definir el ámbito de la intermunicipalidad"* (Ministeri d'Administracions Públiques, 2005: 10, 54).

3. Apunts conclusius

La diversificació dels ens locals i la proliferació dels intermedis és, en certa mesura, una conseqüència lògica de la constitució d'un Estat social i autonòmic de Dret. La clàusula de l'Estat social respon a una realitat social complexa (fruit de la industrialització i després la terciarització, de la globalització i de la urbanització), amb un Estat concernit per la procura existencial dels individus i els grups o les comunitats on s'integren, que necessàriament fa seva la complexa diversitat d'aquestes. I la clàusula autonòmica reforça al seu torn aquesta diversitat organitzativa, afirmant-la com a part de la noció mateixa d'autonomia (la potestat d'organització).

El que ja no obeeix a cap fonament constitucional, sinó que més aviat mereix la crítica des d'aquesta òptica, és que la complexitat i la diversitat derivin cap a la irracionalitat per la via de l'acumulació i la confusió.²⁴

Com va fer la dogmàtica alemanya clàssica de dret públic respecte de l'Estat i avui manté l'article 11.2 LBRL per al municipi, els ens territorials se solen definir per tres elements constitutius: el territori, la població i l'organització. El territori roman, encara que se'n transformen la fisonomia i l'ús, i la població fluctua com a resultat combinat de la natalitat, la mortalitat i les migracions. Sobretot en l'àmbit local, que és el que menys barreres culturals, físiques i jurídiques oposa a la mobilitat demogràfica, i el caracteritzat per la seva proximitat als ciutadans.²⁵ L'organització s'hauria d'adaptar a canvis molt importants per resintonitzar els elements constitutius dels ens locals, recuperar la

23. Sobre el fracàs de l'intent originari d'encomanar a les províncies l'administració perifèrica autonòmica, vegeu ZAFRA VÍCTOR, Manuel, 2012: 68-70.

24. Un problema, per cert, que no és singularment espanyol: a França, Edouard Balladur va encapçalar el seu pròleg a l'informe emès l'any 2009 per la Comissió presidida per ell a la qual ja he al·ludit, afirmant precisament que "l'organització territorial de França és antiga, complexa, feta de sediments successius acumulats en funció de les èpoques", i en resulta el que l'informe diu gràficament "l'apilament de les estructures" (COMITÉ POUR LA RÉFORME..., 2009: 5, 13), i en particular les dels ens locals intermedis, ja que "certament, l'organització dels ens locals no ha cessat de complicar-se amb el temps, les etapes recents de la descentralització i la multiplicació, des del 1999, d'ens públics de cooperació intermunicipal no han estat acompanyades d'un esforç de racionalització de les estructures dels ens locals, de les competències que exerceixen ni dels recursos que reben. D'on resulta una pèrdua d'eficàcia per a l'activitat pública i per als usuaris dels serveis públics, un cost elevat per al contribuent i una manca de transparència per a l'elector" (*ibidem*: 9).

25. Noteu que, segons dades del projecte europeu *Corine Land Cover*, la superfície artificial va créixer a Espanya gairebé un 25% entre el 1987 i el 2000, és a dir, en poc més d'una dècada hem transformat gairebé una quarta part més de tot el sòl urbanitzat fins llavors a la història. En aquell període, per exemple, la població de l'àrea metropolitana de Madrid va créixer un 6%, i la seva superfície artificial un 50% (amb fortes redistribucions internes, ja que inclou municipis com ara Rivas-Vaciamadrid, que creixia un 362% i un 270%, respectivament, o Sevilla la Nueva, que ho feia un 429% i un 256%, mentre que Madrid reduïa la seva població un 7%, però augmentava la seva superfície artificial un 30% (MINISTERI D'HABITATGE, 2007: 68). Tot i que la diversitat és notable, s'hi pot concloure que el fenomen urbà ha experimentat a Espanya una forta transformació des que la LBRL va assentar l'any 1985 la configuració bàsica del nostre Govern local.

seva capacitat per gestionar eficaçment els interessos de la comunitat local i evitar el descrèdit en què, per desgràcia, està caient en els últims temps a Espanya sota un cúmul de notícies sobre casos de corrupció, inversions megalòmanes, despeses sumptuàries, dèficits excessius, etc. Uns casos que per descomptat no representen la imatge actual del Govern local a Espanya, però sí que reflecteixen alguns dels seus punts febles.

L'Estat complex configurat per la Constitució de 1978 és finalment social, però, per això mateix, modalment econòmic: les administracions públiques serveixen al principi d'eficàcia (article 103.1) i han de subjectar la despesa pública als criteris d'eficiència i economia (article 31.2), mentre que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, transmuta l'eficiència en criteri general bàsic d'actuació de les administracions públiques (article 3.2).

El criteri de l'eficiència²⁶ ha de desplegar efectes en l'organització del Govern local, com en tots els altres nivells territorials, però amb dos esperons afegits: el de la seva major mutabilitat, al·ludit dos paràgrafs més enrere, i el de la seva major vulnerabilitat per la situació que arrossegueu les hisendes locals des de la transició, des de la qual no s'han ampliat substancialment les seves fonts d'ingressos ni el pes relatiu dels mateixos respecte de la Hisenda general,²⁷ però sí les competències que exerceixen, tant pròpies com impròpies o residuals. Mentre aquesta situació no millori està en qüestió la suficiència financera i, per tant, l'autonomia mateixa dels ens locals. Problema que la crisi que travessem ha agreujat notablement i notòriament, en haver-se en-sorrat els ingressos locals propis associats a l'activitat econòmica i, en particular, al sector immobiliari (IBI, ICIO, plusvàlua municipal, taxes per llicències urbanístiques, cessions obligatòries i gratuïtes d'aprofitament i

prestacions addicionals assumides mitjançant convenis urbanístics, etc.). Amb aquest panorama, l'eficiència en l'organització i la prestació dels serveis locals és crítica per a la seva mateixa sostenibilitat.²⁸

Les vies per guanyar en eficiència en el govern i l'administració locals espanyols poden ser molt diverses, i hi ha pocs treballs empírics o de camp que permetin contrastar-ne la idoneïtat. No obstant això, es poden suggerir des d'aquí alguns criteris generals orientats a racionalitzar l'organització i clarificar les competències (la tercera dimensió imprescindible i inescindible, que és adequar el finançament, mereixeria un estudi monogràfic), alguns dels mateixos gens originals. El seu plantejament es farà aquí amb caràcter general i projecció bàsica, amb el benentès que la realitat de l'estructura local varia molt entre comunitats autònomes, el que pot aconsellar per a algunes d'aquestes mesures complementàries o diverses a les suggerides aquí.

En primer lloc, cada dia són més les veus que reclamen la fusió o agregació de municipis, per al foment de la qual habilita l'article 13.3 LBRL a l'Estat. La reforma de la planta municipal no és l'objecte d'aquest treball, i se n'ocupa un altre estudi d'aquest número monogràfic.

Però retallada no és sinònim de reforma, sinó només una manifestació d'aquesta en el millor dels casos, i en la resta, un succedani. La reforma del Govern local hauria d'actualitzar el caràcter bàsic del municipi, el que passa també per fomentar l'agrupació intermunicipal com a solució, subsidiària, prèvia o alternativa, a la seva agregació. L'agregació o l'agrupació de municipis s'ha de procurar quan la dimensió del seu territori i/o la seva població no sigui la idònia per a l'eficàcia en l'exercici de les seves competències, el que passa més comunament a les àrees rurals, d'una banda, i de l'altra a les metropolitanes o d'aglomeració urbana in-

26. En l'ordenament jurídic espanyol, l'eficiència no és un valor superior ni un principi, sinó un criteri, el que significa que el seu abast no és final, sinó instrumental per a la millor consecució d'aquells i en particular del principi d'eficàcia de les administracions públiques, que persegueix proveir la relació idònia entre fins i mitjans disponibles. En conseqüència, l'eficiència s'ha de procurar en el marc de la igualtat o del pluralisme polític (article 1.1 CE), no a costa d'aquests (VAQUER CABALLERÍA, MARCOS, 2011).

27. En aquestes tres dècades llargues de democràcia, la proporció de la despesa local sobre la despesa pública total ha oscil·lat entre l'11% i el 13%, per la qual cosa es pot afirmar que el Govern local ha quedat pràcticament marginat de la des-centralització fiscal i financera.

28. La crisi ja ha precipitat algunes reformes dràstiques del Govern local a estats membres de la Unió Europea. A Grècia, el pla *Kallikrates* i la Llei 3852/2010, de maig, han substituït els 50 departaments per 13 regions (*peripheria*) i han reduït de 1.034 a 325 el nombre de municipis (*demoi*) [HLEPAS, en MORENO MOLINA, Àngel Manuel (ed.), 2012: 259-260]. A França, la Llei de 16 de desembre de 2010 ha unificat la composició dels consells departamentals i regionals i adoptat noves mesures per fomentar la fusió dels més de 36.000 municipis i la intermunicipalitat (MOREAU, Jacques, 2012). A Itàlia, la Llei 214/2011, de 22 de desembre, promoguda pel Govern Monti, ha reduït l'estructura i les competències de les 110 províncies italianes (BORGONOVO RE, Donata, 2012: 63-64).

termunicipal, fenomen cada dia més generalitzat, sobretot al litoral espanyol. I el seu foment pot ser tant econòmic (avantatge per al benefici de transferències financeres de l'Estat, les comunitats autònomes i/o les províncies) com jurídic (per exemple, per als municipis que es fusionin sumant una població de més de 75.000 habitants, garantia d'accés al règim de municipi de gran població si el resultant ho sol·licita).

En segon lloc, tant raons d'economia política com de configuració de l'autonomia local aconsellen limitar els nivells o graus d'ens locals territorials interposats forçosament entre el municipi i la província, de manera que puguin expressar la diversitat de la nostra estructura territorial sense desnaturalitzar-ne l'autonomia, que en el cas dels primers inclou el dret d'associació i en el segon la capacitat de donar suport directament als municipis mitjançant la cooperació i l'assistència.²⁹

En tercer lloc, per definir millor la frontera entre els ens locals territorials, d'una banda, i de l'altra els funcionals, de manera que aquests s'adeqüin amb eficàcia i flexibilitat a les necessitats canviants d'aquells sense desvirtuar la seva naturalesa intermunicipal, es podria prohibir als segons amb caràcter general la dotació de personal propi de caràcter indefinit o permanent i la formació de patrimoni propi, de manera que els tindrien en tot cas per adscripció dels ens territorials agrupats o d'altres tercers, a reserva de l'habilitació per llei d'excepcions motivades.

En quart lloc i per a la clarificació competencial, caldria impedir que un mateix tipus de servei o d'infraestructura local, d'entre aquells que es classifiquen i defineixen per la seva legislació sectorial per organitzar el seu funcionament en xarxa o sistema, pugui estar atribuït indistintament a la competència de dos o més ens locals territorials, excepte en les matèries en què regeixi la concurrència perfecta de competències (com la cultura). Per a això es podria dirigir un mandat al legislador sectorial perquè eviti l'atribució de competències compartides indiferenciades, i també aplicar

estrictament el principi de subsidiarietat³⁰ en els supòsits en què no hi hagi un repartiment clar de funcions sobre la matèria.

En cinquè i últim lloc, la dimensió organitzativa de l'autonomia local pot i ha de coexistir amb el compliment de la legalitat, tant la substantiva com l'adjectiva i la financera, amb el benentès que la subjecció a la legalitat no és competència sinó deure general dels poders públics, d'acord amb el que disposen els articles 9.1, 9.3 i 103.1 de la Constitució. Amb aquesta finalitat van ser concebudes les funcions públiques de la secretaria i la intervenció, a les quals s'atribueixen competències d'assessorament legal, control i fiscalització interna de la gestió pressupostària i econòmic-financera, i que van ser organitzades com escales amb habilitació "nacional", avui "estatal" segons el que disposen les disposicions addicional segona i transitòria setena de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. No obstant això, el fraccionament i la flexibilització dels sistemes de provisió de llocs de treball entre els seus membres, i les seves formes de retribució, han donat a les entitats locals un poder *in eligendo* del qual no gaudeixen, per descomptat, els ministeris per proveir-se d'advocat o d'interventor de l'Estat entre els membres dels cossos respectius. Una capacitat que té poc a veure amb la seva autonomia i no n'afavoreix l'objectivitat.

4. Bibliografia

- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Las áreas metropolitanas*, Civitas/Instituto García Oviedo, Madrid, 1993.
- BORGONOVO RE, Donata, "La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, març de 2012.
- CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, MANUEL, "Els serveis d'interès econòmic general i les corporacions locals (una aproximació als problemes que en l'àmbit local

29. Amb els criteris exposats en el cos del text, no sembla raonable, per exemple, que les vegueries puguin acabar configurant-se com un govern local intermedi entre la comarca i la província, ni que finalment sobre Barcelona exerceixin les seves competències entre quatre i cinc ens territorials diferents només en el nivell local (municipi, àrea metropolitana, comarca i vegueria i/o província), a més de l'autonòmic i l'estatal i de la plèiade d'ens administratius instrumentals i interadministratius funcionals que orbiten al seu voltant.

30. El de subsidiarietat és un principi interpretatiu de les competències, que en regeix l'exercici. A diferència del que passa amb el dret unitari europeu, en el dret intern espanyol la subsidiarietat no s'havia proclamat com a principi normatiu, però s'ha d'entendre interioritzat a partir de la ratificació de la Carta europea d'autonomia local (article 4.3 CEAL), i a més es pot construir com un principi general del nostre dret local, a partir dels principis constitucionals de descentralització i d'eficàcia, i mitjançant el criteri legal de proximitat.

- planteja la prestació dels serveis d'interès econòmic general)", *Quaderns de Dret Local*, núm. 6, 2004.
- CASTELLANO PRATS, José Luis, *Municipios rurales y estructura territorial*, en d. a., *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, Saragossa, Institución "Fernando el Católico", 2011.
- COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES, *Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, el Consell, el Comitè Econòmic i Social Europeu i el Comitè de les Regions que acompanya la Comunicació "Un mercat únic per a l'Europa del segle XXI". Serveis d'interès general, inclosos els socials: un nou compromís europeu*, Brussel·les, 20 de novembre de 2007, COM (2007) 725 final.
- COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, "Il est temps de décider". *Rapport au Président de la République*, La Documentation Française, París, 2009. [Disponible en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/index.shtml>]
- ESTEVE PARDO, José, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*, Madrid, Civitas, 1991.
- FONT I LLOVET, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundació Democràcia i Govern Local, Barcelona, 2008.
- FONT I LLOVET, Tomàs i GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2010. Tribunal Constitucional, desarrollos estatutarios y Gobiernos locales*, Fundació Democràcia i Govern Local, Barcelona, 2011.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Problemas actuales del régimen local*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.
- GIANNINI, Massimo Severo, "Il riordinamento normativo dell'assistenza", *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, núm. 2, març-abril 1975.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.
- MALARET GARCÍA, Elisenda, "Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidades la esfera local?", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, gener-abril 2003.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro blanco para la reforma del Gobierno local*, Madrid, 2005.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España 2006*, Madrid, 2007.
- MOREAU, Jacques, "La reforma de los entes territoriales en Francia y la Ley de 14 de diciembre de 2010", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, març de 2012. ■
- MORENO MOLINA, Ángel Manuel, "La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, març de 2012.
- MORENO MOLINA, Ángel Manuel (ed.), *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.), *Tratado de Derecho municipal*, 3a ed., Iustel, Madrid, 2011.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988.
- REBOLLO PUIG, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, 4 vols., Tirant lo Blanch, València, 2007.
- ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT IN ENGLAND 1966-1969, Chairman: the Rt. Hon. Lord REDCLIFFE-MAUD, *Report presented to Parliament by command of Her Majesty, June 1969*, vol. I, HMSO, Londres, 1969.
- RUIZ OJEDA, Alberto (coord.), *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Cosital/Iustel, Madrid, 2010.
- TOSCANO GIL, Francisco, "L'àrea metropolitana en l'ordenament jurídic espanyol", *Quaderns de Dret Local*, núm. 25, febrer de 2011.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, "Los servicios atinentes a la persona en el Estado social", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11, 2000.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, "El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 186, 2011.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel, "La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, març de 2012. ■