

Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol

Testimonis
Parlamentaris, 35

Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol

Xavier Forcadell Esteller, Marc Pifarré Estrada,
Josep Maria Sabaté Vidal (coords.)

Barcelona, 2014

Els **Govern**s locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol. – Ed. especial per a la Diputació de Barcelona. – (Testimonis parlamentaris ; 35)

Recull les intervencions i els debats de les jornades “La Llei de racionalització i sostenibilitat de l’administració local : incidència i aplicació als governs locals de Catalunya”, organitzades per la Diputació de Barcelona i el Consell de Govern Locals de Catalunya, el febrer de 2014

ISBN 9788439392026

I. Forcadell i Esteller, Xavier, dir. II. Pifarré Estrada, Marc, dir. III. Sabaté Vidal, Josep Maria, dir. IV. Catalunya. Parlament V. Barcelona (Catalunya : Província). Diputació VI. Consell de Govern Locals de Catalunya VII. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 35

1. Administració local – Catalunya – Congressos 2. Administració local – Dret i legislació – Espanya – Congressos 3. Competència (Dret) – Espanya – Comunitats autònomes

352(467.1)(061.3)

352(460)(094.56)(061.3)



Primera edició

Barcelona, octubre del 2014

Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 35

© Parlament de Catalunya

Parc de la Ciutadella, s/n · 08003 Barcelona

Tel. 933 046 635 · Fax 933 046 636

www.parlament.cat

A/e: edicions@parlament.cat

Disseny: TriasQuodDesign

ISBN: 978-84-393-9202-6

DL: B.23185-2014

Núria de Gispert i Català
Presidenta del Parlament de Catalunya

La publicació que teniu a les mans recull les intervencions i els debats que es van realitzar al Palau del Parlament a mitjan febrer de 2014 en el marc de les jornades «La Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. Incidència i aplicació als governs locals de Catalunya», organitzades per la Diputació de Barcelona i el Consell de Govern Locals de Catalunya.

El Parlament de Catalunya, que va acollir de molt bon grat aquestes jornades, col·labora ara a editar-ne els materials, ateses la temàtica abordada, la rellevància del que s'hi va exposar i la convocatòria feta. A més, resulta rellevant destacar que les jornades del febrer estan englobades en un seguit de propostes formatives —programades sota el lema «Governs locals: Km 0»— que palesen el compromís i l'activisme de les entitats convocants per un municipalisme modern, fonamentat i útil per a la Catalunya d'avui i de demà, una Catalunya situada en una cruïlla històrica única i que, malgrat les dificultats de tot ordre a les quals ha de fer front, genera molts motius per a la il·lusió i l'esperança.

El km 0 apel·la a la proximitat, tan positiva quan ens referim a la governació democràtica de la societat i a la implementació de polítiques públiques que millorin el nostre entorn humà i natural. En aquest sentit, mai no es destacarà prou la importància vertebradora dels municipis, del municipalisme i dels governs locals per al progrés i la cohesió d'un territori, més encara en un país com el nostre, que no sempre ha tingut estructures d'autogovern. Com tampoc convindrà menystenir —i la meva experiència política actual i prèvia m'ho confirma— el paper de la justícia de pau i dels síndics locals per construir, des de la base, des dels nostres pobles i ciutats, un Catalunya endreçada i fonamentada en els valors de convivència i de civisme.

Per això resulta tan assumible que el Parlament de Catalunya participi en aquesta proposta formativa, i que el Palau del Parlament l'acollís, perquè no hi ha res més simbòlic que la seu del nostre parlament, al bell mig del Parc de la Ciutadella, aquest km 0 de la nació catalana, esdevingui dipòsit i altaveu dels neguits, dels treballs i de les esperances del món local català.

Salvador Esteve i Figueras
President de la Diputació de Barcelona

La sèrie de jornades «Governos locals: km 0. Interrogants i reptes sobre el futur del món local», organitzades per la Diputació de Barcelona, han asey-nalat durant els últims mesos els temes essencials de reflexió entorn dels gov-erns locals a partir d'una agenda política determinada, des de mitjan 2012, pel procés que s'inicia amb la presentació de l'avantprojecte de Llei de refor-ma de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), la seva discussió i debat —ben escassos, val a dir— i la seva aprovació i entrada en vigor a la fi de 2013. Les mancances i fins els errors de la LRSAL queden re-sumits en el seu estat actual: recorreguda davant el Tribunal Constitucional i qüestionada també pel mateix Consell d'Estat.

Amb l'objectiu d'avançar-nos al que prevèiem com una amenaça a l'autono-mia local i a la prestació eficaç dels serveis públics de proximitat, vam plante-jar aquesta sèrie de jornades —paral·leles durant un temps a la tramitació de la LRSAL— amb la voluntat d'identificar els problemes que podia generar i de sus-citar una reflexió a fons sobre l'estat dels govorns locals avui dia. Perquè, inde-pendentment que la LRSAL no sigui l'eina adequada, el que és evident és que cal reformar i millorar el règim local a l'Estat. Aquesta és una reclamació històrica del municipalisme que, lamentablement, ha estat ajornada una vegada i una al-tra. Calen noves lleis locals —el Parlament també en té una en tràmit, i hem par-ticipat activament en el seu debat—, però necessitem que siguin lleis bones, útils, eficaçes i, sobretot, justes i equitatives. Que, en una etapa difícil, molt complica-da, marcada per una forta crisi financera, es faci recaure una legislació rigorosa i contrària als principis constitucionals i comunitaris sobre l'únic nivell de govern que ha contingut efectivament el dèficit resulta un veritable despropòsit polític.

La importància que concedim al debat proposat per aquestes jornades que-da subratllada per la seu que va acollir les sessions que recollim en aquest llibre. El fet que el Parlament de Catalunya fos el marc en què es va debatre l'impacte de la LRSAL sobre la feina dels nostres govorns locals posa en valor les intervencions que es van presentar en aquestes jornades i subratlla, a més, el compromís que una de les institucions capitals de la democràcia catalana mostra respecte als govorns legítims dels pobles i ciutats del país. Considero que recollir i difondre aquestes conferències i ponències contribuirà a refor-çar el paper dels govorns locals en el context d'un debat que, vista la situació present de la LRSAL i pendent encara d'enllestir la tramitació de la llei cata-lana de govorns locals, no podem donar per finalitzat de cap de les maneres.

Miquel Buch i Moya

President del Consell de Governos Locals de Catalunya

El govern de l'Estat ha condicionat el dia a dia del municipalisme amb l'aprovació de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL).

Per entendre fins a quin nivell condiona la nostra feina diària i per conèixer més a fons les implicacions d'aquesta normativa, presentem aquesta publicació que recull les interessants ponències que van tenir lloc en les jornades «Governos locals: Km 0. La llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. Incidència i aplicació de governos locals de Catalunya» que vam organitzar conjuntament la Diputació de Barcelona i el Consell de Governos Locals de Catalunya.

Però més enllà de les implicacions d'aquesta llei, aquestes jornades de debat també van servir per posar sobre la taula, la realitat d'aquesta llei; una llei que no ve al cas, que fa nosa i que és involutiva.

És una llàstima que part dels esforços del món local en aquests moments es centrin en adaptar-nos a la normativa que imposa Madrid, quan hauríem de dedicar tot el nostre esforç a donar resposta a les creixents demandes dels nostres veïns i veïnes.

A més, la LRSAL representa un atac directe als serveis que des del món local oferim a les persones. Eliminar la important tasca que han fet els ajuntaments del nostre país durant 35 anys en favor del benestar social de les persones, només pot ser definit amb tota rotunditat com una perversió social.

I davant d'això hem pres les mesures necessàries per aturar aquesta llei, unes mesures que ha inclòs la presentació d'un recurs davant del Tribunal Constitucional.

El món local mereix respecte, el món local mereix una regulació que ajudi a fer el seu treball àgil, eficient i eficaç, el món local mereix una legislació pròpia que reconegui el seu paper i doni facilitats per du a terme la seva feina única i prioritària, oferir els serveis de qualitat que mereixen els nostres veïns i veïnes.

Els governs locals de Catalunya
davant la reforma del règim local espanyol

Aquest llibre reproduïx les intervencions dels oradors i els assistents a la jornada que, amb el títol «La llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. Incidència i aplicació als governs locals de Catalunya», va tenir lloc al Palau del Parlament de Catalunya els dies 17 i 18 de febrer de 2014. Aquesta jornada, organitzada per la Diputació de Barcelona i el Consell de Governos Locals de Catalunya, s'emmarca en el cicle de quatre jornades de treball que s'agrupen sota el nom de «Governos locals: km 0. Interrogants i reptes sobre el futur del món local».

Taula

Introducció	15
-----------------------	----

17 de febrer de 2014

Benvinguda i inauguració	25
Conferència inaugural	36
L'impacte de la reforma sobre el règim competencial dels municipis: especial atenció a la incidència sobre l'aplicació o el desplaçament de la normativa local i sectorial autonòmica	49
La supramunicipalitat a la LRSAL: canvis, limitacions i alternatives	66
L'impacte de la LRSAL en les polítiques i els serveis locals	75
Conclusions i cloenda	93

18 de febrer de 2014

Les afectacions de la LRSAL en el règim econòmic dels electes locals	99
L'impacte de la LRSAL en el personal al servei de l'Administració local	121
Mecanismes de revisió constitucional de la reforma del règim local produïda per la LRSAL. Recurs en defensa de l'autonomia local? Qüestió d'inconstitucionalitat?	135
El redimensionament del sector públic local	152
Cloenda	161

Introducció

Els governs locals en la tradició jurídica de Catalunya

La història de les nostres institucions locals palesa que llur desenvolupament i riquesa o llur decadència i menyscapte és paral·lela a la del nostre poble. És en la plenitud de la vida política de la nació catalana que nasqué l'històric Consell de Cent o els seus òrgans germans en altres ciutats i viles de Catalunya. I fou també aquest òrgan municipal ara fa 300 anys el darrer defensor de les nostres llibertats durant el setge de Barcelona i precisament per això el primer que rebrà les represàlies del monarca espanyol.

Sota el patronatge d'Enric Prat de la Riba i l'impuls de les diputacions catalanes fou creada ara fa cent anys la Mancomunitat de Catalunya, el primer embrió del nostre autogovern en el segle xx, i en aquell mateix període, de la mà dels ajuntaments catalans s'adreçà al govern espanyol el primer projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya l'any 1919.

Varen ser unes eleccions municipals les detonants l'abril de 1931 d'un canvi de règim que donaria lloc a la recuperació de les llibertats catalanes, durant la breu però fecunda vida de la Generalitat republicana. Precisament en aquells anys el Parlament de Catalunya aprovà, entre 1933 i 1934, la Llei Municipal de Catalunya, un text social, tècnica i políticament avançat, que amb alguns matisos podem dir que va servir 50 anys més tard de model per a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que fa pocs mesos ha patit una important reforma de signe totalment oposat a aquell caràcter.

El municipi i els ajuntaments foren també en la seva represa democràtica, ara fa 35 anys, l'espai primigeni per exercir la democràcia de proximitat, treballar (encara sense altres institucions pròpies) per recuperar i enfortir la nostra identitat i també al mateix temps per garantir la convivència i la cohesió social.

En l'actual context econòmic, polític i social els municipis haurien de ser també cridats, d'acord amb aquesta secular vocació, a desenvolupar un paper fonamental. El Comitè de les Regions de la UE fa escassament un any, mitjançant un dictamen adoptat el 17.05.2013, s'adreçava a les autoritats dels estats membres per recordar-los que els governs locals, com a institucions més properes als ciutadans, coneixen millor que ningú les seves necessitats i estan en una posició idònia per a definir i respondre a aquestes necessitats en períodes de crisi. I en virtut d'això el Comitè de les Regions recomana els estats membres que portin a terme tota reorganització territorial de conformitat amb la Carta de l'autonomia local que garanteix i reforça l'autogovern basat en els principis de democràcia, proximitat i descentralització.

No obstant això, lluny de seguir aquesta recomanació la Llei 27/2013, de 27 de desembre, *de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, recentment aprovada pel legislatiu espanyol, pretén desapoderar als municipis de l'exercici de moltes de les seves actuals competències, entre altres algunes de tant sensibles com les relacionades amb els serveis socials o l'educació.

Aquesta llei, amb oberta contradicció amb el que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya (article 84), que precisament determina el necessari reconeixement de la competència dels governs locals catalans en aquestes matèries complementant les pròpies de l'administració de la Generalitat, aprofita la crisi econòmica i del deute com a pretext per a recentralitzar competències en perjudici de la democràcia local.

Desapoderament local i recentralització de competències en la Llei 27/2013

El model de governs locals que pretén imposar la Llei 27/2013 és absolutament contrari a la nostra tradició política i jurídica i al principi de subsidiarietat consagrat pel dret europeu, segons el qual les decisions polítiques i reglamentàries s'han d'adoptar en el nivell més apropiat per a l'assoliment dels seus objectius i sempre al més prop possible dels ciutadans (article 4.3 de la Carta europea de l'autonomia local).

Un dels aspectes nuclears de la reforma que introdueix aquesta llei és la nova regulació de les competències locals. En virtut d'ella s'estableix que les entitats locals només podran exercir competències diferents de les definides per la llei com a pròpies i de les atribuïdes per delegació (ja sigui des de l'Estat o des de les comunitats autònomes) quan no es posi en risc la sostenibilitat financera de la hisenda municipal i no es produeixi un supòsit d'execu-

ció simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública. D'acord amb aquesta previsió, per tal d'exercir competències diferents de les pròpies o de les delegades, la Llei 27/2013 estableix la necessitat obtenir l'informe previ i vinculant de l'administració competent per raó de matèria i de l'administració que tingui atribuïda la tutela econòmica (article 1.3 de la Llei 27/2013 que reforma de l'article 7 de la Llei 7/1985). Aquesta previsió de caràcter general es concreta en l'article 1.8 de la Llei 27/2013 establint un nou paradigma, potser el més significatiu de la llei.

La Llei 27/2013, en el seu article 1.8, dóna una nova redacció a l'article 25 de la Llei 7/1985, modificant la tradicional clàusula d'apoderament general dels municipis, continguda al seu apartat primer, i també el seu apartat segon on s'estableixen les matèries en les quals «en tot cas» el legislador sectorial ha de reconèixer als municipis competències, que ara es denominen, «pròpies», positivitzant un concepte que si bé ha estat profusament utilitzat per la doctrina no era pacífic en el seu significat i abast.

En relació a la clàusula general d'apoderament a favor dels municipis, continguda en l'apartat 1 de l'article 25 de la Llei 7/1985, la reforma matisa sensiblement els termes del precepte suprimint la referència a «tota classe» d'activitats i «quants» serveis contribueixin a satisfer les necessitats de la comunitat local, i a més, limita aquesta capacitat a «*los términos previstos en este artículo*», és a dir en l'àmbit de les competències «pròpies», la qual cosa trenca amb l'ampli enteniment d'aquest apartat com una clàusula genèrica de capacitat dels municipis (STS 21 de maig de 1997).

Aquesta nova regulació profusa en condicions i controls parteix d'una convicció poc contrastada: l'afirmació de l'existència de duplicitats funcionals entre les diferents administracions públiques especialment, entre la local i les autonòmiques, la valoració negativa d'aquestes duplicitats i la consideració de les administracions locals (especialment els municipis) com a responsables d'aquestes duplicitats. Aquesta convicció sembla ignorar que el repartiment competencial que empara la Constitució Espanyola i la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional ha abonat en tots els àmbits l'existència de competències compartides i concurrents entre diferents poders i també diferents administracions. A més la insistent al·lusió a les competències «pròpies» i les competències «diferents de les pròpies» acaba assimilant en bona mesura el «propi» dels municipis amb els serveis obligatoris o definits amb detall en la llei, qualificant d'aliè o impropri precisament allò que expressa amb més nitidesa l'autonomia política municipal, la lliure decisió d'actuar, o no, en determinats sectors de la realitat.

Sobre aquesta qüestió ha de tenir-se en compte que el propi Consell d'Estat va advertir en el seu dictamen relatiu a l'avantprojecte de llei que el joc conjunt dels diferents preceptes que defineixen el nou model, en particular els articles 25, 26 i concordants de la Llei 7/1985, «dóna lloc a una considerable constricció de l'autonomia dels Municipis». I encara que en alguns aspectes el text

final de la llei ha s'ha modulat en relació amb l'avantprojecte, el model d'atribució local de competències que recullen avui els esmentats articles 25 i 26 de la Llei 7/1985 és molt similar en els aspectes substancials al que va examinar el Consell d'Estat. Així ho demostra que el seu Dictamen de 22 de maig de 2014 emès en relació al conflicte que en defensa de l'autonomia local han plantejat més 2.000 ajuntaments de tot l'Estat encapçalats per l'Ajuntament de Barcelona, es remet a aquell primer dictamen refermant la seva convicció de que la nova regulació de les competències locals erosiona sens dubte l'autonomia municipal i com a tal presenta seriosos dubtes de constitucionalitat.

La Llei 27/2013 en la mateixa línia modifica sensiblement el paper que la Llei 7/1985 reservava a les Diputacions mitjançant diversos preceptes. El primer aspecte a destacar en relació a les competències de les diputacions és que la Llei 27/2013, mitjançant article 1.9 que introdueix un nou article 26 bis a la Llei 7/1985, els encomana la coordinació, en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants, de la prestació dels següents serveis: recollida i tractament de residus, proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació de vies urbanes i enllumenat públic.

Aquesta coordinació consisteix, segons determina la pròpia llei, en què la Diputació proposarà, de conformitat amb els municipis afectats, la forma de prestació al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, ja sigui la prestació directa per la pròpia diputació (repercutint als municipis el seu 'cost efectiu') o la implantació de fórmules de gestió compartida a través de consorcis, mancomunitats o unes altres. Amb la finalitat de reduir els costos dels serveis, el Ministeri «decidirà» sobre la proposta formulada que haurà de comptar també amb l'informe preceptiu de l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma si, comen el cas de Catalunya, és l'administració que exerceix la tutela financera.

Encara diversos preceptes atorguen a les diputacions diferents responsabilitats relacionades amb el nou paradigma de la prestació de serveis municipals que pretén implantar la Llei 27/2013. A saber, la seva participació activa en l'elaboració i seguiment dels plans econòmics i financers municipals (article 1.30); la potestat d'acreditar en un informe que l'acord de dos o més municipis per a la gestió integrada de tots els serveis municipals que siguin coincidents suposa un estalvi —repercutint en una millora del finançament municipal derivada d'un increment en la participació en el tributs de l'Estat (article 2.5, que afegeix una disposició addicional quinzena a la Llei 7/1985); l'assistència a l'Administració de l'Estat o de les Comunitats Autònomes per a la coordinació i seguiment de les delegacions atorgades als municipis (article 1.10, que reforma l'article 27 de la Llei 7/1985), i en darrer lloc la participació en les tasques de coordinació i supervisió, en col·laboració amb les Comunitats Autònomes, dels serveis resultants dels processos de fusió municipal (article 1.5, que reforma l'article 13.5 de la Llei 7/1985).

A la vista de l'exposat, si bé la major part de les crítiques que s'han formulat a la Llei 27/2013 es refereixen a la limitació de l'autonomia municipal, la veritat és que el text tampoc pot considerar-se respectuós amb l'autonomia de les diputacions. El paper que se'ls reserva és el de la suplència municipal, però a més una suplència tutelada. La llei continua atribuint a les diputacions les seves tradicionals competències de cooperació local, fent una especial referència a la matèria tributària i en l'àmbit de l'administració electrònica (article 36), però acaba dirigint aquestes funcions de forma especial a la garantia de la prestació de serveis als municipis de menys de 20.000 habitants d'una forma que difícilment pot qualificar-se de cooperació.

Concretament, cal fixar l'atenció en la nova redacció de l'article 26 de la Llei 7/1985 que com s'ha dit atribueix als diputacions la coordinació de serveis municipals bàsics dels municipis de menys de 20.000 h (recollida de residus, neteja viària, subministrament domiciliari d'aigua potable...), una coordinació que segons estableix aquest precepte passa per la prestació per part de la diputació d'aquests serveis o la determinació de la millor forma de prestació en comú (a través d'una mancomunitat o un consorci, etc.), que haurà de ser però significativament aprovada en última instància pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Si aquesta assistència i suplència tutelada poden generar raonables dubtes respecte a la limitació de l'autonomia provincial, almenys en la forma com fins ara era concebuda, no menys dubtes genera que una administració indirectament representativa, com és la diputació provincial pugui gestionar tasques d'àmbit municipal, sobretot aquelles tasques que més directament es refereixen a cada nucli concret de població sense dur a terme una reforma de la legislació electoral que estableixi l'elecció directa dels òrgans de govern de la diputació (com, d'altra banda, succeeix amb els cabildos, consells insulars i la diputacions forals basques). Sobre això va advertir també el Consell d'Estat en pronunciar-se sobre l'avantprojecte de llei i ho ha tornat a fer en el seu Dictamen ja sobre la llei de 22 de maig de 2014.

Tampoc és sobrer observar que l'actual estructura organitzativa i de personal de les Diputacions requeriria importants transformacions per escometre la gestió directa dels serveis que enumera l'esmentat article 26.2. I finalment, no podem oblidar tampoc que aquest reforçament de les diputacions en clau estatal és també aliè a un model català de governs locals que té entre les seves aspiracions una nova configuració dels governs locals de segon nivell basada en els consells de vegueria.

La lectura integrada dels preceptes esmentats continguts en la nova redacció dels articles 25, 26 i 27 de la Llei 7/1985, juntament amb els continguts a les disposicions addicionals i transitòries de la llei que es refereixen a les competències en matèria d'educació, salut i serveis socials, posen de manifest també un gir en el que el legislador bàsic venia entenent pel repartiment

competencial entre l'Estat i les Comunitats Autònomes quant al règim local, condicionant de forma notable el paper dels legisladors autonòmics, pel que fa al nostre cas, del Parlament de Catalunya.

Aquest gir suposa una reducció més que considerable del model de règim local espanyol que havia estat qualificat, de forma gairebé tòpica, com «bi-front» (STC 84/1982). I això fins i tot afecta matèries en les quals l'Estat, constitucionalment, tindria poc que dir, com és el cas de l'educació o els serveis socials. Però a més es fa mitjançant regles cridaneres, que introdueixen inclús elements d'avaluació del cost de les transferències i de control a càrrec del govern central, que són com a mínim insòlites.

Control estatal *versus* democràcia local

Frederic Culí Verdaguer, professor de l'Escola de Funcionaris de l'Administració Local de la Mancomunitat, escrivia el 1917 a les pàgines de la centenària *Revista Jurídica de Catalunya*: «És en els Municipis on resideix la força dels pobles lliures, la centralització, la supeditació del Municipi al Poder executiu, no indica solament una manca de respecte a una creació natural capacitada i útil, no solament és un insult a aquesta individualitat tan digna com la que posseeix l'home, sinó que condueix a la ruïna, agota energies, impideix el desenrollament dels hàbits ciutadans».

Ara, com fa cent anys, els municipis i la democràcia local es veuen en la necessitat de refermar la seva posició en front del control estatal. Una via per a fer-ho és evidentment la ja iniciada del conflicte en defensa de l'autonomia local, però tenint en compte que aquest és un camí llarg i ple d'incertesa, cal cercar fórmules d'aplicació de la llei alternatives a l'esperit que inspirà el projecte legislatiu. Diversos són els autors que han apuntat l'existència d'esclatxes en l'articulat d'una llei de factura desigual. Cal explorar al màxim aquestes vies per tal de permetre que els nostres municipis continuïn la seva tasca de servei als veïns i exercint també no només una labor prestadora sinó actuant vertaderament com a cèl·lula, o primer element vital de la democràcia. Algunes de les reflexions que es van fer en les jornades que us oferim transcrites en aquesta obra apunten en aquesta línia. Unes jornades que varen aglutinar moltes veus plurals del municipalisme, i on més de 450 assistents varen omplir durant dos dies el Parlament de Catalunya. Esperem per tot això que la seva lectura o consulta pugui resultar d'utilitat per als lectors.

No voldríem cloure aquestes línies sense fer també una referència al que esperem del nostre Parlament. Actualment hi ha en seu parlamentària un projecte

de llei de governs locals que s'ha vist superat per les circumstàncies de l'aprovació d'aquesta nova llei estatal i que per tant hauria de ser redefinit per afrontar, al costat dels governs locals catalans, els reptes que aquests tenen plantejats.

En vigílies de l'aprovació de la Llei municipal de Catalunya una capçalera local, de Tarragona, que apareixia els dilluns sota aquest mateix nom, publicava sota el títol «Autonomia Municipal» una crida adreçada als parlamentaris del moment que paga la pena reproduir, encara que sigui parcialment:

«Dintre de pocs dies el Parlament de Catalunya encetarà la tasca més transcendental que li ha estat encomanada, que això és sense cap mena de dubte, la llei municipal que ha de regir les corporacions locals de la Catalunya autònoma. [...]

Cal no oblidar que aquesta llei ha de representar quelcom més que una ordenació, diguem-ne tècnica, de la vida municipal. Que no es tracta d'establir unes fórmules que permetin el funcionament de les corporacions locals amb la màxima normalitat possible. Que el problema no és tan sols de regulació sinó que té en el fons una importància incalculable, no solament en la vida dels municipis, sinó en el manteniment i l'ampliació de l'autonomia.

Els municipis representen l'articulació més elemental, i per tant més natural de la vida dels pobles, i això els dona una major garantia de continuïtat i una major facilitat de representar en tot moment, amb major adequació, la voluntat popular. [...]

I això és, en definitiva, el que hom ha de tenir present a l'estructurar la vida del nostre poble. El principi bàsic ha d'esser l'assegurar per tots els mitjans el manteniment de les llibertats assolides i facilitar-ne l'ampliació. Per aquest motiu l'autonomia municipal no s'ha d'establir tan sols perquè així ho reclamen els postulats democràtics, sinó també perquè així ho exigeix la conveniència de Catalunya»

Aquest mateix missatge podem adreçar avui, o en qualsevol moment que sigui afrontada una nova llei de governs locals, als nostres parlamentaris com a hereus d'una tradició política i jurídica que agermana la llibertat i el progrés dels nostres municipis amb el del conjunt de la nostra terra.

Barcelona, 10 de juliol de 2014
80è aniversari de l'aprovació de la darrera part
de la Llei municipal de Catalunya

Xavier Forcadell Esteller
Coordinador general de la Diputació de Barcelona

Marc Pifarré Estrada
Secretari del Consell de Governos Locals de Catalunya

Josep Maria Sabaté Vidal
Director de Serveis de Suport a la Coordinació General
Diputació de Barcelona

17 de febrer de 2014

Benvinguda i inauguració

Maria Petra Saiz Antón (presidenta del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya)

Bon dia, primer de tot, vull agrair a la Diputació de Barcelona, al Parlament de Catalunya, a les associacions municipalistes i a la Fundación Democracia y Gobierno Local pel fet d'haver tornat a convidar el Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya a participar una vegada més en aquestes jornades de km 0.

Avui ja tenim la llei sobre la taula, la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), una llei que reforma el règim jurídic de les administracions públiques per a adaptar-lo, segons diu el preàmbul, a la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que pretén clarificar les competències dels ens locals atesa una suposada vinculació existent entre la disfuncionalitat del model competencial i una inconcreta duplicitat de les competències i la precarietat de les hisendes locals. Una precarietat que, val a dir-ho, els resultats econòmics del conjunt del subsector públic local s'entossudeixen a desmentir, any rere any, en totes les estadístiques que presenten el Ministeri d'Hisenda i d'Administracions Públiques i el Banc d'Espanya.

Tot i aquesta evidència empírica, som davant d'una llei que està conjugant dos principis competencials bàsics: el d'hisenda general i el del deute de l'Estat amb la modificació de les bases del règim jurídic de les administracions públiques, tot i el caràcter limitat que les sentències del Tribunal Constitucional donen per a la regulació d'aquestes institucions comunes exclusivament en matèria d'hisenda local o per a salvaguardar la suficiència financera de les hisendes locals, cosa que és evident que no fa la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Aquesta norma també invoca els principis d'eficàcia i d'eficiència a les administracions públiques i sobre la gestió de la seva despesa, que es caracteritzen perquè són jurídicament força indeterminats i els conjuga per a complicar-ho una mica més, amb els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat fi-

nancera, que són de difícil aplicació des del punt de vista tècnic, atès que estan marcats per una naturalesa de caràcter estructural que no afecta un servei o una competència concrets i perquè s'han de calcular en termes consolidats pel conjunt de les administracions locals. A més a més, incorporen uns ajustos que estan més relacionats amb el sistema europeu de comptes nacionals i racionals —que tenen més a veure amb un tema estadístic que no pas amb uns resultats— de les administracions locals, que, en tot cas, es mesuren sempre en termes conjunturals, i que condicionen les competències de les entitats locals i obliguen a adoptar mesures que no tenen res de conjunturals, sinó que són immediates i irreversibles i de gran impacte per a les entitats locals.

Aquesta reforma no ha tingut en compte, durant tota la tramitació, les recomanacions del Consell de Ministres de la Unió Europea referents al programa nacional de reformes del Regne d'Espanya de l'any 2012 al 2016, que manifestava explícitament els importants riscos d'execució d'aquestes mesures, sobretot en relació amb el compliment de l'estalvi dels 8.000 milions d'euros que es preveien fins al 2019. Tampoc té en compte, la reforma, el dictamen del Consell d'Estat que advertia de la gravetat dels terminis i de la desproporció dels mitjans amb la finalitat amb què es volien assolir i, a més a més, també posava èmfasi en el fet que no tenia en compte criteris i supòsits específics a determinades actuacions. Tampoc té en compte els informes sobre la dimensió òptima dels municipis, comunitats d'escala per a la prestació dels serveis locals, que està molt estudiat en la literatura econòmica i que té força experiències a la resta d'Europa. Finalment, tota la reforma pivota sobre un únic informe de l'Institut d'Estudis Fiscals que, evidentment, és molt controvertit.

El resultat és que tenim una llei que, com que elimina les competències dels ens locals, està invertint el sentit de les sentències del Tribunal Constitucional segons les quals l'Estat és el garant de l'autonomia local per a fixar unes bases mínimes de les competències locals i no per a disminuir-les, essent les comunitats autònomes o el legislador autonòmic els que, en el marc de les seves competències, les poden ampliar.

Així doncs, es tracta d'una llei que està reduint i limitant els principis d'autonomia local i de subsidiarietat, està desdibuixant les condicions de l'Administració local com la més propera al ciutadà i està posant força limitacions a l'autoorganització de la prestació dels serveis públics. Estableix també unes diferències arbitràries entre les mesures adreçades als municipis de menys de 20.000 habitants i la resta, imposant restriccions a l'exercici de les seves competències si no presten els serveis públics en relació amb un cost efectiu indeterminat, que encara no ha concretat, ni legislat, el Ministeri.

Amplia i endureix l'aplicació dels plans econòmics financers i obliga a fer una gestió integrada i coordinada de serveis públics municipals, amb la modificació que introdueix l'article 116 *bis* a la Llei de bases de règim local, si s'in-

compleixen els principis d'estabilitat pressupostària i que afecta no sols els municipis de 20.000 habitants sinó la totalitat dels municipis.

També disposa l'aprovació, per part de la Junta de Govern Local, dels pressupostos i dels plans econòmics financers, els de sanejament o l'entrada de la Corporació en els mecanismes de finançament per al pagament de proveïdors, entre d'altres, quan en una primera votació la majoria resultant del Ple no és suficient per a l'adopció d'aquests acords. Entenc, en aquest cas, que s'està vulnerant el principi democràtic de participació de l'oposició en les decisions fonamentals del municipi.

Modifica també el règim jurídic de les administracions, el règim jurídic dels funcionaris amb habilitació de caràcter estatal i ens retorna a una insòlita recentralització. Elimina les competències que l'Estatut bàsic de l'empleat públic donava i transferia a les comunitats autònomes en matèria de selecció i provisió d'aquests llocs de treball i també del seu règim sancionador, i atorga facultats de regulació al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques obligant-nos, als interventors, a remetre informes de control intern a la Intervenció General de l'Estat i al Tribunal de Comptes. No podem oblidar que aquests no són òrgans dels quals depenguem, ni des del punt de vista orgànic ni funcional.

Això ens retorna a unes èpoques pretèrites que ens recorden a tots el servei d'inspecció i assessorament de les corporacions locals, encarregat del control dels pressupostos i dels comptes dels ens locals i dependent del Ministeri de la Governació.

Val a dir que aquestes modificacions, que la LRSAL introdueix al text refós de la Llei d'hisendes locals sobre el control intern, reflecteixen una forma de fer del Govern central que no és nova i que s'ha convertit, per desgràcia, en una pràctica usual des que es va aprovar el Reial decret llei 4/2012, pel qual es van aprovar els mecanismes de finançament als proveïdors, que, a les primeres versions donaven competències als interventors per a determinar les mesures dels plans de sanejament, cosa que es va modificar com a conseqüència de les queixes, realment fonamentades, dels representants legítims de les entitats locals.

Aquesta inseguretat jurídica en la forma de legislar —recordem que la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària es modifica contínuament— sol citar com a fonament l'ampliació del principi de sostenibilitat financera, en incorporar-hi, amb la recent Llei de deute comercial, el període mitjà de pagament als proveïdors i l'aprovació de la modificació de la interpretació del concepte sobre l'erari pressupostari de l'article 32 de la llei o la modificació que hem citat de la LRSAL que endureix el contingut dels plans econòmics i financers.

Aquests canvis de modelatge i extensió del càlcul de les tres regles fiscals que introdueixen els principis de la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, si bé han mantingut la seva denominació, per la via de fet, mitjançant instruccions i circulars sense cap tipus d'emparament jurí-

dic, han anat modificant el contingut d'aquests preceptes sense seguir l'obligatori requeriment reglamentari previst a la llei. I, a més a més, hi ha una manca de notificació a les corporacions locals, per part del Ministeri, de qüestions tan rellevants com són la sectorització dels ens dependents, que contravé a les més elementals normes jurídiques de procediment administratiu.

En general, doncs, ens trobem amb una llei que ja té problemes d'interpretació per si mateixa, però, a més a més, per la via de fet, el que ens està passant és que des de fa més d'un any, i ara amb la llei encara augmentarà més, a les administracions locals se'ls genera una gran inseguretat jurídica, que no té en compte els electes locals i presenta una gran desconsideració vers aquests electes i també vers els funcionaris, cosa que ens obliga a fer aquestes consideracions.

El que és pitjor, però, i això vull deixar-ho clar i remarcar-ho, és que d'aquests canvis es desprenen modificacions que impacten directament sobre els càlculs i els paràmetres de mesura dels principis d'estabilitat pressupostària de la llei que, com saben, són els aspectes clau de la reforma.

Aquesta forma de fer i aquestes pràctiques del Ministeri han estat objecte d'una queixa formal del Consell del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de Catalunya davant del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques el passat 3 de febrer.

Ens trobem, doncs, i ja per a concloure, amb una norma que sota la justificació dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera ha impulsat una reforma profundament recentralitzadora que preveu una disminució de les matèries d'interès local, devalua els principis d'autonomia local i subsidiarietat i deixa les entitats locals en una situació molt complexa. Haurem d'esperar a veure com es desenvolupa l'aplicació de la llei i l'efecte dels recursos que sobre aquesta s'interposin, ja que, si s'aplica de forma literal, suposarà un empobriment del serveis públics locals, en no abordar-se la reforma de les hisendes locals, i un increment de la conflictivitat en matèria competencial, de manera que al final qui resultarà més perjudicat seran els ciutadans.

Esperem que aquestes jornades ens donin llum en aquest aspecte. Una cosa vull afegir: si volem sortir d'aquest embolic, haurem de ser tots —els municipalistes, els electes, els funcionaris, els secretaris, els interventors de l'Administració local— els que sumem esforços, i així podrem aconseguir tirar endavant en mig d'aquesta situació difícil.

Per acabar, només vull dir que en nom del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local poso a disposició dels governs locals de Catalunya la vocació de tots nosaltres, de tots els funcionaris, que som servidors públics, els nostres coneixements com a especialistes en les tècniques de procediments que hem d'utilitzar en un estat de dret, ja que el caràcter estructural de les funcions dels secretaris, interventors i tresorers d'Administració local de Catalunya ha estat reconegut pel Congrés de Po-

ders Locals i Regionals del Consell d'Europa en el seu informe sobre la democràcia local i regional a Espanya del 22 de març de 2013, que ha destacat que les funcions que desenvolupem nosaltres com a funcionaris dintre de les administracions locals estan adequades a la Carta europea d'autonomia local. Moltes gràcies.

Lluís M. Corominas i Díaz (vicepresident segon de la Mesa del Parlament de Catalunya)

Moltes gràcies. També li demanarem unes paraules al president del Consell de Governos Locals de Catalunya i alcalde de Premià de Mar, senyor Miquel Buch.

Miquel Buch i Moya (president del Consell de Governos Locals de Catalunya)

Gràcies, vicepresident, molt bon dia i moltes gràcies especialment al Parlament per haver-nos acollit per a fer aquestes jornades que, a causa de l'elevada inscripció que han tingut, s'han hagut d'habilitar sales annexes per als assistents. Per tant, doncs, també m'agradaria saludar a tots els que són a les sales annexes, i també als que ens veuen a través de Canal Parlament, perquè el Parlament ja no podia acollir més gent. Per tant, a tots els que sou aquí i als que sou fora d'aquí però que també hi sou, molt bon dia.

Ens vam plantejar amb la Diputació de fer unes jornades —aquesta és una més de les que va començar la Diputació sobre aquesta reforma legislativa, la primera la va fer al World Trade Center—, conjuntament amb el Consell de Governos Locals per a reflexionar i parlar sobre aquesta llei, i vam decidir demanar-ho al Parlament com a casa d'acollida, perquè a algun lloc ens hem d'acollir també els ajuntaments. I enteníem que la institució catalana de referència que tenen la Generalitat i el Parlament era un bon lloc per a acollir-nos. I el Parlament no va dubtar en cap moment a dir-nos que sí, que el món local català podia venir aquí al Parlament a parlar, reflexionar i oposar-se, si cal, que també crec que ho farem, a aquesta llei involutiva que ens posa sobre la taula l'Estat espanyol. Per tant, vull agrair a en Lluís Coromines, vicepresident del Parlament, que ens hagin acollit aquí.

És molt complicat parlar sobre una llei que no ve al cas, una llei que fa nosa, una llei involutiva. Potser hauríem de dedicar tot el nostre esforç, tot el nostre pensament, tota la nostra matèria gris, per a pensar com podem ajudar les famílies que pateixen, com podem fer més i millor la nostra feina, com podem, d'alguna manera, estalviar, amb raó, tot allò que fem, perquè ho podem fer conjuntament.

Però, en lloc de dedicar-nos a fer tot això, què estem fent? Reunir-nos perquè algú ens expliqui com ho podem fer per a mantenir els serveis que estem prestant als ciutadans des de fa 35 anys —perquè el 3 d'abril farà 35 anys de les primeres eleccions democràtiques als ajuntaments—, en lloc d'estar pen-

sant en com els podem ajudar, amb tot el que hem fet al llarg d'aquests 35 anys. Resulta que estem esperant que algú ens expliqui com ho podem fer per a fer front a aquesta llei que el Partit Popular ha decidit tirar endavant sense encomanar-se a ningú i sense tenir present tot el mal que farà a la ciutadania.

Els resultats són els que són, i potser sí que hi haurà algun alcalde que s'haurà d'abaixar el sou, dels 947 que hi ha a Catalunya. Però la gran majoria, el ministre Montoro ha decidit d'apujar-los el sou i donar-los més càrrecs de confiança, i també donar a més regidors una dedicació exclusiva. Això és el que ha decidit el ministre Montoro a la majoria de pobles catalans.

En lloc de preocupar-se de què podem fer amb aquests serveis, de com ho podem fer més i millor i com ho paguem, s'ha preocupat d'explicar que els ajuntaments érem uns malgastadors, que els ajuntaments, els servidors públics, cobràvem massa. Per darrere ha passat la falç i ha tallat, ha retallat tots els serveis que els ajuntaments estàvem prestant als ciutadans. Ens farà mal als ajuntaments, sí, evidentment, però ens farà molt poc mal comparat amb el que farà a la ciutadania. Els nostres veïns i veïnes deixaran de ser atesos per l'Administració que tenen al costat de casa, i això és molt greu. La setmana passada vam presentar al Consell de Govern Locals el recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta llei. Jo deia que aquesta llei no era una irresponsabilitat social, només, deia que era una perversitat social, i és que el Partit Popular ha volgut practicar una perversitat social amb aquesta llei. Ha eliminat tot el que hem fet als ajuntaments al llarg d'aquests 35 anys, ho ha fet d'un dia per l'altre, amb quatre vots més i aprofitant la majoria absoluta. I tot per a poder explicar que ha fet alguna cosa de cara a la reducció de l'Administració pública, però no s'ha posat a pensar en els ministeris que estan duplicats, en això no s'hi ha posat a pensar. Cultura, sanitat, ensenyament, de tot això s'han transferit les competències a les comunitats autònomes, i a Catalunya tampoc s'ha plantejat, per exemple, que tenim la nostra agència tributària, que ens la van deixar crear, perquè podem tenir una agència tributària catalana. No es van preocupar de desmantellar l'agència tributària espanyola perquè si hi ha la catalana, per què hem de tenir l'espanyola? Tenint aquesta agència aquí, per què he de mantenir la meua? No, d'això no se n'han preocupat, de desmantellar-la.

Per tant, hi ha hagut duplictat de servei amb l'agència, duplictat de servei amb els ministeris. D'això no se n'han preocupat. No s'han preocupat de les inversions faraòniques que han fet, ni tampoc de la gran pèrdua de diners, de tot això no se n'han preocupat... De què s'han preocupat? De l'Administració, la més feble, la més petita, els ajuntaments, d'això sí que se n'han preocupat. A Barcelona encara ho tenim molt bé, però a la província de Lleida no tant. La província de Lleida, de punta a punta, només té un municipi de més de 20.000 habitants, que és Lleida capital. A la Seu d'Urgell, a la comarca de l'Alt

Urgell, treballen els serveis socials conjuntament, Consell Comarcal i ajuntament, i funciona com un rellotge i tothom està atès. Ara què els hauran de dir? Que se'n vagin a Lleida? Si tenen un servei que funciona. La gent de l'Alt Pirineu també necessiten els serveis socials. Per què ens ho hem de carregar, tot això? Per què s'ho han hagut de carregar? Que els han fet res els ciutadans de l'Alt Urgell? Evidentment, Lleida és la província més afectada per la dispersió de municipis i per la gran extensió del seu territori. La més afectada, però totes les altres tres també estan molt afectades. L'ADN d'aquesta llei té un centralisme autoritari i és una marxa enrere en el principi de subsidiarietat i és una marxa enrere, sobretot, amb relació a la qualitat democràtica, i això és el que persegueix el Partit Popular.

En un moment en què les famílies del nostre país estan passant gana, ho estan passant malament, què hem fet? Hem fet una aposta clara per a invertir en els pilars de l'estat del benestar. Els ajuntaments catalans hem invertit 2.000 milions d'euros en els tres darrers anys, en escoles bressol, en serveis socials i en ocupació, tots els 947 ajuntaments junts. De la mateixa manera que la Generalitat, percentualment, els pressupostos d'aquest any són els més socials, els ajuntaments també hem fet el mateix. Per què? Perquè sabem que la gent pateix, perquè hem d'estar al seu costat. Doncs el Partit Popular proposa que tot això s'acabi. Per tant, és molt greu haver d'estar parlant d'aquesta llei en lloc de preocupar-nos de com podem ajudar.

Deixeu-me que acabi amb una frase de Prat de la Riba, ara que la Diputació està celebrant els 100 anys de la Mancomunitat. Prat de la Riba, un referent, crec, en el món local i en el món polític i administratiu del nostre país, va dir, fa 100 anys, que el progrés nacional del país és indissociable del progrés social, que són dues cares de la mateixa moneda, que si un no avança, l'altre tampoc. Prat de la Riba va dir: «Tenir els ajuntaments és tenir també Catalunya. Renovar la vida de les corporacions municipals, deslliurar-les de l'esclavitud de la vella política» —fa cent anys Prat de la Riba deia «la vella política», i ara aquesta vella política és més actual que mai amb el Partit Popular; «deslliurar-les de l'esclavitud de la vella política», deia. «Fer-hi arribar la primavera de la nostra Renaixença, que vivifica, fecunda i regenera, és renovar i deslliurar i fecundar tot Catalunya. Que dels municipis surten els diputats que legislen i els municipis eduquen els homes de raça per la vida pública, per a administrar i governar, per a treballar profitosament en les superiors empreses col·lectives». El que va dir Prat de la Riba fa 100 anys crec que és més actual que mai. Per tant, fem tot que faci falta, presentem aquest recurs d'inconstitucionalitat i continuem treballant amb fermesa, no només per a tenir uns ajuntaments més ben endreçats, ni més macos, sinó també perquè els ciutadans i ciutadanes dels nostres pobles i ciutats tenen un compromís nostre, de treballadors i d'electes, un compromís que és servir-los tan bé com sapiguem. Per tant, endavant i no ens aturem. Gràcies i bon dia.

Lluís M. Corominas i Díaz

Gràcies, té ara la paraula l'Excel·lentíssim President de la Diputació de Barcelona i alcalde de Martorell, senyor Salvador Esteve.

Salvador Esteve i Figueras (president de la Diputació de Barcelona)

Moltes gràcies, Il·lustre Senyor vicepresident del Parlament de Catalunya, Il·lustríssim senyor president del Consell de Govern Locals de Catalunya, presidenta del Consell de Col·legis de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local de Catalunya.

Senyores i senyors, per a la Diputació de Barcelona, el fet que aquestes jornades del cicle «Governs locals: km 0. Interrogants i reptes sobre el futur del món local» se celebrin al Parlament de Catalunya té una transcendència i una significació especials. Vam engegar aquest cicle l'octubre de l'any passat amb l'objectiu de plantejar una resposta als problemes fonamentals del món local. El futur dels governs locals i la millora dels serveis públics de proximitat són dues cares de la mateixa moneda i es troben al centre de la nostra feina com a govern de segon grau al servei dels 311 municipis de la demarcació de Barcelona. El fet que volguéssim abordar específicament aquesta qüestió, que es troba permanentment en la nostra agenda política, mitjançant una sèrie de sessions temàtiques, va estar determinat per la presentació a mitjan 2012 de l'Avantprojecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local del Govern espanyol. La primera resposta va ser encarregar un estudi de l'avantprojecte que va donar com a resultat l'anomenat Dictamen Roca, que vam presentar el juliol de l'any passat. Aquest dictamen va expressar de manera oberta els dubtes sobre la legalitat d'un projecte de llei intervencionista, radical, recentralitzador i de cap manera consensuat. En un moment de gran complexitat i moltes dificultats per als ajuntaments, aquella proposta del Govern espanyol obria més incerteses en el món local que no pas en resolia. Per això vam posar en marxa el cicle «Governs locals: km 0», per a analitzar en profunditat l'abast i les implicacions del projecte de llei, per a avançar propostes i respostes que permetessin als governs locals seguir treballant en el moment que entrés en vigor una norma legal, que no millora el finançament, que envaeix les seves competències, que no aporta un model flexible del servei públic i que vulnera previsions estatutàries i constitucionals i també els principis d'autonomia local i de subsidiarietat consagrats per la Unió Europea.

Així doncs, el fet que realitzem una nova sessió del cicle al Parlament, quan l'avantprojecte s'ha convertit ja en llei, subratlla la importància i la gravetat de la qüestió que sotmetem a debat. No hem discutit mai la conveniència de reformar les lleis de règim local, no solament no ho hem discutit sinó que ens hem atipat de reclamar que s'abordés i de subratllar que era una assignatura pendent en el desenvolupament democràtic de l'Estat. En

canvi, ens trobem que, quan es pren la decisió d'engegar aquesta reforma tantes vegades ajornada, es fa amb un procediment gairebé d'urgència i amb el pretext de la crisi del deute. Tots sabem que això és un disbarat i una fallàcia, perquè l'agreuament del deute de l'Estat no ha estat causat per l'Administració local. No solament aportem una part minsa d'aquest deute, poc més del 4% del PIB, sinó que l'any passat el deute municipal és l'únic que es va reduir, mentre que l'autonòmic i el central van augmentar. Tal com es va dir en la primera jornada del cicle, dir que la llei es justifica per l'estabilitat pressupostària i l'eficiència és una vulgar excusa. Els governs locals no som el problema i no té sentit, doncs, que ens exigeixin més que a la resta de nivells del govern. Si aquesta llei servís per a simplificar l'Administració, per a evitar duplicitats i per a millorar l'eficiència dels serveis públics locals, ara no l'estàriem discutint, però cap d'aquests objectius no és afavorit pel plantejament dels articles que la componen. No podem tolerar que es desviï l'atenció sobre els problemes estructurals i financers de la governació de l'Estat, carregant-ne la responsabilitat de manera oportunista i demagògica al nivell més proper al ciutadà.

La setmana passada es va reunir el ple del Consell de Governos Locals de Catalunya, i es va aprovar un manifest de rebuig a la llei. Igualment, es van establir les bases perquè els ajuntaments puguin arribar a presentar un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional. No tenim cap més opció.

La llei no ens ha fet avançar gens ni mica en el redisseny competencial reclamat històricament pel món local. És més, aquesta llei posa, de fet, en risc la prestació dels serveis públics locals en la mesura que en molts casos ens retira la competència a l'ajuntament i la trasllada al govern intermedi corresponent, i no és clar que totes les diputacions estiguin preparades per a assumir molts d'aquests serveis municipals. L'experiència de la Diputació de Barcelona en les últimes dècades, que s'ha convertit en un referent a escala estatal, no ha estat tinguda en compte pels responsables de redactar la llei. Hem creat un model de cooperació i reequilibri territorial que combina la gestió en xarxa de nombrosos serveis de titularitat municipal, com les biblioteques, els museus, els tributs, el medi ambient, etc., però sense negar mai l'autonomia municipal. No té sentit buidar de competències la majoria dels municipis, perquè hem demostrat que és falsa una de les premisses de la llei: que els municipis petits són inviables i que no estan en condicions de prestar els serveis públics bàsics. Que vinguin els ministres del cas a veure com funcionen els municipis de la demarcació de Barcelona, on prop de 200, del total de 311, tenen menys de 5.000 habitants, i entendran com es pot combinar autonomia i identitat local amb eficiència i eficàcia. Els governs locals treballarem plegats per a superar aquest tràngol, que era el que menys necessitàvem en l'actual situació, que no és precisament bona, però ens en sortirem. A la demarcació de Barcelona, la

Diputació ha assumit, assumeix i seguirà assumint un ferm lideratge en el desenvolupament dels serveis públics locals. Sabem com treballar, tenim una bona entesa amb els ajuntaments i la resta d'ens locals i per això, en aquesta seu institucional, de tant simbolisme per al país, proclamem la nostra disposició a seguir avançant cap a una manera de fer política al servei de les persones, per damunt dels partidismes i de demagògies amb finalitats electoralistes. Els ajuntaments han estat una escola de democràcia d'ençà de la fi de la dictadura i volen obrir-se pas en els nous contextos del segle XXI amb el mateix sentit de responsabilitat i de compromís amb la ciutadania. Moltes gràcies.

Lluís M. Corominas i Díaz

Permetin-me, també, per a cloure aquesta inauguració, unes breus paraules en nom de la presidenta i de tot el Parlament, senyor president de la Diputació, senyora Petra Saiz, senyor president del Consell del Govern Local, diputats al Parlament, vicepresidents i diputats de la Diputació de Barcelona i alcaldes, alcaldesses, regidors, regidores, tècnics de l'Administració local. Per a nosaltres és un honor poder compartir amb vosaltres aquestes jornades. De fet, aquí és on rau la sobirania del poble de Catalunya, i que els representants del poble, els ajuntaments de Catalunya, hi siguin ens honora.

Primer de tot, un encert fer aquestes jornades. És una llei que té molt interès per tot el que s'ha comentat ja en aquesta primera reflexió en la inauguració, i per tant no dubto que aprofitaran el temps per a debatre-la i per a debatre la seva aplicació. Un agraïment als molts representants del món local, per la tasca diària que els ha tocat fer en aquests moments tan durs per a la nostra societat, tant econòmicament com socialment i també políticament. Per tant, un reconeixement en aquesta primera frontera que hi ha, d'alguna manera, de donar la cara al ciutadà, que és l'Administració local, que són els nostres ajuntaments, i per tant des del Parlament de Catalunya, un reconeixement per aquesta tasca.

Ja s'ha dit, després de 35 anys de les primeres eleccions, que calien reformes estructurals en l'àmbit local, es reclamaven des de feia temps, calien reformes en tots els àmbits competencials, en l'àmbit també del finançament, del reconeixement dels serveis impropis, però, segurament, no s'esperava aquest tipus de reforma. S'ha engegat la reforma estatal, també està en marxa una reforma important a nivell català, la llei de governs locals, i segurament no és el que s'esperava, tot i que evidentment hem de parlar que realment ha suposat una reforma estructural, potser no la volguda, però evidentment l'angoixa que ha generat, com a mínim, ens fa pensar que sí, que és estructural. Dels legisladors, siguin a nivell europeu, estatal o català, el que volem demanar sempre és encert, i de vegades no s'encerta prou. L'encert s'aconsegueix amb la participació, el consens, escoltant i respectant. Del que s'ha pogut queixar, sobretot,

l'Administració local, en aquests 35 anys després de recuperar la democràcia a l'Estat espanyol, és que, dintre del sistema institucional, l'Administració local potser se l'ha tingut com el germà petit i no se l'ha tractat de tu a tu. I, per tant, si això passa, el que s'ha de fer és denunciar-ho i tractar el legislador de tu a tu, com l'esteu tractant en aquestes jornades, que crec que, en tot cas, posaran en relleu que l'Administració local és també un subjecte de primer nivell a l'hora de legislar.

Aquesta llei ha aconseguit el que no s'havia aconseguit segurament fins ara: que d'una manera ràpida, tant des del Govern de la Generalitat com des dels grups parlamentaris, com també, com es va anunciar a través del Consell de Governos Locals, també des dels ens locals, d'una manera excepcional també, s'hagi ja anunciat que per tres vies diferents s'anirà al Tribunal Constitucional. Això evidentment ens ha de fer reflexionar sobre el perquè d'aquesta llei, i com ha arribat al final a aprovar-se i a ser ja una llei que es pot aplicar immediatament. Nosaltres som també legisladors, aquí al Parlament de Catalunya, i intentem que això no ens passi, encara que de vegades potser no ho aconseguim prou. De la reflexió de les lleis que estem fent en aquest moment, i que també afecta l'àmbit local, la llei de transparència, va arribar una reflexió profunda de si el que hem de fer és el que fèiem fins ara, i des de fa tres o quatre mesos ja tenim en marxa un nou mecanisme que intenta que es pugui participar des de l'inici, tothom, sigui qui sigui, en l'elaboració de les lleis. Vam tirar endavant una eina a través de la reflexió que vam fer de la llei de transparència, que és l'Escó 136, i que la podeu utilitzar, de fet des del primer moment, per a participar amb el mateix material i amb la mateixa oportunitat i en el mateix moment que els ponents en l'elaboració de la llei. El que us volem demanar es que hi participeu, precisament, que no ho tingueu com una eina a veure al final de l'elaboració de la llei, sinó que el que volem és que ens ajudeu a enriquir la llei des del principi. I per tant, si alguna cosa també volia dir, és fer-vos una mica de publicitat d'aquest nou instrument, que no són les compareixences tradicionals que fèiem habitualment en les lleis, sinó que el que vol ser és que el ponent i el ciutadà, els grups d'interès, en tot moment, puguin interlocutar en l'elaboració de la llei i no només al final, quan es fan les compareixences parlamentàries, com es feia fins ara.

En tot cas, esperem que aquestes jornades siguin de profit, esperem que amb la discussió sobre la LRSAL acabem tenint uns resultats diferents dels que tenim inicialment, esperem també que la llei de governs locals de Catalunya pugui ser molt més encertada que la llei estatal, i per tant, esperem que aquestes jornades siguin de profit i serveixin perquè en el món local millori l'aplicació d'una llei que, d'entrada, no es veu positiva.

Reitero la benvinguda aquí al Parlament de Catalunya. Comencem ja les jornades. Gràcies.

Conferència inaugural

El moderador (Josep Maria Sabaté)

Bon dia, continuem amb el desenvolupament de la jornada, ara amb la conferència inaugural a càrrec del doctor Martín Bassols i Coma, al qual agraïm la seva presència.

El doctor Martín Bassols és nat a Olot, si bé ha desenvolupat la seva vida professional a Madrid. El professor Bassols és doctor per la Universitat Complutense de Madrid, és catedràtic honorari de dret administratiu de la Universitat d'Alcalà, ha estat durant molts anys lletrat de les Corts Generals i de la Junta Electoral Central, és acadèmic de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación i també el coneixereu com a president de l'Associació Espanyola de Dret Urbanístic. És autor de nombroses monografies, manuals, capítols en obres col·lectives i ha publicat més d'un centenar d'articles en prestigioses revistes jurídiques com la *Revista de Administración Pública*, la *Revista Española de Derecho Administrativo*, la *Revista de Derecho Político* o la revista *Documentación Administrativa*.

Podríem estar una bona estona més, de ben segur, glossant la seva trajectòria i vàlua professional, però serà millor que deixem parlar el professor Bassols. Per tant, quan vulgui, té la paraula.

Martín Bassols Coma (catedràtic de dret administratiu de la Universitat d'Alcalá de Henares i exlletrat de les Corts Generals)

Bon dia, estic molt agraït a la Diputació de Barcelona per haver-me invitat a participar en aquestes jornades i, al mateix temps, a la seu del Parlament català, perquè per a un olotí sempre és una glòria poder estar aquí.

Se m'ha encarregat que faci una anàlisi jurídica i tècnica sobre la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. Subratllo la paraula. D'entrada, la llei es titula d'*Administració local*, i trobem que aquest terme s'oposa ja a la mateixa reforma de la llei que fa referència al *règim local*, i aquí apareix una triple dimensió, que és la referida al que és el govern local, al que és l'Administració local, i al que és el règim local. Per tant, veiem ja que es reforma una llei de bases del règim local mitjançant una altra que es diu d'*Ad-*

ministració local. Això podria semblar que és un mer símbol, però tinguem en compte que aquesta llei bàsica del règim local de 1985 va tenir una funció molt important: és la primera vegada en la història dels nostres països que l'Administració local té una autonomia i deixa de ser un instrument d'actuació directa de l'Estat per a esdevenir simplement una entitat autònoma.

Però immediatament veiem que ha estat modificada, ha estat més de vint vegades modificada al llarg d'aquests trenta anys. I una de les modificacions que va tenir el 1989, precisament, donava a entendre la nova descentralització i, per tant, recolzava aquesta idea del règim local màxim descentralitzat. I curiosament, l'any 2003, quan es fa una reforma orgànica molt important dels grans municipis es diu que el que fa falta és una reforma dels governs locals. La paraula *govern*, per tant, apareix per primera vegada en aquesta reforma del 2003, que anuncia ja alguna cosa més del que és un règim local i parla de les administracions locals no solament com a administracions sinó com a governs.

Per tant, resulta en certa manera contradictori que després de més de trenta anys torni a aparèixer la paraula *Administració local* i que no es faci referència al terme *govern locals*. En aquest aspecte, hem de tenir en compte que l'Estatut de Catalunya, precisament en els articles 214 i següents, fa referència constant als governs municipals. Per tant, la paraula *govern* no és una expressió simplement simbòlica, sinó que representa una nova dimensió del règim local. També hem de recordar, històricament, com s'ha posat de manifest amb la celebració, aquest any, de la celebració de la Mancomunitat, que ja a Catalunya l'any 1905 hi va haver una conferència de governs municipals. Per tant, a Catalunya hi ha una consciència que l'Administració local és alguna cosa més que una administració local, si no un govern.

Ara bé, el fet que ara es plantegi una reforma de l'Administració local, d'una llei que afecta directament el règim local i les administracions locals, quin contingut té? Quin sentit té? L'hem d'estructurar, almenys l'anàlisi jurídica, des de distints punts de vista que faran referència no solament a si mateixa sinó a lleis posteriors o coetànies a aquesta mateixa llei, que n'han modificat aspectes importants.

En primer lloc, voldria situar el tema fent referència a algunes paraules que en certa manera em van impressionar. És una metàfora, per descomptat, però que té bastant sentit. *La Vanguardia*, el dia 26 de gener de l'any 2012, va publicar un article d'un lord anglès, Robert Skidelsky, que diu el següent: «Europa se encuentra perseguida por el fantasma de la deuda. Todos los líderes europeos se sienten abatidos ante esta situación. Para exorcizar a este demonio, están sometiendo a sus economías a padecimientos». Aquí podríem dir, igualment, que el fantasma del deute està canviant l'estructura d'Europa i de les institucions, de les persones, de les economies, i també té el seu reflex, lògicament, en les administracions públiques. Veiem que el control de la despesa pública, de les finances públiques, s'està convertint pràcticament en l'eix determinant de les reformes que s'han fet a França, Portugal, Itàlia i altres països, i

que també, en certa manera, es reflecteix aquí amb la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Però hem de veure també que l'any 2001 es va aprovar la primera llei d'estabilitat pressupostària. Aquesta llei no tenia suport constitucional, i ha estat, en certa manera, desenvolupada de forma diferent, tot i que va provocar distintes actuacions l'any 2006. La reforma, però, a pesar d'aquestes lleis d'estabilitat pressupostària, coincideix amb la fase de màxima expansió de l'Administració local. Va introduir una sèrie de previsions, però no en va afectar l'estructura; al contrari, aquests anys han estat els anys en què l'Administració local s'ha manifestat en la màxima intensitat.

Veiem com les distintes comunitats autònomes han fet unes lleis d'administració local autènticament exhaustives respecte a les finalitats i els interessos de l'Administració local. La comunitat autònoma d'Extremadura, per exemple, ha fet una llei de mancomunitats integrals que pràcticament reabsorbeix tota la gestió municipal; la llei andalusa té vint o trenta competències pròpies dels governs locals; en definitiva, un moment d'esplendor de l'Administració local, a pesar dels problemes de l'estabilitat pressupostària.

Podríem dir que aquesta esplendor de l'Administració local en aquell temps estava suportada pel finançament, fonamentalment, no de l'Estat, sinó més aviat de l'activitat urbanística. L'urbanisme ha estat un dels elements que ha pogut subministrar una sèrie de fons associats o vinculats a l'activitat urbanística (ICIO, IVTNU, taxes per a l'obtenció de llicències...), per al finançament de les administracions locals, i que al mateix temps ha provocat, per així dir-ho, la crisi fiscal de l'Administració, i això ha determinat, ràpidament, la reforma constitucional de 2011, que estableix el principi d'estabilitat pressupostària per a totes les administracions públiques, i al mateix temps assenyalava que les administracions locals hauran de buscar l'equilibri pressupostari.

Això ha estat una commoció, perquè ara l'estabilitat pressupostària ja no és una mera norma ordinària, sinó que és una norma que té un principi constitucional. La manera d'interpretar aquesta integritat constitucional veurem que té distintes vessants. El mateix Estatut de Catalunya de l'any 2006, a l'article 214, ja assenyalava que la Generalitat vetllarà per complir el principi d'estabilitat pressupostària. Però, és clar, el canvi de ser una mera norma ordinària a convertir-se en una norma constitucional és el que determina aquesta expansió constant de l'estabilitat pressupostària i les seves conseqüències, perquè els objectius importants de l'estabilitat pressupostària vénen determinats pel fet que es diu i s'afirma, una i altra vegada, que el Govern espanyol és el que ha de vetllar per la vigència dels principis d'estabilitat pressupostària.

Aquesta atribució que és tan important del Govern, a pesar que diu que ho és sens perjudici de les competències financeres de les administracions autonòmiques i locals es converteix, per així dir-ho, en l'autèntic autor i regidor únic del significat de l'estabilitat pressupostària.

Això determina que, independentment de la llei orgànica de l'any 2012, es desenvolupi el principi d'estabilitat pressupostària i es creï aquest nou concepte de la sostenibilitat financera. Totes les accions administratives han de tenir en compte aquesta finalitat de la sostenibilitat, quant a la previsió de fons actuals i futurs per a assumir les competències i serveis de cada una de les administracions. Això fa que es produeixi aquest intent de modificació de l'Administració local.

La importància de la norma jurídica rau, fonamentalment, com hem dit, en el fet que és una reforma de la Llei de bases del règim local. Aquesta fórmula de la Llei de bases del règim local de 1985 té una característica especial, perquè es tracta d'una norma bàsica. És una norma que garantia l'autonomia institucional de les administracions locals, però és una llei ordinària, i aquí comencen a sortir els problemes. Com que és una llei ordinària, quina força pot atribuir-se a aquesta llei respecte a la integritat de les competències de l'Estat i respecte a l'activitat legislativa de les comunitats autònomes?

Sobretot, hem de pensar que l'any 1985 es va acabar el procés de les reformes estatutàries. Això va determinar que aquesta llei tingués com a objectiu fixar una denominació comuna estructural i funcional de tota l'Administració local, però deixant a les comunitats autònomes un ampli desenvolupament d'aquesta norma bàsica. Aquesta norma bàsica servia per a assenyalar el mínim comú denominador de l'Administració local.

Ara bé, aquesta llei, a la meua manera de veure, tenia dues grans dificultats: que no anava acompanyada de la definició de l'autonomia financera i de l'autonomia en la despesa pública. Això és el que, en certa manera, ha estat més perjudicial per al règim local, perquè fer una llei bàsica, simplement administrativa i estructural, però no afrontar directament o vincular-hi la reforma del sistema financer i de l'ordenació de la despesa pública ha produït un cert desconcert, i tal com s'ha posat de relleu, les dificultats fan emergir una sèrie de problemes que abans no estaven previstos, i a més això ha anat acompanyat d'una jurisprudència del Tribunal Constitucional molt restrictiva. Pel fet de ser una norma bàsica, les comunitats autònomes i, en concret, l'Estatut de Catalunya, no poden desconèixer en absolut els seus principis bàsics. I la Constitució no consagra l'autonomia financera de les entitats locals, sinó que simplement diu que han de tenir suficiència financera. El terme *suficiència financera*, que semblava una garantia fonamental, s'ha convertit en un terme gairebé pejoratiu perquè, en participar en els impostos estatals i en disminuir la recaptació d'aquests impostos, aquesta transferència de fons de l'Administració local també se n'ha ressentit.

El Tribunal Constitucional, també en una sentència sobre la llei d'estabilitat pressupostària de l'any 2001 que es produeix al cap de deu anys —és curiós, per això quan es parla d'acudir al Tribunal Constitucional sempre s'ha de pensar en el temps que pot tardar a resoldre els recursos—, diu que aquesta

suficiència financera demostra que les entitats locals estan sotmeses al control de l'acció de la despesa pública i, en conseqüència, aquesta autonomia financera el que fa és vincular la hisenda local amb la hisenda estatal. Per tant, veiem que hi ha hagut una interpretació força restrictiva, i això fa, precisament, que aquesta llei de racionalització i sostenibilitat intenti sempre recolzar-se en dos títols constitucionals: consideració de l'Administració local com una simple administració i de la hisenda estatal com a base del seu finançament. Per tant, introduir en aquest concepte de la llei bàsica una gran quantitat de preceptes fa que es vulgui la prevalença d'aquesta condició de la norma bàsica. Si veiem que aquesta llei de racionalització i sostenibilitat és una llei realment molt difícil de manejar és perquè es tracta d'una llei que modifica aspectes de la Llei bàsica de règim local, concretament trenta-quatre articles, però a la vegada s'hi afegeixen quatre articles que modifiquen el text refós de la Llei d'hisendes locals (RDL 2/2004, del 5 de març). I juntament amb aquest aspecte, es modifica la Llei de procediment administratiu (Llei 30/1992, del 26 de novembre), es modifica la legislació urbanística (RDL 2/2008, del 2 de juny), en algun punt concret, i en definitiva, el que fa és entendre que tot el que estableix la llei té la condició de llei bàsica, i això és un aspecte molt deficient d'aquesta llei. Perquè si veiem que introdueix disset disposicions addicionals i després onze disposicions transitòries, no es pot comprendre que una norma transitòria sigui una norma bàsica, sinó que el concepte de norma bàsica d'aquesta llei s'haurà de depurar cas per cas, perquè una norma comuna i bàsica algunes vegades pot ser provisional i d'altres no ho pot ser.

En definitiva, és una llei molt difícil de manejar, perquè, a més, modifica, aplica i introdueix disposicions addicionals a la llei bàsica, a la llei de règim local, però alhora n'introdueix de comunes a tota la llei. Per tant, és una disposició realment molt complexa quant a aquesta relació entre la norma bàsica i les normes ordinàries. Penso que s'haurà de fer, independentment dels problemes de constitucionalitat que hi pugui haver, una depuració del que és bàsic i el que no ho és, perquè no es pot partir de la base que tot el que estableix una llei denominada bàsica és, per si mateix, una norma bàsica. Això és evident, perquè els tribunals ordinaris, i inclús el Tribunal Constitucional, han declarat que alguns dels preceptes de la Llei de bases de règim local de 1985 no són conformes a la Constitució.

Precisament, un cas ben concret, és l'article 12 de la Llei de bases de règim local, que diu que el reglament orgànic del municipi pot desplaçar una llei autonòmica quant als elements complementaris de l'organització. El Tribunal Constitucional va dir que aquesta norma no era ni bàsica ni constitucional. Per tant, primera observació: crec que s'hauria de fer un exercici per tal veure si tot el que estableix la llei té la condició de bàsic, perquè si no, crec que és una interpretació excessivament aclaparadora, que formalitzaria aquesta idea de centralització excessiva de la pròpia llei. Però evidentment, no solament la

lleis s'ha de depurar respecte a aquests aspectes referents a la pròpia idea de bàsic, perquè sabem que la llei bàsica és una llei ordinària però que té una prevalença sobre altres lleis. Ara bé, la té respecte als estatuts d'autonomia? Aquest és un problema més greu, perquè des del moment en què els estatuts d'autonomia, lleis orgàniques, i en concret el català del 2006, estableixen una llista de competències pròpies dels governs locals i, per tant, fan un reconeixement i donen fortalesa competencial als municipis, en quina mesura aquesta llei ara pot vulnerar o no tenir en compte els estatuts d'autonomia?

La jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquest aspecte és bastant restrictiva, perquè la famosa sentència 103/2013, del 3 d'abril, estableix precisament en relació amb Catalunya que: «Ello no significa, sin embargo, que el título competencial del Estado para la regulación del régimen local se haya visto eliminado por la reforma estatutaria, y en cualquier caso, no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, especificadas en el artículo 149.1.18». Per tant, diríem que aquesta segona vessant no solament és una vulneració d'allò bàsic, sinó una vulneració de les competències, que és el que presentarà els principals problemes d'aquesta norma.

Convé valorar alguns aspectes de la tramitació d'aquesta llei. Tal com ja s'ha dit, al mes de juliol de l'any 2012 es dona a conèixer al Consell de Ministres el primer text de l'avantprojecte d'aquesta llei. A partir d'aquest moment, segons s'explica, se succeeixen 28 esborranys, la qual cosa vol dir que hi ha hagut un constant canvi de principis i aspectes. Aquesta llei, el que sí que és evident és que ha tingut una certa participació externa de determinats organismes. Un d'aquests, el Consell d'Estat, fa un dictamen el 26 de juny de 2013, el qual té importància perquè declara que no són conformes al sistema constitucional els requisits que fan referència a l'aspecte del cost estàndard que s'establia com a criteri de transparència per a organitzar una sèrie de motius d'aquesta competència. Diu el Consell d'Estat «que esta técnica reduce en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada, y ello, porque la efectividad de la autonomía queda subordinada al cumplimiento de los requisitos que al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no debería producir el efecto condicionante que se les atribuye en una última instancia, y puede llegar a suponer una atribución en precario a los municipios de su autonomía».

Per tant, aquest concepte del cost estàndard i la seva projecció desapareixen, i això obliga a tornar a transformar una sèrie de conceptes que converteix en el cost efectiu. Hem de recordar que el *cost efectiu* està reconegut a l'Estatut de Catalunya, ja que quan regula la delegació de competències de les administracions superiors a l'Administració local en parla. Per tant, diríem que l'Estatut, pel que fa a la racionalització de l'acció administrativa, es va avançar en alguns d'aquests aspectes. Però aquest dictamen del Consell d'Estat fa una altra afirmació molt peculiar i molt important. Diu que aquesta llei

no pot fonamentar com volia el projecte del Govern en l'article 149.1.13 de la Constitució, el qual diu que l'activitat econòmica és una competència estatal. Això també obliga a polir molts dels preceptes que estaven fonamentats en aquest article 149.1.13, i el curiós és la variabilitat de les fonamentacions jurídiques quan, precisament, la Llei d'estabilitat pressupostària de l'any 2001 i les modificacions següents s'estaven fonamentant en aquest article 149.1.13, que és refereix a la planificació de l'activitat econòmica. Per tant, creiem que a vegades les activitats jurídiques tenen distintes aplicacions.

Al Congrés dels Diputats va arribar aquesta llei i es varen presentar deu esmenes a la totalitat, en la modalitat de devolució. Cinc del grup mixt, i el grup Izquierda Plural, el grup basc, Convergència i Unió, Unión, Progreso y Democracia i el Partit Socialista en varen presentar una cada un. Aquestes esmenes estaven molt ben fonamentades i molt ben articulades. La primera curiositat que es va produir és que el grup basc va retirar aquesta esmena a la totalitat sobre la base d'un pacte que li va concedir la possibilitat d'introduir en el text una regulació nova de tota l'autonomia del País Basc, i ho demostren les components jurídiques d'aquest aspecte. Es varen presentar 474 esmenes a l'articulat. Per tant, hi va haver una voluntat expressa de mesurar tots els aspectes d'aquesta llei. Però, sorprenentment, el ministre d'Hisenda i Administracions Públiques va fer la declaració que, precisament, l'únic sector de l'Administració que tenia una eficiència financera era l'Administració local. Deia, en concret, que «las corporaciones locales, el único, y subrayo, el único que ha liquidado sus presupuestos generales 2012 con superávit, que al fin se ha concretado en el 0,22% del PIB mejorando sustancialmente su objetivo de estabilidad para el año pasado, que fue menor del 0,3 del PIB logrando reducción respecto al del 2011».

Per tant, semblava que era una llei que havia aconseguit que el sector de l'Administració pública local complís aquests objectius, però tot i així s'intentava reformar. El representant del Partit Popular va dir que «es cierto, como han dicho algunos portavoces, que las entidades locales no son ahora mismo el problema del endeudamiento público, pero Señorías, el modelo municipal español no sería sostenible si no hacemos nada». Al Senat es van presentar set propostes de veto —esmenes a la totalitat en termes del Congrés dels Diputats, però en nomenclatura del tràmit al Senat—, i es van presentar també 447 esmenes a l'articulat del projecte. Aquí es va produir una modificació, no per acceptació d'aquestes esmenes, però sí unes modificacions principals al text de la llei. Aquestes són, fonamentalment, la que fa referència a l'article 26 de la Llei de bases de règim local, que en un moment concret parla de l'acció de les diputacions sobre els municipis de menys de 20.000 habitants. Es va justificar la introducció de la referència del consentiment del municipi en concret, que fins aquell moment era una actuació automàtica. El curiós és que es digui que això era una correcció tècnica; dir que el municipi és el protagonista és una justificació molt feble. També es modifica el règim retributiu dels electes lo-

cals, mitjançant una referència a escales i trams de població. S'elimina també l'article 92 bis, referit als funcionaris amb habilitació estatal. Concretament, es fan dues modificacions importants respecte al règim dels interventors locals: s'elimina de les seves funcions la gestió tributària (no solament se'ls concedia la intervenció, la gestió del pressupost i el control de l'eficàcia, sinó també la gestió tributària), la qual era una contradicció en certa manera amb la tradició jurídica i administrativa, perquè suposava una acumulació de funcions; i, al mateix temps, se subratlla que els municipis de gran població i Madrid i Barcelona no en prendran part, o tindran les seves peculiaritats. Amb tota aquesta rastellera d'excepcions que es fan, es parla de Madrid, de Barcelona, però l'àrea metropolitana de Barcelona no té reconeixement en aquesta singularitat, cosa que plantejarà problemes.

També en aquest article s'introdueix la possibilitat dels nomenaments provisionals, es canvia la relació entre els municipis quant a les categories per població i es modifica, també, la previsió que diu que el personal eventual es podrà introduir sempre que el reglament orgànic del municipi estableixi excepcions d'aquesta destinació als serveis generals. També fa referència a l'article 116 del pla econòmic financer, s'hi afegeixen una sèrie de possibilitats, entre les quals la supressió de les entitats municipals inferiors al municipi. La disposició addicional cinquena afegeix nous apartats sobre les associacions; la disposició addicional novena redimensiona el sector públic, però estableix una sèrie de modelacions temporals respecte als objectius dels municipis que compleixin el objectius del pla financer. I s'introdueixen tres noves modificacions: la que fa referència a la Junta de Govern Local, que tindrà competències en matèria de pressupost i altres matèries de contingut econòmic quan no s'arribi a la majoria requerida al Ple per a la seva aprovació; en segon lloc, l'esmena 441, que diu que els llocs de culte reben una nova regulació; finalment, també la disposició addicional quarta, que modifica la possibilitat de destinar els productes de la venda del patrimoni del sòl a la reducció del deute, «todo ello en un momento de paralización del mercado inmobiliario y de un amplio parque de viviendas pendientes de venta a precios reducidos». Aquests tres canvis estan «dislocats», però s'han introduït arran del procediment parlamentari.

Veiem, per tant, que intentar que tot això que estableix la llei sigui bàsic és una de les qüestions principals que des del punt de vista teòric ens han de preocupar, i que això demostra, aquesta composició tan heterogènia de la llei, les dificultats que té la seva justificació i aplicació.

Hi ha una sèrie de normes coetànies o posteriors a aquesta llei que encara han complicat més la visió des del punt de vista que s'assenyala: centralista en la matèria, en alguns d'aquests aspectes. Es diu per a justificar la llei: «Tota administració ha de tenir una competència» i, per tant, no hi pot haver una pluralitat de competències gestionades des de distints punts de vista. Això

sí que és una idea d'administració única. Segons la doctrina administrativa —i en general tots els autors hi coincideixen—, és impossible que hi hagi una ment orgànica que pugui dissenyar un esquema acabat que compleixi de forma absoluta la premissa «una administració, una competència». Sabino Casase, un dels principals administrativistes italians, diu que «es una obra vana el definir de una vez por todas las articulaciones de las funciones y distinguir las que son propias de una administración y de otra».

Tenint en compte que l'estat de les autonomies precisament el que pretén és que distintes administracions participin —s'ha d'instrumentar, evidentment, la part tècnica, però que participin— en distintes funcions, i la idea del guió original, del règim local, era precisament aquesta participació. El fet que el Govern s'atribueixi ara aquesta capacitat de vetllar, o tutelar, tota la dimensió de les administracions, porta, evidentment, a una fiscalització de l'activitat administrativa molt important, i a aquest efecte una nova llei ha creat «el órgano independiente de responsabilidad fiscal» per a l'avaluació del compliment dels objectius de l'estabilitat fiscal. Ara ja no és el Ministeri directament, sinó que serà aquesta autoritat independent la que vetllarà per controlar tota aquesta actuació. La llei és del mes de desembre del 2013.

Va sortir una ordre ministerial de l'1 d'octubre de 2012, precisament, que desplega la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària, i la seva lectura em va preocupar extraordinàriament, perquè resulta que, segons estableix l'esmentada ordre, els organismes municipals han d'enviar al Ministeri d'Hisenda informació mensual, trimestral i semestral de tota una sèrie d'activitats i indicadors de tot ordre, acumulativa i extraordinària.

Aquesta informació, sota el títol de la transparència, ara serà gestionada no per l'Administració estatal directament sinó per l'Administració independent a la qual fa referència la Llei de transparència, i ja sabem que a Espanya les administracions independents no n'han tingut massa, d'independència, perquè sempre hi ha hagut problemes en aquest aspecte. Però el que sí que és important és que amb aquesta llei es crea un tribunal tècnic de comptes i s'estableix un sistema d'informes, d'opinions i d'estudi, i, per tant, el Ministeri pot remetre aquesta informació de l'autoritat independent en qualsevol tipus d'activitats, i veiem que inclús per a fer un pressupost s'ha de tenir el marc d'expansió macroeconòmic en un precepte. Per tant, abans de fer el pressupost, hauran de demanar a un municipi de 100 habitants o 200 el quadre macroeconòmic del pròxim bienni i trienni, i sense això no podrà fer el pressupost. A més, es dona un cas que jo no havia vist: que un ens públic ha de donar una opinió. Entenc que un òrgan podrà emetre un informe, donar una referència, però una opinió és una mica difícil. I, a més, algunes d'aquestes activitats d'aquest organisme no solament són obligatòries, sinó que el que demani un informe ha de pagar una taxa, que això també és una peculiaritat específica. Si un municipi vol demanar una opinió sobre com va el seu escenari pressupostari,

haurà de pagar una taxa a aquest organisme públic, cosa que també ens posa en una situació una mica peculiar en aquest aspecte.

La segona referència que vull fer a aquest aspecte és la importància de la qüestió relativa a les competències que seran analitzades en les pròximes referències. Vull donar aquí una dada: El projecte de llei anava acompanyat d'una memòria, la qual, això s'ha de reconèixer, era un estudi exhaustiu sobre les denominades competències impròpies. I això demostra, aquesta relació exhaustiva, quina és la labor que havien fet els municipis espanyols en aquesta època, que és impressionant, en matèria de foment local, no solament els serveis referencials, sinó també el desenvolupament local. En el que està obsesionada, en certa manera, la llei és que aquestes competències impròpies no es puguin exercir. Diu que en el futur cap ajuntament podrà gestionar una competència que no tingui el suport financer. Si es produeix, aquesta situació és peculiar, però en definitiva és la forma d'eradicar, segons el Govern, els problemes que genera aquesta matèria

També aquí convé recordar com l'Estatut del 2006 va ser retallat precisament al Congrés dels Diputats, i l'Estatut preveia fórmules financeres per a regular aquestes competències impròpies. Per tant, la Generalitat de Catalunya havia previst aquest problema i havia instrumentat fórmules per a resoldre el finançament d'aquesta activitat. També crec que s'ha de reflexionar, fonamentalment, sobre el condicionament de la intervenció de les entitats locals en l'economia, la intervenció prèvia d'activitats econòmiques privades de les entitats locals. Aquesta és una de les referències també en el projecte de llei: s'ha de liberalitzar l'economia i, en conseqüència, que les activitats que es dediquin a les accions dels privats han de ser condicionades i, per tant, totes les intervencions en principi sobre activitats econòmiques han de desaparèixer i han de ser substituïdes per declaracions o per comunicacions prèvies. Però no solament es modifica l'article 84 i es distingeix entre activitats i infraestructures d'aquestes activitats, cosa que planteja el problema que ja de per si des la directiva de serveis ha preocupat els municipis i ha generat multitud de dificultats. Ens trobem que aquesta activitat d'intervenció sobre les infraestructures solament per raons d'ordre públic, de seguretat pública, de salut, podrà establir-se sempre que una llei hagi establert prèviament els requisits essencials de la infraestructura física o instal·lacions. I aquí ens trobem, per tant, amb una nova referència: què passa amb les llicències urbanístiques?

La llicència urbanística està establerta avui per llei, però, en definitiva, aquesta referència de la llei de bases pot determinar necessàriament una anàlisi més detinguda d'aquesta qüestió. Això plantejarà un desmantellament molt important del control sobre algunes activitats. I s'ha donat un pas més en aquesta direcció amb la llei d'unitat de mercat, aquesta sí que jo crec que és una llei que produirà un terratrèmol dintre l'Administració local, perquè no solament estableix que una autorització d'activitat de qualsevol part del territori

espanyol ha de ser reconeguda per les altres administracions, sinó que estableix que, respecte a la instal·lació física d'aquesta activitat, l'ajuntament no podrà establir limitacions que no siguin inherents a la pròpia activitat i diferents de les que s'han autoritzat prèviament a una altra part d'Espanya. I això porta a la creació d'una entitat nova de regulació de la unitat de mercat que, efectivament, podrà revisar totes les ordenances municipals que puguin afectar l'economia de mercat. I aquí crea inclús un nou recurs contenciós administratiu del qual coneixerà l'Audiència Nacional i per a la interposició del qual estarà legitimada no solament la Comissió d'Economia de l'Estat a l'hora d'impugnar aquestes normes, sinó que qualsevol persona es podrà personar en aquest procés.

És a dir, no és una acció pública sinó que és una acció pública peculiar, no per la iniciativa, sinó pel fet que, quan estigui ja en procés un recurs d'aquest tipus, es podrà personar en aquest procés qualsevol persona. Això portarà a uns condicionaments de l'activitat municipal extraordinaris. Vam tenir, recentment, a Madrid, i després també a Santiago de Compostella, una actuació del subsecretari de l'Administració pública, que va explicar el sentit d'aquesta reforma i el que es diu l'informe CORA, i va dir unes paraules una mica perilloses en aquest sentit. Va dir que com que no es pot harmonitzar per una llei ara intentarem fer harmonitzacions paccionades en la seu d'aquesta nova organització, la paraula *harmonització paccionada* té una transcendència extraordinària.

En matèria també d'activitats econòmiques de les administracions locals, solament dos punts de referència. El primer és la reducció, curiosament, del mercat com a servei mínim. La paraula *mercat* desapareix; una tradició tan important dintre de l'Administració local desapareix com a susceptible de gestió com a activitat reservada perquè diu que la legalitat està desfasada, però no solament es redueixen aquestes activitats, i les reserves en especial, sinó que desapareix el mercat, les llotges, la calefacció, etc. També s'habilita solament l'Estat per a impugnar davant del contenciós administratiu els actes que afectin aquestes activitats econòmiques. En canvi, a les comunitats autònomes no se'ls dona autorització i, com sabem, segons la llei bàsica de règim local, per a impugnar els actes municipals tenen legitimació tant l'Estat com les comunitats autònomes.

En matèria de funcionaris, hem de fer simplement referència al fet que s'inverteixen les relacions de jerarquia legislatives. Sabem que l'Estatut bàsic de l'empleat públic era la norma cabdal en matèria de funció pública. Ara no, ara passa a segon terme, i primer serà aquesta llei de racionalització la que dirigirà l'activitat. Es parla també de les aplicacions de l'Administració pública, de funcionaris que diu que «en principi» seran les plantilles de les administracions. Però, «en principi», què vol dir?

Respecte dels cossos d'habilitació nacional, sí que la reforma és transcendental. En aquest aspecte, i curiosament, com sabem, abans de la llei del «empleado público» deia «de habilitación estatal», i dintre de la llei de l'Estatut de l'empleat públic es donaven moltes competències a les comunitats autònomes,

els programes, les seleccions. I ara, precisament, que s'estatalitza absolutament i que a les comunitats autònomes pràcticament se'ls invita a publicar els concursos, ara se'n diu nacional, ara que hauria de ser autènticament estatal. Es canvia això, és una morfologia purament, però que tampoc no pot deixar de passar desapercebuda.

Quant a l'acció de la intervenció se li ofereix unes possibilitats extraordinàries. Jo em pregunto que si l'interventor té aquestes noves facultats, per què l'assessorament jurídic no té les mateixes? Hi ha assumptes que són estrictament financers i n'hi ha d'altres de jurídics? Penso que la figura del secretari hauria de ser també reforçada perquè, si no, hi ha una incongruència entre unes i altres, però evidentment aquí hi ha una tensió. La llei diu que intenta també fer una espècie de diagrama. Una cosa és l'oportunitat, i la conveniència: és el que ha de valorar l'electe local; i, en canvi, l'interventor el que ha de fer és aplicar la normativa i l'eficàcia de la norma. Aquí durant la tramitació parlamentària ja hi va haver bastanta tensió, perquè precisament es va eliminar de l'informe de l'interventor tota referència a l'eficàcia de la manera d'executar els serveis municipals. S'estableix que, evidentment, pel que fa a les maneres d'actuació municipal, directa o indirecta o interposant-hi una empresa pública, hi ha d'haver un informe de l'interventor que valori la sostenibilitat i l'eficàcia d'aquesta proposta. La paraula eficàcia va ser eliminada del text definitiu. La Federació de Municipis ha insistit constantment que s'han de limitar aquestes activitats, i que sobre l'eficàcia solament l'electe local té capacitat de decidir. Per tant, com veiem, això serà una de les qüestions més controvertides d'aquest projecte de llei.

Respecte a les retribucions dels funcionaris, simplement vull dir que l'Estat s'hi fixa. La racionalitat estructural de les normes és molt complexa, perquè diu que les retribucions màximes que els electes locals podran rebre serà fixada per la llei de pressupostos. Però vet aquí que la llei de pressupostos va ser publicada uns dies abans que la llei de racionalització. Per tal de solucionar-ho, ha aparegut en el Decret llei 1/2014 la referència concreta a aquestes retribucions, i això des del punt de vista jurídic és molt impresentable. Diu com ha de funcionar el món jurídic, que és molt difícil, perquè s'aprova en el Decret llei 1/2014, sobre la reforma dels transports públics i «otras medidas económicas». Parla de la Renfe, de les carreteres, etc., i llavors apareix la disposició «nonagésima» relativa al «Régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales». En una llei, en un decret llei de reforma dels transports, apareix el règim retributiu dels membres de les corporacions locals, el màxim. I això, realment, pot passar molt desapercebut als que no treballen cada dia en aquest aspecte, però el més sorprenent és que aquesta norma es diu que tindrà la condició de nova norma de la llei de pressupostos, d'una llei anterior que s'havia aprovat uns dies abans. Com es pot comprendre que el pressupost digui que «l'Estat fixarà a través de la llei

de pressupostos la norma», s'aprova el pressupost i no en diu res, i al cap de vint dies surt un decret llei que diu que això s'afegeix a la llei de pressupostos perquè tingui l'eficàcia corresponent? Per tant, veiem que hi ha un desfasament normatiu molt important en aquesta matèria.

Per a acabar, he dit que refaria aquestes tres píndoles especials que la llei aporta en l'últim moment: el règim dels centres de culte, dels acords municipals i, en concret, del patrimoni municipal del sòl. Hem vist, hem discutit, que tot l'estat de desastre financer de les administracions ha estat provocat per l'urbanisme. Això ha estat un *leitmotiv* pels poders, actuacions i totes les activitats. Resulta que la llei no parla en absolut de l'urbanisme, i quan li dóna les competències pròpies inclús les amplia respecte a les inicials. És que la sostenibilitat de l'urbanisme no té res a veure amb tota aquesta activitat? No hi hauria d'haver un apartat o una referència que en el futur les actuacions urbanístiques tinguessin una racionalitat que, desgraciadament, no han tingut? Res de tot això no es diu, i en canvi s'habilita que amb el patrimoni municipal del sòl es puguin obtenir recursos per a pagar deute. Això no té, en la meua manera de veure, un encaix específic, no té una racionalitat, en aquest aspecte.

Finalment, vull dir que, evidentment, com que la llei parteix d'una visió purament administrativa de l'Administració local, no fa cap referència al ciutadà ni a les idees de participació. Veiem, per exemple, com en matèria de serveis mínims l'article 18 de la llei, encara que no ha tingut eficàcia, diu que qualsevol ciutadà pot demanar la implantació d'un servei obligatori. I què se n'ha fet, d'aquest ciutadà? Com podrà el ciutadà demanar la implantació d'un servei amb aquesta maquinària absoluta d'activitats? Jo pregunto: quin ajuntament tindrà ganes ara de fer un pressupost participatiu, convocar els veïns perquè sobre les prioritats pressupostàries puguin decidir si l'informe macroeconòmic ho absorbirà tot i no tindrà cap capacitat?

Es tracta d'una llei que en certa manera té alguns aspectes positius però que en d'altres té una activitat molt peculiar. Quan s'elegeix una persona, no solament se l'elegeix pel programa polític que vol fer, sinó també per si està compromesa a fer una gestió responsable. Aquesta idea de la responsabilitat que veiem que ha estat una mica absent, responsabilitat en l'eficàcia de la gestió, crec que podria ser un dels beneficis que aquesta llei podria donar.

En fi, com veuen vostès és una norma molt complicada, i les futures intervencions donaran peu per a referendar aquestes idees generals que ara hem tractat. Moltes gràcies per la seva atenció.

El moderador

Moltes gràcies, doctor Bassols. Com que la seva prolixitat i la vehemència en l'anàlisi d'aquesta llei ens han portat una mica més allà de l'horari, passarem a la següent ponència. Si hi ha alguna persona que tingui alguna qüestió, la diferirem al final. Gràcies.

L'impacte de la reforma sobre el règim competencial dels municipis: especial atenció a la incidència sobre l'aplicació o el desplaçament de la normativa local i sectorial autonòmica

El moderador (Josep Maria Sabaté)

Sense perdre de vista la reflexió, crec que més que interessant, que ens ha fet el doctor Bassols, en relació amb el fet que no podem veure la LRSAL com una flor aïllada, sinó que forma part d'un conjunt de normes que van en una direcció similar, com la de la Llei estatal de transparència, accés a la informació pública i bon govern o la Llei de garantia de la unitat del mercat. Abordarem ara una qüestió important, una de les nuclears de la LRSAL, que és l'impacte d'aquesta reforma sobre el règim competencial dels municipis, amb una especial atenció a la incidència sobre l'aplicació o el desplaçament de la normativa local i sectorial autonòmica sobre aquesta matèria. Per a fer-ho, ens acompanyen el doctor Antonio Javier Ferreira Fernández i el doctor Antoni Bayona i Rocamora.

El professor Antonio Javier Ferreira Fernández és doctor per la Universitat de Santiago de Compostella, és professor de dret administratiu d'aquesta universitat des de l'any 1999, on ha ocupat diversos càrrecs acadèmics. Va ser també secretari general de Vicepresidència d'Igualtat i Benestar de la Xunta de Galícia entre el 2007 i el 2009, i és autor de diverses monografies i també de capítols en obres col·lectives i articles en revistes doctrinals sobre règim local i funció pública, que són les seves especialitats.

El doctor Antoni Bayona i Rocamora és lletrat major del Parlament de Catalunya i director d'estudis també d'aquesta casa, és professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra, ha estat membre del Consell Consultiu, director de l'Institut d'Estudis Autonòmics i és un especialista acreditat en dret autonòmic, organització territorial i dret local, matèries en les quals ha participat com a expert en diversos grups de treball o comissions de recerca, com la que va donar lloc a la Carta de Barcelona, la reforma de les administracions públiques o, més recentment, a l'anàlisi de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Els agraïm a ambdós la seva participació en aquesta jornada i, donem la paraula en primer lloc al doctor Ferreira perquè ens doni la seva visió sobre aquesta matèria.

Antonio Javier Ferreira Fernández (professor de dret administratiu de la Universitat de Santiago de Compostella)

Muchas gracias, bon dia, buenos días. Siento no poder expresarme en catalán y utilizar la lengua franca que tenemos en el Estado español. Lo haría de buen grado en gallego, pero probablemente dificultaría mucho la comprensión.

Yo creo que, a estas alturas, antes de nada quisiera agradecer, por supuesto, a la Diputación de Barcelona y a las entidades colaboradoras y organizadoras de estas jornadas permitirme estar hoy aquí hablando por primera vez en un foro de esta naturaleza sobre esta ley. Ya llevamos discutiendo no mucho más de un mes y medio, que es el tiempo que lleva en vigor la ley, pero sí con cierta preocupación de qué va a ocurrir. Lo cierto es que ya pasó mes y medio, y por ahora no ha ocurrido nada. No se ha despedido a ningún trabajador, no se ha cerrado ningún servicio, y más allá de ello sí me he encontrado ya con algunos informes dubitativos por parte de servicios administrativos en algunos municipios sobre la pertinencia o no de mantener algunos servicios. He llegado a ver en el Ayuntamiento de Ribadeo un informe en que se llegaba a aventurar la necesidad de valorar la indemnización pertinente para proceder al despido de todos aquellos trabajadores que prestan servicios en el ámbito de las llamadas *competencias impropias*.

Yo creo que de esta ley lo único que vale la pena leerse son los seis primeros párrafos de la exposición de motivos, que nada tienen que ver con el texto posterior. Ahí se hace un diagnóstico muy sensato de cuál es la situación de las administraciones locales, duplicidades competenciales, en fin, hay que garantizar el control financiero. Claro que probablemente estos 6 párrafos fueron redactados en plena crisis y en pleno momento en que España iba a ser intervenida, y nos vemos forzados por la *troika* comunitaria a ahorrar lo que fuera. Se dijo 8.000 como se pudo decir 6.000, 3.000, 1.000 o 10.000. Había que justificar ante Europa que íbamos a ahorrar. Y en un país con una tradición como la nuestra, en vez de ponernos a ahorrar, además de hacerlo, que al final ya se hizo, decidimos hacer leyes, pensando que con las leyes íbamos a cambiar la realidad, sin más. Creo que a todos nosotros ya nos ha pasado al recuerdo el Estatuto básico del empleado público, que iba a revolucionar nuestro empleo público, iba a dar solución a todo, y ahora nos hemos encontrado con una sentencia del Tribunal Supremo que dice que el personal indefinido no es una categoría de personal, es personal interino, en julio de este año. Tras los grandes esfuerzos que se han hecho por intentar dar forma a esa figura que se estaba generalizando.

Esta es una ley más de este barullo ingente de normas al que llevamos asistiendo en los tres últimos años, donde quizás en el ámbito del personal y el control financiero ha alcanzado su paroxismo pero que tiene un fiel reflejo aquí.

Dicho esto, quisiera hacer tres precisiones. Primera, ¿qué pretende la ley? Supuestamente, garantizar, en primer lugar, el control financiero y la estabilidad presupuestaria. Eso ya está conseguido, en gran medida. Muchos ayuntamientos prestan sus servicios con planes económicos financieros o planes de ajuste que han permitido al fin y a la postre equilibrar mínimamente las cuentas municipales. A algunos todavía les queda mucho por hacer, pero tengo claro que las medidas aquí previstas no lo van a solventar. Sin embargo, sutilmente, se ha colado en la ley un término que no deja de ser curioso, que es que, cuando se están regulando las competencias, no se habla de estabilidad presupuestaria, control financiero, etc.; sí, se habla de ello, pero se introduce un nuevo concepto: la redistribución competencial no puede conllevar mayor gasto. Eso no está en la Constitución española, eso no está en la Ley de estabilidad presupuestaria, eso es nada más ni nada menos que congelar la imagen actual que tenemos de nuestros servicios. No podrá, aunque se ingrese más, prestar más servicios, porque ello no puede conllevar más gasto. Yo creo que ahí sí hay una filosofía política clara y de fondo. Cuando se dice que no hay privatización, léase esto: ¿Por qué aparece esta palabra? ¿Dónde está la prohibición de que se pueda gastar más si se ingresa más? No entiendo el problema. Espero que esto no conlleve problemas de futuro y que, ante un cambio normativo por parte en el tributario en una entidad local, nos podamos encontrar con un informe que diga que a pesar de que se han incrementado los ingresos no se pueden incrementar los gastos, dado que la ley prohíbe el incremento del gasto. Por tanto, parece que esa no era la finalidad o, si la era, se aprovechó para otros fines.

Segundo, un tema que creo que algún día deberíamos dejar zanjado de una vez. Creo que deberíamos dejar de hablar de competencias impropias. Si uno se va al diccionario y ve lo que es impropio, lo impropio es lo inconveniente, lo impertinente, lo que no le corresponde a uno. Creo que la palabra en sí misma ha ido construyendo la realidad. Todos hemos acabado convencidos, todos, de que el problema de nuestras administraciones municipales es que tienen competencias impropias, que no les pertenecen, que son extravagantes, que resultan inconvenientes. No es así: las competencias impropias derivan fundamentalmente de una previsión legal, el artículo 28 y el artículo 25 de la LBRL, que permitían que los municipios prestasen dentro del círculo de sus intereses los servicios y actividades que consideraran oportunas.

Cuestión distinta es si esto iba a resultar o no más gravoso para la Administración, pero por mi experiencia yo no conozco ninguna entidad local que haya prestado servicios impropios que no lo haya hecho porque ha habido un convenio, un programa, una convocatoria de ayudas de una Administración de nivel superior. Desde luego, en Galicia es así, y desde luego ello tiene una consecuencia perniciosa, terriblemente perniciosa para los ayuntamientos, no para los ciudadanos, que reciben servicios. Y, ¿cuál ha sido esta? La política de personal que no han podido hacer. Los ayuntamientos se han visto abocados a contratar sistemá-

ticamente personal hipotecando probablemente su futuro como consecuencia de convocatorias de ayudas de otras instancias y niveles administrativos, personal, que de forma fraudulenta iba reiterando sus contratos, que se ha convertido en indefinido, y que cuando se acaba la subvención habrá que despedir, pero no se podrá despedir porque no habrá recursos para despedirlos ni tan siquiera.

Esta es la realidad. Por tanto, ese no es el problema, pero digo más: ¿los excesos de los municipios derivaron de las competencias impropias? No. Los excesos de los municipios se han derivado probablemente, en muchos casos, de competencias propias, como la promoción del deporte, la promoción de la cultura, equipamientos culturales, deportivos o de otra naturaleza que no tienen ningún sentido. Ponía un ejemplo el profesor Santamaría Pastor: en hacer una estación depuradora de aguas residuales con capacidad para depurar agua para 100.000 habitantes en un municipio de 5.000. Eso no lo prohíbe la ley. Ese no es el problema, el problema no son realmente las competencias impropias, y lo vamos a ver.

Tercero, la ley, incurre en múltiples errores. A mí me ha llevado a reflexionar mucho un precepto. El artículo 25 reconduce las competencias en materia educativa a la búsqueda de solares, las limita sustancialmente, y seguidamente, la disposición adicional, si mal no recuerdo, decimoquinta, increíblemente dice ¡que eso se ha de transferir a la comunidad autónoma! ¡Que venga alguien y me lo explique! No lo comprendo. Si es competencia propia municipal, ¿por qué se ha de transferir? Me da la sensación de que tras 24 proyectos y no sé cuántas enmiendas, el legislador, que dicen en *minha terra, toleo*, perdió el sentido común y así mantiene una disposición transitoria, que es la segunda de la ley de bases que hace referencia al artículo 28, que ha sido derogado. No se sabe qué va a ocurrir con esta disposición transitoria.

Supuestamente la ley quería clarificar las competencias. Si las normas existen —y no entro ya en filosofía jurídica profunda—, cuando menos entiendo que será para dotar al operador jurídico de seguridad jurídica. Pero el artículo 9.3 de la Constitución es aquí desconocido. ¿Va a haber competencias impropias? ¿Las hay, no las hay? ¿Qué es esto de las competencias propias? ¿Las delegables? ¿Qué haremos? ¿Cuándo van a evacuar sus informes las comunidades autónomas respecto de esas supuestas competencias impropias? No se ha fijado ninguna transitoriedad para ello. La indefinición e inseguridad es total, con un agravante: si algo ha caracterizado la legislación local tradicionalmente en España ha sido su claridad, y en gran medida, ¿por qué? Porque iba dirigida a unos operadores jurídicos que se encuentran en una cierta soledad. Encontrarse, entiendo que de secretario o interventor, en un ayuntamiento de 3.000 o 2.000 habitantes y tener que aplicar esta ley, va a resultar difícil, sin perjuicio de que el interventor ya no podrá ni aplicar la ley. Según me cuentan, están absolutamente desbordados por la cantidad de controles a los que se les somete.

Y decía que era una ley insegura y que puede generar un cierto descontrol. Tanto es así que hace quince días he hablado con el vicepresidente del gobier-

no gallego, gobierno del Partido Popular. El gobierno gallego se está planteando ya en este momento dictar en un plazo de no más de un mes una instrucción aclaratoria de cómo proceder a aplicar una ley. Esto empieza a resultar surrealista. Acabaremos legislando a través de instrucciones y circulares, dado que las leyes no aportan claridad alguna.

Parto también del principio de que la ley es manifiestamente inconstitucional en algunos de sus preceptos.

Todavía no logro entender, en el marco de la competencia del artículo 149.1.18, hasta dónde puede llegar el legislador a la hora de delimitar el ámbito correspondiente a la autonomía local. Pero que el legislador estatal, a través de una ley básica, distribuya las competencias de las comunidades autónomas y diga que a futuro y para siempre las comunidades autónomas españolas tendrán que ser las que ejerzan las competencias en materia de servicios sociales, diga lo que diga el Estatuto de autonomía y diga lo que diga la Constitución, es una osadía, cuando menos. Y ya no entro en otras cuestiones, como indicar al legislador autonómico que debe hacer un informe de evaluación económica para garantizar la sostenibilidad financiera cuando delimite las competencias. Y así muchas otras perlas de las que está sembrada esta norma.

De todos modos, y a pesar de todo el caos, esto es como el proceso de *El gatopardo*: todo se cambia para que nada se mueva, porque al final nada va a cambiar, y no pasa nada, con una mera instrucción podemos quedarnos todos tan tranquilos, dejar las competencias donde estaban y seguir viviendo como hasta ahora. Sí es cierto que cambia una cosa, y creo que es fundamental: el papel de la intervención municipal. Difícil para la intervención municipal y más difícil para el presidente de la corporación municipal, que, en cada pleno, tendrá que asistir a un punto del orden del día donde le echarán la racha y se discutirá solo de los reparos de la intervención municipal. Eso sí que puede ocurrir, lo cual también dará negocio a aquellos otros que nos dedicamos a colaborar con las administraciones, porque el alcalde tendrá que ir acompañado del consiguiente informe por el que acordó y sustanció el levantamiento del reparo, así que, por lo menos, negocio para todos.

La ley pretendía clarificar el ámbito competencial. Yo voy a citar cuatro conceptos, invito a cualquiera a que me precise la diferencia entre ellos: *competencia*, *servicio*, *actividad complementaria* y *competencia de ejecución de la actividad complementaria*. Esos cuatro conceptos aparecen por la ley desperdigados, sin ninguna precisión. Si leemos el artículo 7.4 se hablará de que podrá ejercer otras competencias pero a la par empezará a hablar de actividades y servicios. Las competencias llamadas *impropias* han derivado de un artículo que en ningún caso ha hablado nunca de competencias —ha hablado de actividades complementarias— y que se ha visto completado con una disposición transitoria, que es la segunda, que acaba hablando de competencias de ejecución de las actividades complementarias. Lo cierto es que cuando uno está

en la vida municipal no hace tal taxonomía, lo que hace es prestar servicios y desarrollar actividades.

La ley mantiene esta vaguedad al hablar de protección civil, que es competencia a la par que servicio, y si lo que pretendía es clarificar, en modo alguno lo ha hecho, mantiene la confusión que existía ya en la ley del 1985, exactamente en los mismos términos. Podemos comenzar a hablar aquí de competencia impropia o propia, pero primero lo que tendríamos que determinar es qué es una competencia, y si es que una competencia es distinta a una actividad, y si esto es distinto a un servicio, y si una competencia es distinta a una competencia de ejecución o la competencia de ejecución es distinta a la actividad complementaria. Sospecho que cuando la Generalitat abre un programa para el fomento del empleo y concede unas subvenciones y se crea un servicio para el fomento del empleo en un municipio, nadie está valorando si es competencia, servicio, actividad complementaria o competencia de ejecución.

En definitiva, ¿qué se ha hecho? El esquema anterior consistía en lo siguiente: el artículo 25 fijaba el núcleo básico, que es un núcleo protector frente a la invasión del legislador sectorial, no es un núcleo que pretenda decir cuáles son las competencias municipales —sino que, cuando menos en ese ámbito, se ha de reconocer competencia— ni cuál era su intensidad. El municipio podía intervenir en cualquier ámbito y prestar servicios que afecten a sus intereses. El artículo 7 preveía también las competencias delegadas, que creo que hay muy pocas. La verdad es que la desconfianza frente a las administraciones locales no solo es del Estado, sino que también lo ha sido de la comunidad autónoma. Y, por último, teníamos las famosas competencias impropias, que algunas han derivado, y fundamentalmente han derivado, de lo previsto en el artículo 28, con lo cual en modo alguno se las puede llamar *impropias*. Había una previsión legal, y de la disposición transitoria segunda y del propio artículo 25, que permitía que el municipio pudiese asumir servicios, prestar servicios y realizar actividades siempre que afectase al círculo de intereses de sus vecinos.

¿Qué ha hecho la LRSAL? Primero, ha modificado el artículo 25. Y, ¿qué ha hecho con el artículo 25? En su apartado primero, una reforma de matiz, una más intencional que otra, que es suprimir la expresión «en toda clase», que carece absolutamente de trascendencia. Da igual decir que se pueden realizar las actividades en «toda clase de» que «las competencias de». Eso es igual, pero sí ha introducido una línea en la que dice que esa cláusula general lo será en los términos previstos en este artículo. Parece que intenta decir que sólo dentro de ese ámbito competencial se podrán dar, por decirlo de algún modo, las llamadas *competencias impropias*, y que no serían ya impropias.

En definitiva, que no podrá haber competencias impropias, pero esto se ve ya desmentido cuando nos vamos al artículo 7.4. Por decirlo de algún modo, se suprime el artículo 28 y se introduce un nuevo artículo, el artículo 7.4, que viene a reconocer la posibilidad de que los municipios tengan competencias dis-

tintas de las propias y de las delegadas, o sea, las que veníamos llamando como *competencias impropias*, y permite que se mantengan estas competencias, si bien condiciona, pueden suponer una duplicidad; sí pueden suponer, curiosamente, incremento de gasto, mayor gasto, mientras que las propias no. Y para su ejercicio, con carácter previo, se ha de evacuar un informe vinculante por la Administración competente en la materia, pero el problema es que no se ha fijado la transitoriedad de ese informe previo. ¿Cuándo se van a producir esos informes previos que acrediten que no se da la duplicidad, que es sostenible y que hay recursos suficientes para el ejercicio de esas competencias o servicios?

Y por último, reforma el artículo 27, y en esta reforma, el que regula las competencias delegadas introduce mayores controles, sobre todo relativos a principios siempre evanescentes como eficacia y eficiencia, e incluso se permite, cosa también inaudita, fijar un plazo mínimo para la delegación: cinco años. Pero pudieron ser cinco, tres, siete, diez... ¿Cuál es la razón? No se sabe. ¿Por qué para todas? Tampoco se sabe. ¿Y por qué marca este plazo para las comunidades autónomas? Tampoco se sabe. Simplemente, para que tenga una cierta estabilidad, no más, cuando las competencias pueden ser muy distintas, de muy distinta naturaleza. Pero la delegación de competencias nunca puede suponer tampoco mayor gasto, en definitiva. ¿Qué quiere esto decir? Que si yo, comunidad autónoma, deseo reforzar los servicios sociales en mi comunidad y, una vez que ya los absorbí en este viaje de ida y vuelta que plantean las transitorias, deseo delegar de nuevo y delego en las entidades locales esta competencia, para ello he incrementado mis ingresos y voy a hacer un mayor gasto en servicios sociales... ¿Eso es ilegal? Inaudito, pero parece que va a ser ilegal.

Me voy a detener solo un poco en estas tres cuestiones. Artículo 25. ¿Qué hace el artículo 25? Cambia el apartado primero, redefine las competencias, los ámbitos de actuación, pero esta redefinición no afecta en modo alguno a la situación actual. Y, ¿por qué no afecta en modo alguno? Porque a fin de cuentas lo que hace es reducir el ámbito de garantía institucional de los municipios. Para que un municipio reconozca hoy el núcleo básico de esa garantía de autonomía local, basta con que el municipio tenga atribuidas competencias en los ámbitos que menciona el artículo 25. Antes, para reconocerlos, el ámbito era mayor. Pero todo sigue igual, porque, a fin de cuentas, aquello de que se priva ahora al municipio, por una vía o por la otra, se puede recuperar perfectamente. Fundamentalmente, el ataque más frontal puede decirse que es en el ámbito de los servicios sociales. Por la entidad que tiene, el peso específico presupuestario y el personal al que afecta.

Llevarse dos mil y pico personas, hablo de Galicia, con 315 convenios colectivos distintos, integrarlas en el personal de la Administración autonómica, reconocerles en virtud del principio de sucesión de empresa todos sus derechos... ¿Por dónde vamos a igualar las retribuciones de los trabajadores sociales, por arriba o por abajo? ¿Les vamos a reconocer la antigüedad? Esos son los problemas, lo demás son ríos de tinta de una ley que creo que se va a borrar en

breve, pero ese es el problema real. Y las instalaciones que los ayuntamientos tienen para estos servicios, ¿qué va a ocurrir con ellas, con los medios materiales? Entiendo que la comunidad autónoma le pedirá que transfiera los medios económicos. Habrá que empezar a preparar los presupuestos para que la partida sea lo menor posible, porque no se la voy a dar, a la Administración autonómica. Y la picaresca ya ha comenzado.

En tres relaciones de puestos de trabajo que se están haciendo, en cuadros de personal, al menos que yo conozca, en Galicia, se están redefiniendo las funciones de los educadores familiares, reorientándolos únicamente y exclusivamente a la atención primaria y a la inclusión social, desvirtuando sus funciones, pudiendo, eso sí, provocar una gravísima sobrecarga financiera para el municipio. Del mismo modo, no sé si ocurre aquí, allí se llaman *agentes de desenvolvimiento local* o *técnicos locales de empleo* ¿En qué se están convirtiendo en Galicia? En gestores de subvenciones públicas, competencia propia por supuesto del municipio, lo que va a llevar a sobrecarga. El efecto puede ser perverso, y mucho peor, si no se produce la consecuente delegación. Se reduce ese ámbito, pero la reducción no es real porque obviamente ese ámbito no es más que un señalamiento de ámbitos de actuación de los que las leyes sectoriales ya han decidido la competencia, y esas leyes sectoriales siguen perfectamente en vigor, no se han visto en modo alguno afectadas. Eso sí, las siguientes leyes tendrán que tener una memoria, cuando se precise o concrete, donde se indique esto, porque tampoco hay ahí transitoriedad. Es que por primera vez asistimos a un proceso de reducción competencial donde se dice que ahora para que se atribuya una competencia se requiere de una memoria económica y de un proceso legislativo que hasta ahora no existía, pero no se dice qué ocurre con las leyes que están en vigor, que yo entiendo que se mantienen en vigor, que no hay una inconstitucionalidad.

El artículo que me preocupa más es el de competencias impropias: el artículo 7.4. A pesar de que el artículo 25 parece indicar que no va a haber competencias impropias, si uno hace una lectura detenida del precepto que regula los planes económicos financieros donde se establece que ahí habrá que indicar qué competencias impropias se dejarán de prestar, el artículo 7.4 prevé esas competencias, y principalmente la disposición adicional novena, donde se dice que en diciembre del año 2014, el 31 de diciembre, habrá que revisar todos los convenios marco y acuerdos de los cuales se ejercen este tipo de competencias. Antes del 31 de diciembre de 2014 lo que habrá que hacer es hacer un repaso y los correspondientes informes por parte de la comunidad autónoma, previa justificación del coste efectivo de ese servicio por la entidad local, de esas competencias, y a 31 de diciembre de este año decidir si se van a seguir prestando o no se van a seguir prestando.

Me quedan muchas cuestiones por hablar, pero el tiempo apremia. Muchas gracias por su atención.

El moderador

Moltes gràcies, doctor Ferreira. Donem la paraula al doctor Bayona.

Antoni Bayona i Rocamora (lletrat major del Parlament de Catalunya i professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra)

Bon dia. En primer lloc, vull agrair als organitzadors d'aquest acte la possibilitat de poder intervenir en aquestes jornades.

Centraré la meua intervenció en alguns aspectes de tipus conceptual, d'una banda, pel que fa a l'impacte que pot tenir, que té, de fet, aquesta LRSAL sobre alguns elements bàsics del sistema de govern local, que evidentment són la mateixa autonomia local i també l'afectació de les competències en general de les comunitats autònomes, però d'una manera més concreta de la Generalitat. D'altra banda, en l'organització territorial i del règim local, que també es veuen afectades, tema al qual també voldria donar una doble dimensió. Per tant, els parlaré de les dues qüestions, més centrat en l'aspecte local, això sí, però també crec que és important que tinguem en compte quina és la poca sintonia que presenta aquesta llei respecte al que hauria de ser un bon enteniment del sistema de distribució de competències. La Generalitat i altres comunitats autònomes tenen competències per a poder regular aquesta qüestió, i en definitiva també haurien de disposar d'un marge de maniobra per a poder posar sobre la taula altres opcions legislatives. Veurem com la LRSAL, precisament, no deixa uns marges gaire amplis per a poder fer aquesta tasca.

La finalitat de la LRSAL, la declarada per la mateixa llei, està molt clarament marcada —i això la porta, fins i tot, a uns extrems de decisions força discutibles respecte de l'impacte sobre l'autonomia local— pels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. La mateixa exposició de motius se centra molt clarament en el fet que aquesta llei es dicta per a resoldre una sèrie de problemes, per a adoptar una sèrie de mesures, que són bàsicament: la clarificació de competències municipals —tema sobre el qual hi ha ambigüïtat i imprecisió—, la racionalització d'estructures administratives i també mesures per a afavorir la iniciativa econòmica.

Faré referència només al primer aspecte, perquè hem de parlar de la primera qüestió. Tot i que la llei, en principi, pot tenir com a referència des del punt de vista constitucional l'article 135 de la Constitució espanyola, després de la reforma efectuada a la Constitució i a la Llei orgànica 2/2012, el que és evident és que quan intenta adoptar aquesta sèrie de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera no es pot perdre de vista, i aquest és un element que jo voldria destacar —i serà un dels eixos bàsics de la meua intervenció—, la rellevància o l'impacte que té aquesta decisió sobre uns aspectes que, per a mi, són molt clars i que el legislador hauria d'haver tingut en compte, també d'una manera molt clara, a l'hora de legislar i adoptar les mesures concretes, tot i que la seva finalitat fos garantir aquests elements econòmics.

D'una banda, la rellevància del mateix concepte d'autonomia local, és a dir, el contingut de l'autonomia local i els possibles controls o interferències d'altres administracions, que són molt presents a la Llei. L'impacte que les mesures que adopta l'Estat poden tenir sobre les competències autonòmiques i la necessitat de poder-les respectar, i sobretot, des d'un punt de vista més concret, l'impacte sobre les competències municipals que és objecte de la meua intervenció, i també d'alguns elements estructurals connectats. I quan dic *elements estructurals*, per a no deixar-ho en to d'ambigüitat, vull dir que hi ha unes mesures directes que afecten l'atribució de competències. Quan faig referència al component estructural, em referiria a la pròpia posició, a les estructures municipals i, per exemple, a les entitats municipals descentralitzades, que, a més, són objecte d'un canvi radical, de fet, d'una supressió directa per la llei, que també són qüestions que no es poden veure desconnectades del sistema de competències, perquè també tenen la seva importància sobre aquesta qüestió.

Finalment, un darrer punt, dintre d'aquestes consideracions prèvies.

Prudentment, parlava del risc de prevalença del factor econòmic, i quan dic *el factor econòmic* vull dir la finalitat de l'estabilitat i la sostenibilitat i la tensió que produeixen l'autonomia local i les competències autonòmiques. Jo crec que realment parlar d'un risc és potser massa prudent, i el problema és no solament parlar d'un risc, sinó que realment aquí el legislador ha optat clarament per fer una lectura notòriament prevalent de les finalitats econòmiques que estava buscant, sense valorar i ponderar i aplicar criteris de proporcionalitat sobre els altres valors, també constitucionals i potser conceptualment més importants i més permanents, com poden ser l'autonomia local i les competències autonòmiques, que no es tenen en compte a l'hora d'adoptar les mesures i que queden clarament sacrificats per la prevalença de les mesures de naturalesa econòmica que el legislador vol impulsar. Amb relació a aquesta qüestió, cal destacar també que la LRSAL pot tenir difícil encaix en la lògica de l'article 135 CE i la remissió que fa a una llei orgànica (la Llei 2/2012) que desenvolupa els procediments de garantia i aplicació dels principis d'estabilitat i sostenibilitat de la LRSAL es presenta com una llei per garantir aquests principis en l'àmbit local i en aquest sentit pren un protagonisme que la Constitució sembla haver reservat a una llei orgànica, condició que la LRSAL no té.

Passant a qüestions més concretes, però dintre d'aquests punts conceptuals, cal recordar una cosa. Quan el legislador s'enfronta a una tasca, encara que vulgui complir una determinada finalitat, que és la de garantir l'estabilitat pressupostària i la suficiència financera de les administracions locals, té uns límits en la mateixa Constitució, perquè dintre de la mateixa Constitució hi ha un sistema de distribució de competències, un marc constitucional i estatutari que l'obliga a tenir cura a l'hora de prendre les seves decisions i de respectar aquestes competències. Tot i això, és veritat, per això faig la cita aquí, que la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya,

precisament no és una sentència que ajudi molt en la pretensió que es va tenir en el moment d'aprovar-se el nou Estatut, en el sentit de garantir els espais de competència autonòmica. I dic això perquè és una sentència la filosofia general de la qual va ser la d'afeblir, quasi de desnaturalitzar, el valor dels estatuts com a normes delimitadores de competències. En la sentència de l'Estatut hi ha una filosofia que inspira la jurisprudència constitucional en la línia de relativitzar les clàusules competencials i de prioritzar bàsicament les clàusules constitucionals, la interpretació que el mateix Tribunal Constitucional fa d'aquestes clàusules.

D'altra banda, evidentment, a part d'aquest marc competencial també cal considerar el respecte de l'autonomia local i el que això significa. Per això també crec que és important que tinguem en compte una cosa que a vegades s'oblida en aquest sentit, i és la Carta europea d'autonomia local. Aquesta carta és una norma, perquè està integrada dins del nostre ordenament jurídic. És molt concisa, però a la vegada molt incisiva, i diu moltes coses, i molt importants, respecte del que ha de ser l'autonomia local i les seves conseqüències. Sembla que la RLSAL se n'ha oblidat o que li dona un valor merament programàtic.

Pel que fa a la part dels títols competencials, un primer problema és la lectura notòriament expansiva que s'ha fet dels títols competencials en matèria local i que s'ha anat imposant al llarg dels anys. És a dir, el que ja coneixem i ens trobem en el món del dret autonòmic des de fa temps. Quan s'analitzava l'apartat 18 de l'article 149 de la Constitució i les bases del règim jurídic d'alguns altres aspectes, es podia arribar a discutir si realment hi havia una competència bàsica de naturalesa horitzontal sobre tot el que és l'estatut definidor de l'Administració local. Això, a poc a poc, va quedar clar que sí, i fins i tot, quan es va aprovar la Llei de bases de règim local l'any 1985, després la sentència del Tribunal Constitucional que va resoldre el recurs plantejat contra la seva constitucionalitat va equiparar l'article 149.1.18 de la Constitució a una competència bàsica general sobre tots els àmbits que afecten l'Administració local.

Però tot i així, acceptant que és la realitat que tenim, no hauríem de perdre de vista que una competència bàsica hauria de tenir una naturalesa molt diferent d'una competència exclusiva. Una competència bàsica s'hauria de limitar, autolimitar, a regular els elements principals o regles essencials en la matèria, i sobretot, respectar un espai prou ampli a les comunitats autònomes perquè poguessin fer un veritable exercici de competència legislativa. I quan parlem d'una competència legislativa no vol dir una mera aplicació reglamentària d'una llei estatal, sinó amb capacitat d'establir opcions legislatives pròpies. Això d'alguna manera s'ha desnaturalitzat i, per desgràcia, sabem que les competències bàsiques tenen un grau d'afectació molt ampli. El problema, però, en el cas concret, no és aquest, perquè estaríem parlant d'una situació normal o d'un sistema competencial general sobre l'Administració local.

El problema és que en el moment en què es dicta la LRSAL entrem, a més, a afegir un altre suport, que és el que el mateix Estat allega. Un altre suport

competencial que té una dimensió de reforçar la posició de l'Estat, en detriment també de les competències autonòmiques, que és la competència de l'article 149.1.14 de la Constitució. Ara resulta que l'article 149.1.14 de la Constitució dóna a l'Estatut un poder per a invocar-lo com a títol competencial prevalent per a adoptar mesures que tinguin relació amb la coordinació de les hisendes locals i amb la garantia de suficiència financera.

Això és el que la jurisprudència ja havia establert i el que ara, en un context de reforma de l'article 135 de la Constitució a causa de la situació econòmica, de garantir l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera de les administracions locals, faria que aquest títol pràcticament es pogués imposar enfront d'altres. Aquí s'està jugant amb un marc competencial que, amb la lògica molt concreta d'aquesta llei, l'Estat es vol atribuir, o que considera que té unes competències que li permeten arribar fins a extrems molt amplis i d'afectació notable de les competències autonòmiques sens perjudici de les afectacions pròpiament dites que implica sobre les competències locals. És a dir, són dues dimensions, però van constantment lligades, en aquest cas concret.

Una cosa que també volia comentar, si més no com a últim punt de reflexió sobre el sistema de competències, encara que sigui a grans trets, és que potser algú diria que no es pot negar que realment hi havia aquesta necessitat de garantir aquests elements de l'estabilitat i de la sostenibilitat, i que l'Estat té una base per a poder-ho fer. Però, quan el legislador estatal s'enfronta a la tasca de legislar en aquest àmbit, el que no pot fer és desconèixer que hi ha altres valors constitucionals que també s'han de poder desenvolupar i que, per tant, això el condiciona a l'hora d'adoptar les seves opcions legislatives.

En aquest sentit, crec que el problema és que molt sovint, i el d'aquesta llei no és l'únic cas, el legislador estatal tendeix a agafar el títol que l'interessa i a menystenir els altres títols i a no buscar una solució uniforme. En bona part, això continua sent així, i es posa en relleu en aquesta llei, perquè la mateixa jurisprudència constitucional no ha entrat mai a fons en aquesta qüestió i, sempre que ha considerat que el legislador estatal podia haver tingut diverses opcions constitucionalment possibles, el tribunal no ha volgut entrar a valorar si s'hauria d'adoptar aquella que compleixi les funcions que vol realitzar, però que millor compleixi el principi de proporcionalitat; en definitiva, que menys afecti els altres valors constitucionals en joc. El Tribunal no s'ha volgut mai posar en aquest àmbit i ha dit que, com que són diverses les opcions constitucionals, la que triï l'Estat resulta indiferent des del punt de vista del judici de constitucionalitat. I per a mi aquest és el punt que s'hauria d'intentar resoldre, perquè crec que la mateixa defensa dels valors constitucionals en joc hauria de portar a decisions, perquè el legislador —que també és un poder públic—, d'acord amb l'article 9 de la Constitució, està subjecte al principi d'interdicció de l'arbitrarietat i, per tant, ha d'adoptar mesures amb criteris de proporcionalitat, sobretot quan pot haver-hi una greu afectació del principi d'autonomia

local o d'un sistema competencial autonòmic, en teoria garantit per l'Estatut. És una idea potser voluntarista, però crec que hi ha un camí a seguir aquí i que s'ha negligit fins al moment present, però que s'hauria de considerar.

Ara voldria fer un recordatori ràpid dels principis que estableix la Carta europea d'autonomia local, perquè molts els posa en evidència la LRSAL i, en algun cas, crec que hi ha una clara contradicció. En primer lloc, tenim molt clar que la Carta no és una declaració programàtica, és una veritable norma i el seu contingut, malgrat ser molt breu, és prou precís per a establir clarament uns mandats i unes normes que són d'obligat compliment i, per tant, el primer que els ha de complir és el legislador, sigui estatal o autonòmic, perquè aquests estan per sobre del legislador o, millor dit, el vinculen. Recordem els elements que crec que són més rellevants i que la LRSAL qüestiona. Pel que fa al contingut de l'autonomia local, el principi de decisió sota la pròpia responsabilitat. És a dir, la pròpia definició del concepte d'autonomia local és que l'autonomia local ha de suposar la capacitat de gestionar una part important dels afers públics del municipi, concretament, que és l'ens més emblemàtic, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants. La idea de capacitat de gestió sota la seva responsabilitat és precisament el nucli central de l'autonomia, és la capacitat de decisió per un mateix, és a dir, sense interferències, sense condicionaments externs, tot i que poden haver-hi controls de legalitat, però en principi aquesta és una regla que s'ha de respectar.

Segon element, que també forma part del contingut de l'autonomia local, que s'ha de posar en relleu, encara que sigui en termes més polítics. Estem parlant de l'àmbit municipal; no es podria dir tant dels nivells supramunicipals, en el nostre cas. Els governs locals —i aquí podríem utilitzar aquesta expressió que a mi m'agrada més que *Administració local*— tenen una legitimació democràtica directa. Aquí hi ha un component democràtic, una força democràtica, que reforça aquesta idea de gestió sota la pròpia responsabilitat, perquè són òrgans de decisió que estan legitimats directament pels ciutadans, i que, per tant, tenen, en certa manera, la mateixa legitimitat que pot tenir un parlament, tot i que el seu àmbit competencial és diferent. Aquest principi democràtic de fons, moltes vegades no el tenim en compte i és el que per a mi també permet a vegades utilitzar més aquesta expressió de govern local *versus* simple Administració local. Jo crec que aquest és un element més filosòfic, si es vol, però molt important.

Després, una qüestió que ja hem vist que quedava molt afectada i a la qual també em volia referir: la incidència que pot tenir la LRSAL sobre les competències impròpies. En definitiva, de què estem parlant? Que precisament, i sobretot parlant dels municipis, insisteixo que podríem dir-ho també d'un ens supramunicipal si fos elegit directament, el fet de tenir aquesta capacitat més enllà de les competències atribuïdes per llei, el que es coneixen com a *competències pròpies*, de poder generar o tenir la llibertat d'iniciativa per a poder realitzar altres activitats, prestar altres serveis en benefici dels seus ciutadans em sembla molt òbvia, molt clara, i que, per tant, això s'ha de protegir. I la Carta europea d'autonomia

local ho diu, considera que l'autonomia local també li dona aquest poder d'iniciativa, llibertat d'iniciativa, amb un límit, que és el límit que no s'entri en el terreny que la llei ha reservat i ha atribuït a una altra administració, que és el límit de la duplicitat. Però la LRSAL va més enllà d'això i el que vol és pràcticament quasi eliminar aquesta possibilitat dintre del que és una operació, una manobra de bloqueig i congelació de les competències municipals. Crec que aquí hi ha contradicció amb un dels principis bàsics de la Carta europea d'autonomia local, que hauria de permetre que els municipis poguessin tenir aquesta capacitat.

D'altra banda, el principi de subsidiarietat també s'ha de considerar, i el de proximitat. La Carta europea d'autonomia local estableix que l'escenari ideal és que les prestacions es realitzin més a prop del ciutadà. En el cas dels serveis mínims, la LRSAL, tot i que els seus projectes inicials eren potser pitjors en aquest sentit, planteja com a possible opció —cosa que en el fons és contradictòria— que la mateixa llei, d'entrada, consideri que unes competències, uns determinats serveis, que són els que estableix ara l'article 26, són, en principi, municipals. Però, després, prenen una fórmula perquè la seva gestió passi a un altre nivell, que en el nostre cas a més no tindrà la mateixa legitimitat democràtica. Potser en algun altre país això podria ser que sí, perquè el segon nivell el poden elegir directament els ciutadans, però no en el nostre cas. Aquí hi ha una certa contradicció.

La darrera qüestió és la dels controls de legalitat. Crec que aquesta llei introdueix molts controls, després d'haver viscut molt de temps amb una filosofia, molt correctament establerta per la Llei de bases del règim local de l'any 1985, que pràcticament havia eliminat els controls, no només els d'oportunitat, sinó també els de legalitat, i això havia sigut molt lloat des del punt de vista de la doctrina. Ara amb el pretext de la sostenibilitat i l'estabilitat veiem com realment hi ha una quantitat d'intervencions del mateix Estat que interfereix directament, i també de la comunitat autònoma, que, en realitat, ens porten a una proliferació de controls de legalitat que la Carta europea d'autonomia local considera possibles, però sempre dins d'uns límits. Hi ha una jurisprudència del Tribunal Constitucional que caldria recordar: la primera de totes, la Sentència del 2 de febrer de 1981, deia que el control de legalitat sí que és possible, però condicionat al fet que hi hagués uns interessos supramunicipals molt clars a protegir i, en casos concrets, que no es pot acceptar, en principi, d'una manera genèrica. Malgrat que pugui haver-hi aquests controls i siguin compatibles amb la noció d'autonomia, la mateixa Carta europea ens introdueix un límit, que és el criteri de la proporcionalitat, el respecte al principi de proporcionalitat, que és un dels punts que també podem qüestionar del text que ens ocupa, és a dir, si les opcions i les solucions que adopta el legislador són sempre proporcionals o a vegades no tenen en compte la ponderació dels valors en joc i tira pel dret, jugant clarament a favor del control quan, possiblement, podia haver-hi solucions diferents, és a dir, podia haver imaginat solucions no tan compromeses des del punt de vista de l'autonomia local.

Pel que fa a qüestions relacionades amb el contingut competencial pròpiament dit, aquesta limitació de la capacitat d'iniciativa general dels municipis es produeix pel joc combinat en què l'article 28 queda suprimit i el 7.4 i el 25.1 limiten les competències complementàries. Aquí hi hauria el límit clar, que també estableix la Carta europea d'autonomia local, de la no-duplictat. Però perquè es puguin exercir aquest tipus de competències, que no seran les estrictament establertes com a pròpies ni les delegades —serien aquestes que podrien derivar de la mateixa iniciativa municipal—, el límit està en el fet que per a aquest exercici s'estableix un sistema de control molt fort, de forma vinculant, de l'administració competent, per raó de la matèria i de la tutela del principi de suficiència financera.

Pel que fa a l'atribució de competències pròpies, cal destacar de la LRSAL la voluntat realment de quasi congelar, de mantenir un nucli de competències municipals pràcticament taxat. Fixeu-vos en la diferència que hi havia respecte del règim anterior: era una referència quasi mínima de garantia, i després el legislador tenia un espai important, unes competències complementàries.

En canvi, ara, sembla que es vol tancar aquest sistema i bloquejar o congelar el sistema de competències municipals.

Com a complement al que ja s'ha comentat voldria simplement afegir en aquest punt les prevencions formals que em preocupen. Em refereixo al punt 4 de l'article 25 de la Llei 7/1985, en la seva nova redacció, que preveu l'exigència d'una memòria econòmica que acompanyi la llei que atribueixi competències als municipis. Diu: «La llei a la qual es refereix l'apartat anterior», que és la que fixa les competències sectorials, «haurà d'anar acompanyada d'una memòria econòmica». La meua pregunta és: es refereix a la llei? O és el projecte de llei que l'ha d'incorporar? Perquè que la llei incorpori una memòria econòmica no és normal. Suposo que aquesta és una deficiència tècnica i que, per tant, l'exigència que es vol establir és que el projecte de llei vagi acompanyat d'una memòria econòmica i justificativa.

Un altre aspecte a destacar és el relatiu a la dotació de recursos. Ho dic perquè després em sembla que hi ha una certa contradicció en la redacció de la llei. Diu: «La llei ha de preveure la dotació dels recursos necessaris per a assegurar la suficiència financera de la competència». Això és correcte. Sembla lògic que hagi de fer-ho, però després el que a mi em sembla més estrany és aquest final de l'apartat, que diu: «sense que això pugui portar, en cap cas, una major despesa sobre l'Administració pública». Si hi ha dotació econòmica, el lògic és que, d'alguna manera, poc o molt haurà de variar la despesa global. Llavors jo crec que això planteja una sèrie de problemes més profunds dels que inicialment pot semblar la lectura d'aquest article, perquè sembla que obliga a reduir despeses de l'ens local, en perjudici d'altres competències o serveis.

Una qüestió estructural que planteja la LRSAL, té relació amb la mateixa capacitat real d'actuació dels municipis com a governs locals. Quan una llei

està dient que els municipis han de fer una determinada cosa i després està buscant fórmules perquè això es faci d'una altra manera, és que en definitiva reconeix un problema de fons que no és altre que assumir que una bona part dels municipis no tenen capacitat per si mateixos de gestionar i caldrà trobar una altra fórmula. Aleshores això em porta a dues reflexions. Potser tard o d'hora convindria posar sobre la taula el debat sobre les estructures municipals, però ja sabem que això, políticament, és pràcticament impossible fer-ho; però les lleis demostren que hi ha aquest problema, simplement jo ho destaco. És a dir, el legislador sembla que vulgui dotar l'autonomia municipal d'un contingut que després ell mateix desactiva per una altra via, conscient d'aquest problema.

La fórmula de solució que proposa la LRSAL és donar per fet que hi ha uns determinats serveis que els municipis de menys de 20.000 habitants, en principi, no estaran en condicions de prestar, i aleshores del que es tracta és d'encarregar a la diputació de fer una proposta de gestió conjunta, de manera que la prestació es faci per la via de mancomunitat, comarca o diputació. Aquí jo trobo a faltar una adaptabilitat d'aquest precepte a la realitat de l'organització territorial de Catalunya, que és prou rica, i que desenvolupant l'Estatut podria donar lloc a formats molt diferents que sembla que aquí no es reconeixen. Crec, no obstant això, que en el fons no els tanca el precepte i, per tant, això permetria que la llei de governs locals pogués també regular a la seva manera aquesta qüestió.

D'altra banda, hi ha un altre element que també em planteja un problema, que és la redacció de la llei quan diu que això s'ha de fer «de conformitat amb els municipis». Aquest sembla que en el fons és un mecanisme que respecta l'autonomia municipal, però li treu operativitat. Inicialment això no estava previst d'aquesta manera, i crec que si no hi ha l'acord dels municipis és difícil. Pràcticament el precepte no permet fer-ho. Diu que la diputació —tot i que la resolució després l'ha d'adoptar el Ministeri— «proposarà amb la conformitat dels municipis afectats». Això dóna lloc a una certa ambigüitat i potser algú podrà dir que no caldria l'acord de tots els municipis, però a mi em sembla difícil de defensar, això.

Aquí hi ha una visió clarament uniforme del model, i molt centralitzadora, i que sobretot tampoc preveu la diversitat de fórmules que pot haver-hi derivades dels estatuts d'autonomia, és a dir, de la seva capacitat d'establir diferents fórmules de prestació de serveis en l'àmbit supramunicipal.

Crec que es podria destacar d'aquestes previsions l'accentuació del model bifrontal. La LRSAL s'ha aprofitat clarament per a crear un model de relacions entre les administracions de nivell territorial superior i els governs locals, que ja estaven marcades pel principi de bifrontalitat. I quan dic *bifrontalitat* vull dir de relacions simultànies de l'Estat i de la comunitat autònoma, quan sembla que allò lògic és que el principi hauria de ser de relacions més intracomunitàries. Això ja no es va acceptar en un primer moment, però ara, amb la

major intervenció de l'Administració de l'Estat, aquest element de la bifrontalitat es reforça i, a més, es reforça a favor del protagonisme de la mateixa Administració estatal. Crec que és un defecte perquè no és un bon model. És un model que pot portar a disfuncions notables quan es dóna d'una manera molt excessiva aquesta relació de bifrontalitat, en perjudici de les relacions ordinàries entre els governs locals i la Generalitat.

Vull destacar que és una modificació molt important de la legislació local, d'això crec que ningú en té cap mena de dubte, i molt marcada profundament per aquesta lògica d'aprofitar la necessitat de garantir els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera per a modificar substancialment el sistema de competències de l'autonomia local i les competències de la comunitat autònoma. L'autonomia local queda molt afectada per aquesta qüestió.

Les peculiaritats i singularitats que té l'Estatut d'autonomia pel que fa a l'organització territorial de Catalunya i les competències locals pràcticament són superades totalment per una visió molt uniformista de l'organització territorial, no salvada en el cas de Catalunya per disposicions addicionals, cosa que sí que es fa per a altres comunitats autònomes. Però aquí, pràcticament, les úniques referències responen a canvis.

L'accentuació del principi de bifrontalitat ja l'he comentat. La manca de proporcionalitat que té respecte als valors afectats i, en definitiva, una certa marginació del debat real dels problemes estructurals del món local, també, però voldria insistir-hi.

Dintre de la llei, d'aquestes mesures estructurals que poden tenir incidència sobre les competències n'hi ha dues: l'ampliació de la regulació que fa referència a la creació de municipis i a la funció dels municipis i la desaparició de les entitats municipals descentralitzades, que són decisions, precisament, que d'acord amb l'article 151 de l'Estatut són competències exclusives de la Generalitat i que, per tant, la LRSAL entra clarament en alguns terrenys que són de competència autonòmica molt clara.

Amb aquesta darrera reflexió donaria per acabada la meva intervenció. Moltes gràcies.

El moderador

Moltes gràcies, doctor Bayona. Sembla que en una cosa coincideixen fins ara els ponents. I és que, més enllà del que no compleix la llei, un dels objectius, que era la generació d'activitat econòmica, sí que, sigui a través dels informes jurídics o de les memòries econòmiques, potser l'obtidrem.

Molt breument, si hi ha alguna persona que vulgui formular alguna consulta, algun comentari, als ponents que tenim a la taula o a la intervenció que ha fet abans el doctor Bassols, li donem la paraula.

Si ningú vol fer ús de la paraula, com que anem molt tard, farem una petita pausa. Gràcies.

La supramunicipalitat a la LRSAL: canvis, limitacions i alternatives

El moderador (Xavier Forcadell Esteller)

La següent de les ponències porta per títol *La supramunicipalitat a la LRSAL: canvis, limitacions i alternatives*. Quan estàvem confegint el programa, un dels primers noms que sens dubte vàrem posar sobre la taula per a intervenir en aquestes jornades fou el del professor Argullol. I vostès em preguntaran per què, i molts ho endevinen, i és perquè segurament el professor Argullol, en l'àmbit del dret públic català, i en particular en l'àmbit del dret local i del dret urbanístic, no només és una de les veus més acreditades sinó que és una veu de llarga experiència respecte d'aquest tema.

El professor Argullol ha estat membre del Consell Consultiu. És encara membre de la Comissió Jurídica Assessora. És també catedràtic de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra. I a més, d'aquesta universitat en va ser segurament el veritable impulsor, juntament amb molts altres, però ell en fou el primer rector i ho fou durant molt temps. I, en la qüestió que ens ocupa, el professor Argullol és una persona que fa molts anys que escriu i publica sobre el tema. Aquí hi ha un currículum amb moltíssimes publicacions que per exprés desig d'ell obviaré, però sí que em permetran que en citi només tres. La primera, una ponència sobre l'organització territorial de Catalunya, molt interessant, escrita l'any vuitanta, però plenament aplicable encara avui, amb algunes matisacions i adaptacions. Es tracta d'una ponència a l'entorn d'un cicle i d'unes jornades sobre l'aplicabilitat, per tant, sobre les primeres qüestions que plantejava l'Estatut d'autonomia del 1979. I, més de trenta anys després, el tema continua sent recurrent. En aquest ordre de coses, i en l'àmbit del dret local, en citaré una altra. Un llibre de l'any 1986, també plenament vigent avui amb succintes modificacions, que porta per títol *L'organització territorial de Catalunya, una perspectiva jurídica*. I per a finalitzar la presentació, crec que d'entre la seva àmplia bibliografia podríem citar un altre llibre molt actual també, vist l'esdevenir de l'autogovern del país, que porta per títol *Criteris per a un desenvolupament institucional*. Un llibre de l'any 2000 on aventurava, a

partir d'un informe que havia encarregat directament el Molt Honorable President de la Generalitat, llavors el senyor Jordi Pujol —a les seves memòries en parla a bastament—, algunes de les dificultats que l'autogovern català podia tenir de no trobar encaix en una singularitat pròpia, específica, en els anys següents. Allà parlava, en aquell informe, també de qüestions ja molt avançades per al seu temps. La interiorització del règim local, la singularitat, el règim singular català enfront de la uniformització. Molts anys després les normes de l'Estat continuen tenint aquesta vessant centralitzadora, uniformitzadora. La norma que tenim en aquests moments sobre la taula n'és un clar exemple i, per tant, per a la Diputació de Barcelona i també per al Consell de Govern Locals i per a la resta d'institucions que organitzem aquestes jornades és un plaer comptar amb una veu amb tanta expertesa i alhora tan actual com la del professor Argullol. Per tant, professor Argullol, moltes gràcies, i teniu la paraula.

Enric Argullol Murgadas (catedràtic de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra)

No parlaré ni faré una introducció de globalitat sobre la LRSAL, ja que les intervencions anteriors han posat en relleu els elements vertebrals, els factors que inspiren aquesta nova regulació parcial de l'Administració local. Regulació, això sí, que voldria assenyalar-ho, que al meu entendre no és tant una regulació pensada en funció de fer una reforma, encara que fos parcial, de l'Administració local, sinó que és una regulació pensada en funció de l'article 135, reformat de forma exprés, de la Constitució. És, per tant, una norma que afecta l'Administració local, però en la seva gènesi no hi ha la presència preponderant d'una anàlisi dels problemes locals ni una preocupació per la millora dels governs locals, sinó que allò que mou el legislador de forma preponderant és precisament allò que es reflecteix en aquestes paraules que es repeteixen d'una forma constant al llarg de la llei: eficàcia, eficiència, sostenibilitat, estabilitat.

Als anys seixanta del segle passat, quan va triomfar dins de les famílies de la dictadura la dels tecnòcrates, es va fer popular un petit paper d'un format com d'una targeta de visita en el qual hi havia quinze paraules. Amb aquelles quinze paraules es podia fer qualsevol dels discursos que feien els ministres tecnòcrates, ironitzaven els seus crítics. Doncs bé, jo crec que en aquesta llei, si volguéssim elaborar una targeta de visita amb unes quantes paraules, encara ens quedaria un espai en blanc perquè són menys les paraules que s'utilitzen, que, en definitiva, constitueixen l'expressió del que és el canemàs d'aquesta reforma parcial.

Entrant ja directament en l'aspecte que se m'ha encarregat, no hi ha millor manera de fer-ho que llegint un paràgraf de l'exposició de motius de la llei: «Otra de las medidas adoptadas en la ley es la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes». Aquesta expressió d'entitats equivalents segurament hauria d'estar a la targeta, perquè surt reiteradament. «Ello se lleva a cabo mediante la coordinación

por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a ésta de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión en colaboración con las comunidades autónomas de los procesos de fusión de municipios».

Per tant, el legislador ha volgut posar èmfasi en les entitats de segon grau i, de manera primordial, en les diputacions o entitats equivalents. Mantenint, i això es desprèn clarament dels articles 26 i 36, les tradicionals competències atribuïdes a les diputacions d'assistència i cooperació, de prestació de serveis supramunicipals, etc. Però afegint-hi el que segurament és l'element més significatiu a aquests efectes: nous serveis. Serveis que tenen aquest caràcter de singularització d'una activitat d'assistència i, sobretot, un nou paper de les diputacions o entitats equivalents pel que fa referència a la gestió, a la prestació de determinats serveis, aspecte que retindrà la meua atenció tot seguit.

L'article 26.2 de la llei, que és un article que en l'arquitectura de la llei juga, o el legislador voldria que jugués, un paper important, preveu respecte dels municipis inferiors a 20.000 habitants una posició d'un cert protagonisme per a les diputacions o entitats equivalents. S'instrumenta un procediment que té dues característiques, que és obert i que és incert, en virtut del qual les diputacions juguen un paper bé de coordinació —una endevinalla la solució de la qual està reservada als déus—, bé de prestació directa del servei, o bé del reconeixement que sigui el municipi inferior a 20.000 habitants el que el continuï prestant. Per tant, és un procediment obert. És un procediment que pot portar a una gestió integrada de la majoria dels serveis en aquests municipis de menys de 20.000 habitants, o pot portar a fórmules cooperatives diverses entre els municipis i l'entitat de segon grau, o simplement pot portar al fet que es reconegui que el municipi té les condicions per gestionar de manera singular, de manera directa, els serveis. Aquest procediment obert afecta tots els serveis dels municipis de menys de 20.000 habitants llevat de tres: cementiri —els morts són sempre una qüestió que mereix respecte—, els parcs i la biblioteca. L'excepció de la biblioteca és sorprenent. Els serveis restants estan oberts a ser gestionats amb fórmules cooperatives, per la diputació directament o per municipis si se'ls reconeix la condició d'ostentar els mitjans per a fer-ho, naturalment sempre amb un paràmetre de comparació, que és el cost efectiu.

A més de ser un procediment obert és un procediment incert. Encara que darrerament els legisladors ja ens estan acostumant a preceptes estranys, preceptes que, en ocasions, no tenen caràcter prescriptiu o són fins i tot foscos, o són exclusivament problemàtics o no corresponen a la qüestió del que s'està parlant, aquest crec que és un precepte que entrarà en aquell conjunt que els

que fem activitat docent utilitzem per a il·lustrar els alumnes sobre preceptes confusos. «Para coordinar la citada prestación de servicios, la diputación propondrá». No decideix, proposa. «Con la conformidad de los municipios afectados», per tant, és una codecisió, és el municipi el que ha de reconèixer la seva condició de menor d'edat, «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas», això és, a l'Administració de l'Estat. Tots els municipis, totes les diputacions respecte de tots els municipis de menys de 20.000 habitants. A Espanya, uns quants milers. «La forma de prestación», aquesta pot ser qual-sevol de les tres a les quals abans he fet referència.

Al marge del problema que pot plantejar aquest precepte des de la perspectiva de la distribució de competències en matèria de règim local entre l'Estat i les comunitats autònomes, al qual ja s'ha alludit, vull remarcar aquest caràcter incert. És un procediment incert perquè depèn de la conformitat dels municipis i depèn de la decisió que adopti l'Administració estatal sobre aquesta qüestió tenint en compte la paraula d'ordre, que és el cost efectiu.

Al marge d'aquest supòsit, la llei, als articles 26 i 36, atribueix a les diputacions o entitats equivalents els serveis de secretaria i intervenció dels municipis de menys de 1.000 habitants. És una opció plausible encara que opció complexa a l'hora de portar-la a la realitat. És, d'altra banda, una opció que posa en relleu la renúncia del legislador a fer front, de manera directa, a un dels problemes clau de l'Administració local a Espanya, que és la planta o estructura territorial: l'ordre, la mesura, la dimensió, les característiques i la uniformitat o diversitat de les entitats locals.

A part d'això, l'article 36 atribueix a la diputació o entitats equivalents funcions en matèria de recaptació tributària, particularment pel que fa als municipis de menys de 20.000 habitants, administració electrònica, contractació centralitzada, també respecte dels municipis de menys de 20.000 habitants, suport a la selecció de personal i una competència puntual curiosa: coordinació de la neteja de consultoris mèdics en els municipis de menys de 5.000 habitants.

Per tant, amb totes les peculiaritats a les quals he alludit, la regulació que conté la llei respon a l'orientació anunciada en el preàmbul d'un reforçament de les entitats de segon grau, de la diputació o entitats equivalents.

Quina entitat supralocal? La llei insisteix en les diputacions o entitats equivalents, però a la vegada conté dues disposicions que, des de la perspectiva de Catalunya, són significatives. D'una banda, la disposició addicional tercera i, de l'altra, la disposició addicional sisena.

La disposició addicional tercera reconeix aquesta condició d'entitat de segon grau: «En el caso de las comunidades autónomas con un sistema institucional propio las referencias de esta ley a las diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de ser-

vicios públicos locales». Aquesta disposició addicional tercera, apartat 2, vol aclarir què són les entitats equivalents que hem vist esmentades de manera continuada quan es parla de les diputacions.

La disposició addicional sisena és un precepte la redacció del qual, al meu entendre, deriva de la disposició addicional quarta de la llei de règim local del 1985. La llei de règim local del 1985, després d'haver establert una regulació de les comarques de caràcter eventual, establia una excepció pel que feia referència bàsicament a Catalunya: que quan l'Estatut d'autonomia estableix com a entitat necessària la comarca, aleshores no caldrà seguir el procediment establert amb caràcter general. En definitiva, era una via per a facilitar la instauració de les comarques a Catalunya. I és la via que es va seguir a la llei del 1987. Doncs bé, la redacció d'aquesta disposició addicional sisena crec que deriva de la del 1985. «Las previsiones de esta ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas comunidades autónomas cuyos Estatutos de autonomía tengan atribuída expresamente la gestión de servicios supramunicipales».

Quina és la incidència de tots aquests preceptes en la regulació de l'organització territorial de Catalunya? Per a conèixer aquesta incidència hem de conèixer quina és la regulació actualment vigent de l'organització territorial a Catalunya com a conseqüència de l'Estatut de l'any 2006, que va establir les vegueries com a entitat bàsica de l'organització territorial de Catalunya. En aquest sentit, es va produir un canvi respecte de l'Estatut del 1979 en el sentit que aquell establia les comarques com a organització bàsica. L'Estatut del 2006 situa com a organització bàsica les vegueries i es dediquen diversos preceptes a regular-les.

D'altra banda, l'Estatut conserva una regulació, però ja no com a estructura bàsica, de la comarca. Començo per aquesta darrera. La comarca es configura com a ens local amb personalitat jurídica pròpia, formada pels municipis per a la gestió de competències i serveis locals. Ja hem vist que la disposició addicional tercera de la nova llei parla d'entitats supramunicipals que gestionin o prestin serveis locals. Per tant, en principi podríem entendre que les comarques, tal com estan configurades a l'Estatut del 2006, es poden subsumir a la previsió de la disposició addicional tercera.

I, a més a més, l'organització comarcal, en principi, quedaria salvada per aquesta disposició addicional sisena que fa referència a gestió de serveis supramunicipals. Certament, alguns han comentat que no deixa de ser una certa singularitat que la llei salvi expressament les comarques de la comunitat d'Aragó i, en canvi, no les de Catalunya. Crec que això deriva d'aquesta servitud en la disposició addicional quarta de la llei del 1985, sense altra transcendència.

Les vegueries a l'Estatut vigent estan previstes com a substituïts o successors de la província, i el consell de vegueria com a successor de la diputació. L'Estatut de l'any 2006 establia una regulació, sobretot el projecte d'Estatut del 2006, per a fer front a aquesta assignatura complexa que va ser objecte

d'un conjunt de decisions de la justícia constitucional i del legislador català al llarg dels anys de vigència de l'Estatut de 1979. L'article 5.4 de l'Estatut del 1979, després d'haver reconegut el caràcter bàsic dels municipis i les comarques, establia una fórmula complicada que alguns entenien que permetia la substitució de les províncies, que altres entenien que permetia de considerar aplicable el sistema canari de buidatge de les províncies, etc. En definitiva, ni la sentència del 1981 del Tribunal Constitucional, que va anul·lar gran part de la llei de transferència urgent de les diputacions, ni les previsions de les lleis del 1987, havien tingut un reflex a la realitat institucional. S'arribava a la redacció del nou Estatut amb aquesta qüestió absolutament oberta.

És aleshores quan es planteja aquest nou canvi en l'estructura bàsica territorial de Catalunya a través d'assenyalar que les vegueries, i no les comarques, passarien a ser, al costat dels municipis, un element central de l'estructura territorial. El que passa és que, després de passar el ribot pel projecte d'Estatut, les vegueries arriben al *Boletín Oficial del Estado* com una nova entitat, el desplegament de la qual està condicionat en elements centrals a la decisió del legislador estatal. Elements centrals com són el sistema electoral o el límit territorial de les vegueries. Tot això comportarà que les intervencions del legislador català siguin unes intervencions normatives amb una funcionalitat essencialment problemàtica a l'estil d'aquelles lleis en què la clau no està en la regulació de l'articulat sinó en la disposició que activa o desactiva les previsions de la regulació.

En aquell moment, quan s'aprova la Llei de vegueries, l'any 2010, una disposició final establia que amb les primeres eleccions locals es produiria la transformació de les diputacions de les quatre províncies actuals en consells de vegueria, i posteriorment, quan el legislador estatal adoptés les decisions a què fa referència el text final de l'Estatut, avalat per la sentència del Tribunal Constitucional, es produiria el desplegament d'un mapa de vegueries establert per la llei, però la funcionalitat del qual havia quedat ajornada. El legislador autonòmic, l'any 2011, va modificar la disposició final i va ajornar la transformació de les actuals quatre diputacions en consells de vegueria al moment en què el legislador estatal hagués fet les actuacions que deriven de l'Estatut d'autonomia. Per tant, avui en dia, les vegueries establertes per l'Estatut de l'any 2006, o fins i tot la simple transformació, són encara un projecte de realització no immediata.

El projecte de llei de governs locals en curs de tramitació en aquesta casa alludeix a les vegueries i de nou alludeix a aquesta disposició final d'ajornament de la transformació en la versió última; lògicament no en la versió de la Llei de vegueries.

Aquest és el panorama en el moment de l'aprovació de la nova llei estatal. Tenim, d'una banda, les quatre diputacions, en aquest procés de transformació, i, de l'altra, tenim una organització comarcal generada a partir de les lleis del 1987, i en aquest entramat institucional de segon grau ens hem de plantejar la incidència d'aquestes noves facultats previstes per la LRSAL.

És evident que la previsió d'aquestes facultats i el caràcter parcialment obert dels procediments en ordre a la gestió de serveis mínims respecte dels municipis de menys de 20.000 habitants o les tasques d'assistència en municipis menors de 1.000, o en els supòsits peculiars de municipis menors de 5.000, poden donar un joc a aquest entramat. I ho han de fer a partir de criteris de cooperació i col·laboració entre les entitats supralocals partint, a més, de l'experiència que ja existeix. Òbviament l'experiència d'assistència i cooperació de les diputacions, però també l'experiència de prestació de serveis supramunicipals amb fórmules consorciades, amb formes diverses d'associació de l'organització comarcal. Això generarà, o pot generar, un mapa de prestació de serveis amb una dosi considerable de diversitat. I això no és dolent. Permetin-me que em manifesti partidari de la diversitat en la gestió dels serveis locals i en l'organització de l'Administració local.

Sovint tenim incorporat a la nostra manera de pensar, lògicament com a conseqüència de moltes dècades, ja quasi anava a dir segles, de configuració uniforme de l'organització de les competències dels municipis...

Tots els municipis, des dels més petits fins als més grans. Amb les mateixes competències. Després es diferencien per magnitud les anomenades, fa uns anys, *obligacions mínimes*, després *serveis mínims*. Però el legislador de règim local a Espanya no ha jugat mai amb convicció el principi de la diversitat. Ara, podria produir-se una dinàmica d'aquest tipus com a conseqüència no tant d'un disseny, com hauria estat bo, sinó com un efecte d'una regulació en què segurament domina, des d'un punt de vista de perspectiva merament local, el dubte. Possiblement perquè ha estat pensada aquesta regulació des d'una altra perspectiva, com deia al començament. Que es produeixi aquest efecte de possibilitar una diversitat penso que és un aspecte positiu. La nostra planta territorial és diversa. És diversa si la contemplem a Espanya, extraordinàriament diversa. Què té a veure la planta territorial de Castella - la Manxa amb la planta territorial de Galícia o de Catalunya? Res. I, en canvi, el legislador ha volgut sempre fer-ne una regulació uniforme. Avui Internet ens facilita fotografies aèries nocturnes, en les quals es localitza on hi ha l'activitat i la població. Hi ha una franja, litoral, amb unes profunditats que varien, i després hi ha uns punts, i la resta és considerablement fosc. La planta territorial ha de respondre a la població, i aquesta exigeix diversitat en les solucions per a prestar els serveis.

Tot aquest panorama, però, d'una planta de segon grau diversa, amb fórmules molt diverses que permetin adaptar-se a les diverses necessitats de municipis de la costa i municipis de l'interior, de municipis de muntanya i municipis del pla, de municipis turístics i municipis en què el turisme és més escadusser, té, però una qüestió pendent important, que és la legitimació democràtica de les entitats de segon grau.

La Carta europea d'autonomia local, ratificada per Espanya, amb una reserva, la qual no forma part del nostre ordenament intern precisament en aquest punt, estableix l'elecció directa dels òrgans de govern de les entitats supralocals.

A tot Europa això és així. A la majoria de països de la nostra àrea cultural això és així. L'autonomia i el valor del govern local va estretament lligat al seu origen democràtic. També per a les entitats de segon grau que poden arribar a jugar un paper importantíssim en la prestació dels serveis. Per tant, en la relació del dia a dia amb els ciutadans, millorar la legitimació democràtica és important.

En aquests moments tenim un sistema de designació dels membres de les entitats de segon grau que presenta característiques de bloqueig notòries. Els districtes per a elegir els diputats provincials no són els partits judicials. No. Són els partits judicials del 1979. Si els partits judicials s'han modificat com a conseqüència de l'evolució de l'Administració de justícia, aquestes modificacions no es reflecteixen als efectes de l'elecció de diputats provincials. I per què?, ens podem preguntar. Doncs perquè tenim un sistema molt bloquejat. El legislador electoral va voler bloquejar el sistema. Per tant, tenim un sistema, si em permeten l'expressió, poc airejat. Introduir l'elecció directa dels òrgans de govern de les entitats supralocals, d'aquelles que són bàsiques, pot tenir elements de complexitat. Ara bé, els països de la nostra àrea cultural ho fan. Tots. Per tant, no deu ser tan difícil ni tan estrany.

La LRSAL permet que les estructures territorials existents puguin fer front a aquest procediment obert d'ajustament, certament complex, de la planta local. Ho fa d'una manera incerta. Aquesta falta de certesa es projectarà també en les decisions que haurà d'adoptar el nostre legislador, i ho fa tot mantenint aquesta visió centralitzada de la regulació dels governs locals, del règim local. I aquesta visió d'unes solucions que no estan pensades des de la perspectiva de les necessitats dels governs locals, sinó des de les necessitats que s'han cregut identificar en un moment de crisi econòmica que va portar a una decisió institucional tan poc correcta com la modificació exprés d'un precepte de la Constitució, de l'article 135. En aquestes perspectives, evidentment, incideixen les limitacions del nostre propi esquema institucional com a conseqüència del text de l'Estatut del 2006, el text aprovat i la lectura i la interpretació que en va fer el Tribunal Constitucional.

Això vol dir que qualsevol mesura orientada a un canvi de la planta provincial, planta de vegueries en el supòsit que es produís la transformació, exigeix unes decisions del legislador estatal i, per tant, depèn d'aquestes decisions, que no seran fàcils, atès que ni el legislador estatal ni, sobretot, el Tribunal Constitucional, van assumir una configuració de la província com una realitat amb diverses ànimes. L'ànima de circumscripció territorial estatal, l'ànima de circumscripció electoral de les Corts Generals i l'ànima d'entitat local, i, assumit aquest caràcter de la província, admetre la manca de correlació d'unes divisions amb les altres.

Sense assumir aquesta pluralitat d'ànimes de la província, la decisió que comporti un nou mapa de vegueries, un nou mapa provincial, es fa tremendament difícil en tant que afecta les circumscripcions electorals de les Corts Generals.

La LRSAL, sobre aquesta situació, no hi incideix incorporant més elements negatius a aquells que ja hi eren. O a aquells que hi repercuteixen com a conseqüència d'altres aspectes de la nova llei als quals s'ha fet àmplia referència en intervencions anteriors. En canvi, amb totes les limitacions, la LRSAL permet aprofitar l'estructura dual que tenim d'organització supralocal, que és acceptada per la nova llei en virtut de les previsions de les disposicions addicionals tercera i sisena.

El moderador

Moltes gràcies, professor Argullol.

Obriríem ara un torn de preguntes per si algú vol plantejar alguna qüestió. Si no, i com que tenim també tota una sèrie de companys i companyes en una sala annexa i, per tant, també això pot dificultar alguna de les preguntes, si els sembla bé el que farem és procedir directament a la taula rodona i, abans de les conclusions que finalitzaran la jornada d'avui i que pronunciarà el vicepresident Joaquim Ferrer, obriríem també un torn més obert de qüestions en què se'n pogués formular alguna de la ponència brillant que ens ha impartit el professor Argullol. Per tant, passem a la taula rodona. Moltes gràcies.

L'impacte de la LRSAL en les polítiques i els serveis locals

El moderador (Xavier Forcadell Esteller)

Hem anat recuperant una mica de temps i passarem ara a la taula rodona que porta per títol «L'impacte de la LRSAL en les polítiques i els serveis locals».

La taula, després d'haver vist una imatge més panoràmica, una incidència ja molt més concreta en segon terme i aquesta visió de la supramunicipalitat a la LRSAL, entrarà en una qüestió, molt més sectorial, que són el conjunt de les polítiques i els serveis locals i l'impacte que d'ell en prediquen aquestes polítiques i aquests serveis socials. Se'n predica una important dificultat a l'hora d'interpretar-ho i la dificultat també, sobretot, a l'hora de posar-ho en pràctica en els casos corresponents.

Per a fer-ho, i vaig molt ràpid amb les intervencions perquè penso que totes les persones que m'acompanyen a la taula són conegudes, ens acompanya el professor Joaquim Brugué, que és catedràtic de ciència política de la Universitat Autònoma de Barcelona; ho faig per ordre del programa, que serà el de les intervencions, la Il·lustríssima Senyora Mercè Conesa, que és vicepresidenta segona de la Diputació de Barcelona i responsable de l'àrea d'atenció a les persones —una de les qüestions en què la LRSAL fa un èmfasi, una singularitat que és de les que més ens preocupa—, i alhora alcaldessa de Sant Cugat del Vallès; el senyor Juan Ignacio Soto Valle, que és secretari general de l'Ajuntament de Badalona i vocal del Consell de Col·legis de Secretaris i Interventors de Catalunya; la senyora Laura Pelay Bargalló, secretària de l'estat del benestar de la Unió General dels Treballadors de Catalunya —volem donar veu en aquest tipus de jornades al col·lectiu dels treballadors, què en pensen i quines són les preocupacions respecte d'aquesta qüestió—, i, finalment, en aquest mateix ordre de coses, el senyor Salvador Lara Navarro, responsable d'acció sindical d'Administració local de la Federació de Serveis a la Ciutadania de Comissions Obreres de Catalunya. Per tant, per l'ordre que els he esmentat, si els sembla bé, tenen entre vuit i deu minuts per a fer una exposició inicial del tema i obriríem seguidament també un torn d'intervencions. Moltes gràcies a tots, i per a començar, professor Brugué, teniu la paraula.

Joaquim Brugué Torruella (catedràtic de ciència política de la Universitat Autònoma de Barcelona)

Bon dia. D'entrada, abans de res, vull felicitar als organitzadors per haver convocat aquesta sessió. Aquesta sala tan plena fa goig i mostra l'interès per un tema tan rellevant com els governs locals. Uns governs locals que han tingut, durant els darrers trenta anys, un gran impacte sobre la qualitat de vida de les persones i que avui es troben en un punt d'inflexió. Estem en un moment de canvi de rumb, on una nova legislació poc afectar significativament la trajectòria dels nostres ajuntaments. Un moment que, per tant, mereix un debat a fons, una discussió on ens plantejem què és el que estem fent i cap a on estem conduint el nostre municipalisme. En definitiva, reiterar la meua felicitació i agrair-vos la possibilitat de participar en aquesta jornada.

En segon lloc, també d'entrada, vull reconèixer que, al contrari de la majoria dels ponents que m'acompanyen, jo sóc absolutament incompetent des del punt de vista jurídic. No tinc els mínims coneixements per a poder entrar en els debats legals, de manera que em limitaré a fer el que puc fer, que no és altra cosa que una lectura estrictament política —o si voleu politològica— d'allò que, des del meu punt de vista, pot representar aquesta llei.

També, encara a tall introductori, em declaro un admirador del món local, pel qual sento una estimació molt especial. Considero que les actuacions que es fan des de l'àmbit local són crucials per a la felicitat dels ciutadans i, per tant, reconec que aquest «localisme» pot condicionar els meus punts de vista. A vegades els enamoraments poden ennuvol·lar una mica la capacitat de judici, i jo em declaro un enamorat del món local.

Entrant ja en matèria, voldria aprofitar aquesta presentació per a llançar tres idees. La primera fa referència al tipus de model de govern local que s'està construint i a com aquest està essent modificat amb la nova legislació. La segona es refereix a com aquest nou model repercuteix sobre les activitats dels governs locals, que es veuran profundament modificades. I la tercera idea fa referència a un possible model alternatiu; és a dir, pretén posar de manifest que es podria construir un model de govern local diferent.

En relació amb el primer punt, en l'àmbit del municipalisme comparat europeu, solem distingir entre la tradició anglosaxona i la tradició francesa. Per a expressar-ho de manera gràfica, de vegades aquestes dues tradicions s'entenen prou bé equiparant-les amb els pensament de dos clàssics: Jeremy Bentham i Alexis de Tocqueville. Tots dos autors, a principi del segle XVIII, es van plantejar què eren i per a què servien els governs locals. D'una banda, Jeremy Bentham considerava que els ajuntaments servien per a gestionar eficientment els serveis públics». Aquest és l'origen de la tradició municipalista anglosaxona, on els ajuntaments són, sobretot, Administració local, amb *a* majúscula. Una administració a la qual progressivament es van anar atribuint més competències i, consegüentment, també més recursos. En el món anglosaxó i escandinau, el

percentatge de recursos en mans dels ajuntaments es troba entre el 40 i el 65% del conjunt de la despesa pública, la qual cosa mostra la seva enorme capacitat d'execució. La majoria d'aquests recursos, però, són finalistes i vénen determinats en el seu ús. Es disposa, doncs, de molta capacitat executiva, però la capacitat de decisió és limitada. Els ajuntaments d'aquesta tradició són grans màquines executores de serveis, però tenen molt poc marge de maniobra. En el món anglosaxó existeix l'anomenada norma de l'*ultra vires*, segons la qual els ajuntaments només poden fer allò que el Parlament els assigni expressament. Se'ls deleguen moltes competències i es converteixen en una Administració amb *a* majúscula. Políticament, en canvi, els ajuntaments són una instància menor, amb poca capacitat per a governar, per a prendre decisions de forma autònoma.

En canvi, quan a Alexis de Tocqueville se li preguntava sobre el perquè dels ajuntaments, la seva resposta feia referència a la capacitat dels governs locals per a millorar la democràcia. Des d'aquest punt de vista, l'ajuntament no és només un prestador de serveis, sinó un espai de proximitat que afavoreix el debat sobre allò que fem i per què ho fem. Un espai on, des de la proximitat, els ciutadans són capaços d'entendre i viure la política i la democràcia en primera persona. Els ajuntaments esdevenen governs locals i no només administracions locals.

Aquesta tradició, d'arrel francesa, és la tradició dels ajuntaments catalans. D'uns ajuntaments petits i, efectivament, amb pocs recursos i poca capacitat executora. Parlàvem abans d'uns ajuntaments anglosaxons que utilitzaven entre el 40 i el 65% de la despesa pública total, mentre que en el cas espanyol ens movem entre el 12 i el 14%. Tanmateix, la tradició francesa dotava, a través del principi de competències generals, d'un ampli marge d'actuació els governs locals. Tal com s'ha comentat aquest matí, la LRSAL posa en dubte aquest principi i ataca així la línia de flotació del nostre model municipal.

Per tant, a diferència del model anglosaxó, que es defineix per ser Administració amb *a* majúscula i política amb *p* minúscula, els nostres ajuntaments —provinents de tradició francesa— es defineixen per ser administració amb *a* minúscula i Política amb *p* majúscula.

La LRSAL pretén imposar-nos un canvi de model, un cop de timó que ens separa de la nostra tradició municipalista. Vol afavorir un model on la política s'escrigui amb una *p* molt minúscula, pràcticament inexistent, i on, aparentment, la *a* majúscula d'Administració expressi la vocació exclusiva per l'eficiència i l'austeritat. De fet, però, a la pràctica, es proposa una administració amb *a* minúscula; un escenari de menysteniment del món local, tant en l'àmbit administratiu com en el polític. Com ha dit anteriorment el doctor Ferreira, si es rellegeixen les primeres línies del preàmbul ja gairebé s'entén la major part del contingut de la llei: residualitzar els ajuntaments.

En aquest mateix sentit, llegeixo una referència del Consell Assessor de Polítiques Socials i Familiars de la Generalitat que en una sola frase expressa una posició que jo comparteixo: «La llei es justifica únicament pels principis d'es-

tabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficàcia en l'ús dels recursos públics locals. La manera d'aconseguir aquests objectius implica la recentralització de les competències i l'increment dels controls econòmics i financers».

Aquesta valoració, que apareix a l'informe del Consell Assessor de Polítiques Socials, penso que resumeix prou bé l'esperit de la llei que avui estem discutint.

Només un afegit. Quan en els estudis sobre municipalisme comparat es posen els plats a la balança per a valorar els pros i els contres d'aquests dos models, els acadèmics es posen d'acord en poques coses, però una d'elles és que el model anglosaxó seria particularment adequat en moments d'estabilitat. Per això, en el context dels anys setanta, el gran estat del benestar va afavorir grans administracions locals. Al contrari, el model francès, dotat de major capacitat política, seria particularment adequat per a moments d'incertesa. Moments com els actuals, en què es requereix més agilitat que força, més cervell que múscul, més política que administració.

Amb la nova llei, per tant, podríem estar movent-nos en una direcció contrària a la que ens demanen els temps. Com més incertesa, més necessitat d'uns governs locals àgils, amb capacitat de fer front a la diversitat, de moure's amb flexibilitat i de donar respostes a problemes que canvien amb una enorme velocitat. Res a veure amb l'aposta pel control i les garanties que semblen obsessionar la LRSAL. De fet, hi havia qui afirmava que els ajuntaments anglosaxons estaven més pensats per a fer, mentre que els de tradició francesa disposaven de majors capacitats per a pensar. Crec que la principal conseqüència d'aquesta llei és que inhabilita els ajuntaments de la capacitat de pensar. O això és el que pretén.

Cito un acudit de Forges que diu: «¿Burócrata, yo? Eso no me lo repite usted por duplicado y compulsado». I ho cito per recordar que, amb la seva aposta per convertir els ajuntaments en una agència administrativa, la LRSAL acaba fomentant un procés de reburocratització. S'amaga sota conceptes com eficiència i austeritat, però finalment recupera l'esperit weberian del segle XIX.

No només això. En segon lloc, la LRSAL expressa una radical desconfiança de l'Estat central cap als ajuntaments. Com també s'ha dit anteriorment, una desconfiança injustificada amb les dades a la mà, però que es troba en pràctica cadascuna de les línies de la nova legislació. Una desconfiança que es tradueix en menysteniment i en una obsessiva voluntat de control. Un control *ex ante*, per cert, molt característic de l'Administració burocràtica més tradicional.

Vull subratllar com és d'alarmant, en el marc d'aquesta lògica reburocratitzadora, que no trobem ni una referència a les persones en aquesta proposta legislativa. Els ajuntaments que han usat la seva proximitat per a acostar-se a les persones ara han de traslladar els seus interessos cap als processos administratius. S'atorga una centralitat absoluta als pressupostos, mentre que el control financer es converteix en la pedra angular del nou municipalisme.

Una tercera reflexió. Durant les dues darreres dècades, amb millor o pitjor fortuna, els ajuntaments han experimentat amb mecanismes diversos d'apro-

fundiment democràtic. Han intentat apropar-se a la ciutadania, buscant formes d'interacció amb la gent i cercant vies de diàleg sobre les decisions públiques. Tota aquesta experiència acumulada, des del meu punt de vista, també ha patit una important involució. Continuen les invocacions a la democràcia i a la participació, però aquestes perden tot sentit quan els ajuntaments, de fet, no han de prendre decisions. És la política que demana democràcia. Si al final el que aconseguim amb aquesta llei és que els ajuntaments només hagin de fer les coses que se'ls indica i, a més, sota una estricta supervisió, llavors qualsevol mecanisme de reforçament de la democràcia queda sense sentit.

En quart lloc, volia fer referència a una paraula gairebé màgica: la innovació. Avui reclamem i aplaudim la innovació en tots els àmbits: en el privat, en l'associatiu i, també, en el de les administracions públiques. Aquest èmfasi en la innovació s'explica, precisament, per la complexitat i la incertesa del context actual. Per això, la major part de la literatura sobre la innovació coincideix a destacar la proximitat, la hibridació, les relacions, la diversitat i l'acceptació dels errors com els motors que la propicien. Res a veure amb la rigidesa i la formalitat d'una administració controlada i sense marges de maniobra. De fet, enfront d'aquesta idea de proximitat, d'hibridació i d'aprenentatge a través de l'error, el que ens ofereix la LRSAL és centralització, clarificació i control. Per tant, de nou en contra dels temps, es tracta d'una legislació que no afavoreix la innovació sinó que, més aviat, fomenta noves formes de rigidesa administrativa i organitzativa.

El cinquè punt que volia destacar pot sintetitzar-se com el d'una llei que renuncia a la intel·ligència local, inhabilitant-la per minoria d'edat. El món local acumula una enorme intel·ligència o, si es prefereix, un enorme coneixement sobre la realitat, sobre el que succeeix en el seu territori i sobre com viuen les persones en aquests espais. Una intel·ligència que, a més, es genera a través de l'intercanvi, de les relacions i de la capacitat de veure transversalment els assumptes més complexos. Tot això, amb la nova legislació, se suprimeix a través d'una absurda i injustificada inhabilitació. El missatge de la LRSAL, molt equivocat, és que els ajuntaments són petites entitats incapaces de pensar i de prendre decisions. Menors d'edat en els quals no podem confiar i que, per tant, cal tenir ben vigilats.

Finalment, tal com ja anticipàvem, interpreto els efectes de la nova legislació com un pas d'uns ajuntaments caracteritzats per la Política amb *p* majúscula a uns altres que es defineixen com administració amb *a* minúscula.

Però també vull recordar que hi ha una alternativa, que consistiria simplement a donar la volta als cinc punts que hem abordat. És a dir, una alternativa que volgués construir uns governs locals basats en la confiança, en la centralitat, en les persones, en el reforçament democràtic, en la capacitat d'innovació, a potenciar i aprofitar la intel·ligència de proximitat i, finalment, en allò que anomenàvem Política amb *p* majúscula. Aquesta alternativa no és una quimera sinó que en alguns països ja s'està abordant. La mateixa llei britànica sobre els governs locals es mou en aquesta direcció. Una llei de 2010 que fa bandera del localis-

me. Una llei que no s'obsessiona amb la racionalització administrativa sinó que vol incorporar elements de reforçament democràtic, de localisme, de proximitat. També la llei argentina, que s'ha aprovat recentment, afirma que el principal objectiu és adaptar la legislació per tal d'assumir la complexitat de la realitat. No per a simplificar processos. Hi ha, doncs, altres llocs on s'estan fent coses diferents.

Per acabar, si volem provocar un canvi en l'orientació d'aquesta llei és important adonar-nos que, més enllà dels arguments jurídics, allò que fa molt bé és aprofitar-se d'un estat d'opinió. Així, en un moment d'enorme descrèdit de la política, la llei s'aprofita de la dificultat de defensar la politització dels ajuntaments. És molt més senzill parlar de limitar les competències, de reduir sous i, en definitiva, de marginar aquesta cosa tan bruta anomenada *política*. Un gran error, des del meu punt de vista, ja que avui hauríem de ser capaços d'explicar al conjunt de la ciutadania que allò que necessitem no és menys política local sinó més política local.

Moltes gràcies.

El moderador

Moltes gràcies, sobretot per aquestes últimes paraules tan suggeridores. Senyora Conesa, teniu la paraula.

Mercè Conesa i Pagès (alcaldessa de Sant Cugat del Vallès i vicepresidenta segona de la Diputació de Barcelona)

Moltes gràcies, estic agraïda de poder compartir aquesta jornada amb tots vostès. Vull dir que des de la coordinació de la taula se m'ha encarregat específicament una reflexió entorn de l'afectació de la reforma als serveis socials municipals i als serveis educatius i, per tant, entraré de seguida en aquests aspectes.

L'Estatut d'autonomia reconeix, en el capítol I, títol I, els drets civils i socials dels ciutadans i ciutadanes i per a fer aquesta reflexió hem d'agafar, d'una banda, aquests drets socials reconeguts a l'Estatut i fer-ne una lectura interpretativa conjuntament amb la Llei de reforma i sostenibilitat de l'Administració local, però també amb la Llei de serveis socials de Catalunya. Per què? Perquè a Catalunya ens hem dotat d'un sistema públic de serveis socials que és integrat no només pel conjunt de recursos i prestacions d'activitats, programes i projectes i equipaments públics, sinó també pels privats. Des de Catalunya hem volgut també impulsar aquest model mixt i de concertació.

Per tant, el nostre sistema de serveis socials a nivell de país és un sistema en forma de xarxa on hi ha coordinació, hi ha integració i hi ha un primer nivell de serveis socials bàsics, que és una prestació conjunta de l'Administració local i l'Administració autonòmica i, per tant, un sistema col·laboratiu i un sistema multinivell. Veurem com aquest sistema multinivell pot resultar afectat per aquesta legislació. Per tant, hem de poder fer una lectura de com la nostra legislació sectorial, que està perfectament emparada dins d'aquest Estatut d'autonomia, queda afectada per aquesta llei, la LRSAL.

De fet, avui dia, al meu entendre, tot i l'entrada en vigor de la LRSAL, els municipis seguim sent competents en matèria de serveis socials. Seguim sent competents i així ho reivindicuem i ho hem de reivindicar. Seguim sent competents per competència pròpia, perquè la llei de bases així ens ho diu, també per la llei sectorial de serveis socials, també podem ser competents a través de delegació de la Generalitat, i també per fórmules de gestió conjunta, i això ens ho estableix així la mateixa llei de serveis socials de Catalunya. Per tant, crec que aquest tema és inqüestionable. Els municipis són i han de seguir sent competents en matèria de serveis socials.

Vegem, però, amb una anàlisi conjunta de la reforma que se'ns planteja i, per tant, la reforma de competències en matèria de serveis socials, i l'article 31 de la Llei de serveis socials catalana, com aquestes competències es poden o es duen a terme. De fet, al meu entendre, la LRSAL planteja d'una banda la competència dels municipis majors de 20.000 habitants en relació a amb l'avaluació i informació de situacions de necessitat social. Això encaixaria perfectament en el 31.1.a de la Llei de serveis socials catalana, quan parla d'estudiar i detectar les necessitats socials en el seu àmbit territorial, però la LRSAL també estableix un segon paràgraf que és l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social. I per a mi aquest és el punt clau on hauríem de veure com definim aquest fet de persones en situació o risc d'exclusió social. I en aquest moment de dificultat i de crisi econòmica, crec que serà fonamental la definició i qui hauria de fer aquesta definició, com els municipis definim quines són les persones que estan en aquesta situació i com es duu a terme aquesta atenció immediata.

De fet, concretament a l'articulat de la llei de serveis socials, es parla de la gestió de serveis socials necessaris propis del municipi, que jo entenc que es podrien seguir prestant si entenem que són d'atenció immediata a aquestes persones en risc d'exclusió, però entenc que caldrà, en aquest cas, una definició molt clara de quines són aquestes persones en risc d'exclusió.

La Llei de serveis socials catalana parla també de la possibilitat dels ajuntaments d'elaborar plans d'actuació local i participar, si s'escau, en un pla d'actuació de l'àrea bàsica corresponent. Entenc que els municipis podran seguir fent aquesta tasca sempre que sigui per a avaluar, informar i detectar, per tant, donant compliment a aquest marc competencial que deixa la LRSAL sempre que sigui per a donar resposta immediata a aquestes persones en risc d'exclusió. Per tant, tornem a aquesta definició que no se'ns concreta i que no sabem encara qui ha de fer per a saber quin serà l'àmbit de les nostres competències locals.

En aquest tema, si dins el concepte del que podem entendre com a atenció immediata hi podem encaixar el sistema de serveis bàsics o d'atenció social bàsica, jo entendria que per a donar una seguretat jurídica al sistema català que tenim avui hauríem d'entendre que aquesta atenció immediata que fan els municipis es refereix i s'ha de referir als serveis socials bàsics que estableix la llei sectorial dels serveis socials. I si això és així hem d'entendre que els equips bàsics de serveis

socials han d'actuar perquè estan atenent aquests col·lectius en risc d'exclusió, hem d'entendre que el servei d'atenció domiciliària també està atenent uns col·lectius en risc d'exclusió, que el servei de teleassistència també està atenent uns col·lectius en risc d'exclusió i, fins i tot, que els serveis d'intervenció socioeducativa estan atenent uns col·lectius en risc d'exclusió. Per tant, si féssim una interpretació en què prioritzéssim aquest valor dels drets socials que tenen els ciutadans i ciutadanes de Catalunya d'acord amb l'Estatut d'autonomia, jo voldria entendre que qualsevol secretari, qualsevol intervenció amb un informe dels serveis socials municipals que estableixin quins són aquests col·lectius de risc d'exclusió social i quina és, per tant, l'atenció immediata que s'ha de donar, podríem estar mantenint aquest sistema de serveis socials bàsics que ens permet la llei sectorial catalana i, per tant, mantenir el model de serveis socials de Catalunya. Això sí, no obsta el fet que s'hagi de fer una visió molt més acurada en relació amb algunes qüestions que la Generalitat hauria de delegar dins el contracte programa que la Generalitat ja signa anualment amb els diferents ajuntaments per a acabar de blindar aquest model de serveis socials bàsics.

Què passa en els municipis de menys de 20.000 habitants? Bé, en aquest cas ens trobaríem que la llei catalana de serveis socials estableix que les comarques supleixen els municipis de menys de 20.000 habitants, això diu en el paràgraf segon de l'article 31. En aquest cas, atès que la LRSAL atribueix les competències dels menors de 20.000 habitants a les diputacions, entenc que entrem en un marc *ex novo* i que hauríem d'analitzar expressament. Un marc que amb criteris de cooperació i col·laboració amb aquesta potestat coordinadora *ex novo* de les diputacions, podríem perfectament atendre la diversitat del mapa català de serveis socials fent o posant a sobre de la taula el paper d'aquestes dues administracions supramunicipals.

Per tant, les meves conclusions en el cas dels serveis socials serien que en el cas de municipis de més de 20.000 habitants hauríem de fer una lectura conjunta interpretativa d'Estatut, LRSAL i Llei de serveis socials que ens permeti garantir un marc de seguretat a la ciutadania, i en el cas de municipis de menys de 20.000 habitants hauríem d'entrar en un marc de coordinació, cooperació i col·laboració entre diputacions i comarques.

Entro ara al tema de l'educació. En el cas d'ensenyament, perquè també és un dels temes que més ens preocupa a les administracions locals, als ajuntaments, alcaldes i alcaldesses. Em plantejo un primer interrogant en relació amb les competències en matèria d'educació i els canvis que introdueix la llei de reforma. Perquè la llei de reforma ens dóna competències, als ajuntaments, per la vigilància de l'escolaritat obligatòria, ens dóna competència per a cooperar amb l'Administració educativa estrictament per a obtenir solars, per a construir nous centres, i ens força a una competència de conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, primària o especial.

Retira qualsevol competència en matèria de programació de l'ensenyament. Aquesta era una competència que hem exercit tots els ajuntaments amb la planificació de l'ensenyament als nostres territoris. Ens treu qualsevol competència en la intervenció en els òrgans de gestió participativa, estar al cas de la planificació educativa de les ciutats, ho retira i, per tant, quedaria, estrictament, aquesta vigilància de l'escolaritat obligatòria, l'obtenció dels solars necessaris i la conservació i manteniment dels edificis que són titularitat local.

Aquí un primer tema és què passa amb les escoles bressol. Per què? Perquè les escoles bressol les tenim en edificis que sí que són de titularitat local, per tant tots els edificis de titularitat local que tenen la prestació del servei escola bressol, en aquest cas, ens competeixen, però en canvi no entra o no parla en cap cas de l'activitat que s'hi fa. Per tant, no sabem què passa a dins, si aquesta competència de l'educació infantil és del municipi o no és del municipi. Aquí tenim una gran incògnita, perquè no ens parla de la prestació del servei. I aquí sí que necessitaríem saber, interpretar, si podem seguir prestant aquest servei o si aquest servei es pot prestar de manera directa o indirecta, com la llei ens permet. Però, evidentment, sembla un contrasentit que, si hem de mantenir l'edifici, no puguem prestar el servei, que, de fet, no és un servei que estigui atorgat competencialment a una administració superior. Tinguem-ho en compte.

Una segona qüestió és, precisament, la qüestió de què passa amb les escoles de primària. Aquesta és la gran preocupació que tenim en el moment en què s'hagi de fer el traspàs respecte a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, perquè és clar que estem desenvolupant les competències de gestió, manteniment i, per tant, pagament de consums de totes aquestes escoles de primària, i aquestes escoles sí que no són titularitat del municipi. Per tant, aquí hem de posar-nos a treballar en quin marc o en quines condicions s'ha de produir aquest traspàs. Però realment aquest és un tema que preocupa i que crec que des del món local el que demanariem és tenir un calendari molt concret de quan s'han de donar aquestes situacions de manera unitària a nivell de país, que no hi hagi un municipi que comenci a fer-ho ara i un que comenci més tard. Hauríem de fer un acord, fer-ho de manera ordenada, perquè al final qui acaba perjudicat és qui rep els serveis, que són les famílies i, per tant, els infants que van a escola cada dia.

Aquestes serien les meves conclusions a nivell d'una anàlisi una mica detallada amb relació a com aquesta llei afecta les competències de serveis socials i les competències educatives, i entenent, doncs, que suposa un canvi. Però en qualsevol cas, crec que ens ha d'inspirar, sobretot, el fet que la ciutadania tenim reconeguts uns drets socials que sobretot han de ser preeminents.

Moltes gràcies i bon dia.

El moderador

Moltes gràcies, senyora Conesa, per aquestes reflexions, transmetent primer la voluntat de la Diputació de Barcelona que la incidència sigui el menor possible i,

per tant, amb el criteri sempre més favorable cap al municipalisme i cap als ajuntaments i alhora reclamant també aquesta missió institucional del conjunt de les administracions de dotar de seguretat jurídica els diferents aplicadors. I, precisament, en aquesta línia té ara la paraula el senyor Juan Ignacio Soto Valle.

Juan Ignacio Soto Valle (secretari general de l'Ajuntament de Badalona)

Agraeixo, abans de res, al Parlament i a les institucions que han fet possible aquesta jornada, poder compartir idees al voltant d'aquesta tercera gran reforma de la llei de bases de la democràcia local.

Algunes de les idees que l'alcalde de Sant Cugat del Vallès ha donat per a qüestions concretes i problemes concrets dels alcaldes i de la gent, dels ciutadans, són innovadores, i és el que haurem de fer. Si les coses funcionen hem de trobar eines i mecanismes que evitin els efectes més dolents, més negatius, d'aquesta reforma. I, per tant, hem d'estudiar, especialment des del punt de vista jurídic, aquestes solucions.

Estem davant d'una reducció del camp de joc dels governs locals. Però aquesta idea que l'autonomia local queda restringida en aquesta reforma no és l'única que ensenya la LRSAL. La LRSAL està ensenyant que hi ha una reducció molt evident, i ho fa sense complexos, del camp d'acció de l'autonomia política de les comunitats autònomes. O sigui, que la justificació de l'article de la reforma exprés del 135 de la Constitució dona per a molt. I és que hi ha un títol competencial que ho justifica tot, i que està habilitant l'Estat per a realitzar qualsevol regulació sobre matèries directament o indirectament relacionades amb qüestions de tipus econòmic, financer o pressupostari. I això coincideix en el temps amb una interpretació del nostre Tribunal Constitucional que ens ha de preocupar molt respecte de la garantia institucional de l'autonomia local. I les sentències del 2010 respecte de l'Estatut de Catalunya i la sentència recent del Tribunal Constitucional de l'any 2013 semblen canviar de direcció i permetre que l'Estat porti la norma bàsica allà on consideri convenient, trencant aquest caràcter bifront que ha tingut el règim local des de la Constitució de 1978. I, en aquest sentit, crec que hi ha un trencament d'aquest sentiment constitucional del 1978. No estem únicament i exclusiva davant d'una reforma en clau local.

S'ha dit que aquesta reforma es fa a requeriment d'Europa per a sortir de la crisi, i això tampoc és ben bé així, perquè si no, els informes del Comitè de les Regions de l'any 2013 i l'informe del Consell d'Europa, també de la primavera del 2013, no dirien el que diuen. I només citaré el del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, que és qui va aprovar la Carta europea d'autonomia local en què s'inspira el nostre ordenament jurídic. Recomanava al seu Comitè de Ministres que demanés a les autoritats espanyoles assegurar que les reformes previstes pel govern per a transformar l'Administració sota el principi d'«una competència, una administració» es portin a terme d'acord amb el principi de subsidiarietat establert a l'article 4.3 de la Carta europea d'autonomia

local. Hi ha un avís important de les autoritats europees respecte de la direcció que tenia aquesta tercera gran reforma dels governs locals a l'Estat espanyol.

Insisteixo que estem davant d'una reforma que va molt més enllà de la limitació del principi d'autonomia local, la reforma acull una innovadora redefinició dels anomenats mercats de provisió de serveis locals. Ja no ho fa d'una manera tan rígida com al principi. *Manu militari*, supressió d'entitats locals menors, processos de fusió forçosa de municipis, previsió que les diputacions provincials de règim comú poguessin assumir els serveis, en el cas dels municipis de menys de 20.000 habitants quan el famós cost estàndard que va comportar l'avís seriós del nostre Consell d'Estat hi era en els primers documents del projecte de llei. Bé, hi ha un buidatge de l'àmbit d'actuació, de l'àmbit del camp de joc natural dels nostres municipis i això es manifesta en molts punts de la llei.

La nova llista de l'article 25 inclou diverses qüestions importants: medi ambient urbà, transport col·lectiu de viatgers, etc. Però què passarà amb els taxis? Que no és un transport col·lectiu. Fins ara el debat l'han focalitzat temes com l'ensenyament, la sanitat i els serveis socials, als quals la LRSAL presta molta atenció, especialment en les disposicions addicionals primera i segona. Sobre l'eliminació de la idea de competència implícita general o extensió a altres dominis d'interès del règim local, em refereixo a la derogació de l'article 28 de la llei de bases, un altre cop important a l'àmbit local: la regulació molt limitativa de la gestió de competències inicialment anomenades impròpies, que es continuaran prestant. Els alcaldes hauran d'atendre les necessitats de les seves comunitats locals es posi com es posi el legislador, perquè això està en l'arrel de les comunitats locals. I això no es pot canviar per decret, i molt menys per decret llei. Hi ha els mecanismes de delegació, la disposició addicional quinzena, la disposició transitòria primera, la transitòria segona, amb aquest mecanisme de devolució de competències, perquè la reforma no solament es limita a empetir el món local. Algun autor utilitza l'expressió de *jibarizar* el món local, perquè fa un desplaçament de les seves competències en els serveis, en la gestió dels serveis, cap a un altre ens local, en aquest cas l'opció en favor de les diputacions provincials de règim comú. Aquestes institucions que no tenen una elecció directa dels seus responsables polítics, a més, tenen un dèficit democràtic.

La llei acull una paradoxa en aquest sentit, quan es parla d'aquest desplaçament, en el sentit que els ens locals, els municipis, estan més limitats fins i tot per a acollir competències que no pas les diputacions provincials. Aquesta és una paradoxa d'aquesta reforma. Hi ha més possibilitats que les diputacions provincials ampliïn el seu àmbit d'exercici competencial a costa del municipal. Això ho provoca la reforma.

Els objectius d'eficiència i racionalització en la gestió dels serveis públics, quan es parla del redimensionament dels mercats de serveis i la gestió privada d'aquests, permetrien estalviar aquests 8.000 milions d'euros, que ara ja es difereixen fins a l'any 2019. És a dir, l'entrada en vigor d'aquesta llei comportarà

un estalvi de 8.000 milions d'euros, però això es produirà en un període no tan curt, sense aquest impacte que tenia aquesta llei a l'inici.

Els grans eixos són: la limitació de les competències i despeses associades a les mateixes —és el cas de l'article 7, el 25, el 26 i 27 de la llei de bases, conjuntament amb la supressió del 28— i l'establiment de normes de funcionament limitadores, entre les quals es contemplen les referides als sous i al nombre d'assessors, però també d'altres que reforcen certes funcions de la intervenció i els funcionaris d'habilitació estatal en els articles 75 *bis*, 75 *ter* o el mateix 104 de la llei de bases.

La llei mostra una obsessió pel nombre excessiu de municipis i per la seva grandària i fa una aposta per un nou model d'organització de la prestació dels serveis públics locals a partir de la creació de mercats amb una dimensió territorial més gran, que seria bàsicament la provincial. A més a més, les modificacions que s'introdueixen en els articles 85 i 86 respecte dels elements d'estabilitat pressupostària i d'equilibri pressupostari i amb uns informes d'idoneïtat obliguen l'interventor de fons de l'entitat a la implantació o la presa de decisions que hi ha en aquests preceptes i que afecten el règim jurídic de la gestió dels serveis locals.

Vull acabar amb una afirmació, amb l'oferiment d'unes dades i amb una paradoxa. L'afirmació és que els municipis no són empreses. L'altre dia la directora de la càtedra Prat de la Riba, Judit Gifreu, donava aquest titular en el *Punt Diari*, i tenia molta raó. I amb això, doncs, hi ha alguns elements dels darrers anys d'errada en el sentit que una part molt important ha estat a punt de suposar un sacrifici de la planta territorial, em refereixo als municipis més petits, amb aquest munt de creació d'empreses que hem tingut després de la dècada dels anys noranta en el món local. Els municipis no són empreses.

La dada és que els ajuntaments estem a zero al 2013. És a dir, els ajuntaments estem en situació d'equilibri pressupostari al tancament del 2013. Ara les dades fixes ja les té el Ministeri des del dia 31 de gener, perquè els interventors a corre-cuita han hagut de treballar molt per a enviar-ho al Ministeri d'Hisenda. Però aquesta informació no ha tornat als alcaldes, ni als responsables polítics ni als mateixos funcionaris que l'han donada al Ministeri d'Hisenda. I segurament hi ha algú que té informació precisa de com hem tancat el 2013 els ajuntaments. Però el Banc d'Espanya ja ha dit que estem a zero. Per tant, la justificació que aquesta reforma es fa en clau de l'article 135 de la Constitució espanyola ja no s'aguanta. El CORA —que és aquesta comissió que ha de reformar l'Administració i que ha dit que el Servei Meteorològic de Catalunya, un servei que va crear Enric Prat de la Riba durant la Mancomunitat, s'ha de suprimir per duplicitat— dona una dada important en què diu que les corporacions locals estem al 12,3% de participació en el conjunt del pastís públic.

La paradoxa és que l'única competència que crea la LRSAL en aquest article 25 és la de la participació. Aquesta és nova, absolutament nova. No casa en

absolut amb la negativa del Govern espanyol a signar el protocol addicional de la Carta europea d'autonomia local sobre el dret de participació en els assumptes del govern local. Protocol que han signat països com Noruega, Alemanya, França, etc. Espanya s'hi ha resistit i l'informe del Consell d'Europa de la primavera de l'any passat, que abans esmentava al començament, retreu al Govern espanyol que no signi aquest protocol. Aquest protocol reconeix un dret que comporta la garantia legal a participar en un marc d'igualtat d'oportunitats en els assumptes dels governs locals, i s'ha de traduir en el reforçament de les comunitats locals, la convocatòria de processos participatius tals com consultes i referèndums, la facilitació del dret d'iniciativa popular, el reforç dels mecanismes per a facilitar la participació dels col·lectius més desfavorits, la garantia del principi d'igualtat d'oportunitats per al conjunt dels residents als municipis, tant a nivell de sufragi actiu com passiu a les eleccions locals, i l'aprofitament de les possibilitats que ofereixin les tecnologies de la informació i la comunicació en aquest àmbit de la democràcia institucional. Això està sense signar quan es reconeix, sorprenentment, aquesta nova competència en l'article 25.

Per a acabar, vull esmentar la demora històrica en l'elaboració d'un sistema estable de finançament de les hisendes locals, juntament amb aquesta reforma que minva les matèries i els instruments a l'abast dels governs locals, que fan preveure un empobriment dels serveis públics locals. Però a nosaltres, als tècnics, als treballadors públics, als polítics, ens toca treballar perquè els efectes més negatius, els efectes més punyents d'aquesta reforma, no acabin afectant la gent i arribi un altre moment en què el marc jurídic pugui tenir un altre perfil, un altre color. Gràcies.

El moderador

Molt bé, moltes gràcies, senyor Soto. A continuació té la paraula la senyora Laura Pelay.

Laura Pelay Bargalló (representant de la Unió General de Treballadors de Catalunya)

Hola, bon dia a totes i a tots. En primer lloc, volem agrair, des de la UGT de Catalunya, que se'ns hagi convidat a aquestes jornades per tal de poder donar valor a l'aliança que fa molt temps portem conjuntament davant de la LRSAL, tant amb la Federació de Municipis com amb l'Associació de Municipis. I per això creiem que era important que avui, més enllà dels posicionaments conjunts, tinguéssim un espai de reflexió i de debat sobre el posicionament i sobre les aportacions que, com a sindicat, podem fer a la visió davant de LRSAL.

Jo faré una intervenció ràpida, entenc que són les dues del migdia, molt poc jurídica —entenc que hi ha hagut catedràtics davant meu que ho han fet— i molt política i molt de visió sindical sobre què entenem que per a nosaltres en aquests moments significa la LRSAL al nostre país.

Per a la UGT, en aquests moments, la LRSAL al nostre país significa la culminació d'una espècie de tempesta perfecta. Una tempesta perfecta que s'ha produït en dues fases. En una primera fase una tempesta perfecta social, amb la reforma laboral, que es poden fer expedients de regulació d'ocupació a les administracions públiques. Una tempesta perfecta que porta també, socialment, a la privatització de les pensions i a la llei d'unitat de mercat. I també una tempesta perfecta que al final ens arriba fins i tot nacionalment, perquè l'Administració pública catalana té un valor afegit, i, sobretot, la local, té prestigi i és un referent a nivell europeu i mundial. Per a nosaltres, doncs, aquesta tempesta perfecta només té un objectiu, que és situar un model. Un model de privatització, un model d'atac frontal contra la democràcia. Ens estan llimant la democràcia per tots cantons i només una de les peces d'aquest immens puzzle arriba a ser la LRSAL.

Nosaltres, com a sindicat, la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics, mai ens hem negat a una ordenació de l'Administració pública del seu sector públic. No ens hi hem negat, enteníem que hi havia crisi, però al que sí que ens neguem i ens negarem sempre és a fer una reordenació del sector públic feta a pedaços, sense una visió local i que el que no faci sigui tenir una visió integral i transversal. Si hem de fer una ordenació de l'Administració pública hem de començar per l'Administració general de l'Estat, continuar per les comunitats autònomes i acabar per l'Administració local i els ens supra-municipals. El que no podem fer són lleis pedaça. El que ens convé més i el que ens és més ràpid no són «lleis Frankenstein» que al final el que fan és no tenir una visió global de com s'estructurarà l'Administració pública al nostre país.

Deien alguns que la LRSAL es fa per a eliminar duplicitats. Doncs des del nostre punt de vista no es fa per a eliminar duplicitats, perquè no existeixen. Senzillament, hi ha divisió de competències i de responsabilitats que el que fan és que tinguem una administració, els ciutadans i ciutadanes, més eficaç.

Des del nostre punt de vista, aquesta també és i era una llei innecessària pels motius pels quals s'allega que s'ha portat a terme. S'ha dit que aquesta llei es feia inevitable atesos la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i l'article 135 de la Constitució espanyola. El dèficit que porta l'Administració local a tot el pastís és pràcticament nul; l'Administració local té uns comptes especialment sanejats. Enteníem que la llei d'estabilitat pressupostària, sense aquesta reforma, igualment s'aplicaria a les administracions locals i el que creiem és que, amb una situació conjuntural, que és una situació de crisi, el país patirà conseqüències traumàtiques. I aquestes conseqüències traumàtiques arribaran als municipis, a través de la LRSAL, canviant subjectes de gestió de serveis i afectant, sobretot, l'autonomia local.

Però què és el que ens preocupa més, als sindicats? Nosaltres creiem que en aquesta tempesta que situava al principi una de les potes fonamentals és l'eliminació de l'estat del benestar a casa nostra. On ells diuen sostenibilitat i racionalització de l'Administració local, nosaltres hi veiem retallades. El mi-

nistre Montoro des del primer dia va dir que la LRSAL portaria la reducció de 8.000 milions d'euros, o l'estalvi de 8.000 milions. Per a ells això és racionalitzar i fer sostenible una administració pública en un moment en què la crisi social està en el seu punt àlgid.

Sempre dic que m'agrada molt separar la reactivació econòmica, o que potser hi ha algun brot verd a l'economia, cosa que poso entre parèntesis i entre cometes, a la sortida de la crisi social. En el moment en què els nostres ciutadans i ciutadanes necessiten més que mai els seus serveis públics de proximitat com són els ajuntaments, els estem retirant la xarxa de seguretat. Aquesta és una deslleialtat cap a la ciutadania d'una manera que nosaltres entenem com a brutal en un moment en què la pobresa relativa al nostre país arriba al 21% i les taxes d'atur estan com estan. Creiem que aquesta llei és deslleial amb la ciutadania i, sobretot, també amb els municipis.

També ens agradaria posar en relleu com s'ha fet aquesta llei, les formes. I m'agradaria posar-ho en relleu perquè des de la UGT de Catalunya i des de la Federació de Serveis Públics esperem que els errors que s'han comès a l'Estat no es repeteixin a Catalunya, ja què no hi ha hagut ni consens social ni institucional. Creiem que a Catalunya tenim a l'abast poder fer les coses d'una altra manera i no tenir d'un dia per l'altre una llei catalana de la qual ens asabentem pels mitjans del comunicació.

Nosaltres entenem que aquest era un moment per a situar un altre model d'administració local al nostre país, o per a redefinir quin és el model d'administració local que vol el nostre país. Tenim dues visions: una que situa un model d'administració local àgil, eficaç, reguladora i proveïdora de serveis als seus ciutadans i ciutadanes, o un model, que és el que situa la LRSAL, de més mercat i més privatitzacions a l'àmbit de l'Administració pública.

Per a nosaltres, aquesta llei, la LRSAL, el que fa és reduir el govern local a la mínima expressió. El govern local deixa de ser govern per a començar a ser una gestoria de serveis i un administrador de serveis. I, sobretot, el que ens preocupa és que redueix a la mínima expressió la democràcia i la ciutadania. Si, evidentment, tenim regidors electes amb les competències pràcticament llimades i passem aquestes competències a institucions o a organismes de segon nivell, realment la nostra democràcia perd qualitat. Jo sóc d'un poble petit, i he viscut amb regidors i regidores a casa meva tota la vida. Jo sé què és el fet que vingui el veí el diumenge mentre estàs dinant per a explicar-te el seu problema, que és el més important del món. Sé el que és anar a posar les cadires per al ball de festa major, ho sé perfectament. Hem de posar en valor la tasca i la feina dels regidors i de les regidores d'aquest país i, sobretot, posar en valor el que jo crec que és important, que és l'Administració pública del nostre país.

En tota aquesta espècie de tempesta que deia al principi, és veritat que hi ha una redefinició important de les competències i especialment les que sustenten

l'estat del benestar. Es treuen competències en matèria de consumidors, en educació, salut, serveis socials, etc. Evidentment, això dels serveis socials és més que preocupant. Estem parlant de l'atenció primària, que és la que en aquests moments està aguantant el país. El dia que en aquest país es trenqui la cohesió social, que es pot arribar a trencar, qui acabarà aguantant i sustentant la cohesió social seran els ajuntaments i els ens locals i les institucions més properes al ciutadà.

És veritat que en la redefinició del rol dels serveis socials, d'educació, salut i consumidors hi ha un escalat. D'aquí un any passarà als serveis socials. Aquest escalat temporal, des del nostre punt de vista, no és neutral. Perquè si ens hi fixem, s'espera que passin les eleccions locals.

Des del nostre punt de vista es vulnera, s'ha dit a bastament, la Carta europea d'autonomia local i un principi que emana de tot ordenament jurídic europeu com és el principi de subsidiarietat. A més a més, tot i que a l'últim moment el concepte del cost estàndard va desaparèixer per a passar al cost efectiu, el que està fent la LRSAL és fomentar una intervenció centralista de l'Estat que únicament i exclusivament prioritza les privatitzacions que seran rendibles, baixant la cartera de serveis i, sobretot, fent que hi hagin serveis que es fusionin quan parlem de serveis mínims.

Pel que fa als treballadors i treballadores, és una llei que genera absolutament una inseguretat jurídica brutal. L'Administració local a Catalunya ha perdut, en els 2 últims anys, 25.000 treballadors i treballadores. Segons la nostra federació de serveis públics, amb la nova llei podem arribar a perdre entre 30.000 i 45.000 treballadors i treballadores de l'Administració local a Catalunya. Estem tocant os, perquè els treballadors i treballadores de les administracions locals són gent que s'ho creu, que han patit retallades als sous, gent que estan en el dia a dia al carrer donant resposta als ciutadans i ciutadanes.

Sovint sentim un *mantra* segons el qual la gent que treballa per a l'Administració local està molt ben pagada. Quants treballadors i treballadores de l'Administració local són mileuristes? I són gent que estan en el dia a dia donant resposta a la ciutadania i aguantant, sobretot, la cohesió social del nostre país. Tindrem problemes, molts problemes, en el tema que genera la inseguretat jurídica. Finalment, per a acabar, quan la crisi va començar, a la primera vaga general que es va produir, hi vam tenir un eslògan, que era: «S'ho volen carregar tot». D'això fa quatre anys. Jo pensava: «Home, és una mica exagerat, han fet una reforma laboral però no és veritat». S'ho volen carregar tot, i un dels passos pel qual s'ho volen carregar absolutament tot i per on al final han acabat és l'Administració local com a garant de serveis públics i com a garant de la cohesió social al nostre país. Gràcies.

El moderador

Moltes gràcies, senyora Pelay. I a continuació té la paraula, per a concloure, el senyor Salvador Lara.

Salvador Lara Navarro (responsable d'acció sindical
d'Administració local de la Federació de Serveis
a la Ciutadania de Comissions Obreres de Catalunya)

Moltes gràcies, als que m'heu convidat com a representant del sindicat per a venir aquí, però jo volia fer una menció especial a tots els que heu aguantat fins ara. Perquè és clar, això de ser l'últim en parlar, després d'una taula rodona passades les dues del migdia mereix dir que té mèrit que hagueu aguantat fins que pugui parlar jo. Moltes gràcies per la vostra paciència i espera.

A més a més, ser l'últim sempre és difícil perquè tothom ho ha dit tot. O pràcticament tot. Per tant, jo diré el mateix, però potser amb altres paraules.

La LRSAL, què és, en definitiva? No és una llei tècnica, és una llei política. I quina política vol portar a terme el Partit Popular? Perquè això del legislador em sembla neutre. El Govern del Partit Popular. Un concepte d'estat que no té res a veure amb el que nosaltres, com a Europa, com a demòcrates, volem tenir com a model d'estat. Nosaltres creiem que des de les administracions públiques és fonamental fer polítiques per a aconseguir l'equitat en el tracte amb els ciutadans. Donar instruments per a potenciar que la ciutadania es pugui desenvolupar més enllà del seu origen de classe social. Per això, alguns treballem a l'Administració pública i altres tenen vocació política per a aconseguir fer polítiques que aconseguixin això. Al Partit Popular això li importa ben poc.

El senyor Miquel Buch es preguntava que què ha fet la ciutadania perquè el Partit Popular la tracti d'aquesta manera. I jo preguntaria què ha fet la ciutadania perquè el Partit Popular la tracti com ha estat tractada en aquesta llei, perquè sens dubte considero que no està destacant per un interès especial per a aquells que més necessiten els serveis públics. No el té. No és aquest el seu sentit de fer la política, és un altre.

A veure, amb altres paraules semblants a les que va dir algú en una presentació olímpica: «Tenim el Tea Party instal·lat a la Plaza Mayor de Madrid, prenent un *coffee* mentre esperen a veure com s'acaba de canviar tot això». Perquè el seu model no és el model europeu, és el model del Tea Party. No és el model d'una Europa que es preocupi per les polítiques socials, que es preocupi per la ciutadania. Si no, no farien aquestes lleis. Això és un atemptat democràtic de primer ordre contra la Constitució, contra la Carta europea, contra l'Estatut d'autonomia, contra l'autonomia local. I atacar l'autonomia local és atacar un dels principis bàsics de tota democràcia, perquè l'autonomia local, la capacitat de generar polítiques adreçades a ciutadans, és un element fonamental de la democràcia. I, a més a més, els alcaldes i regidors són els més propers a la ciutadania.

La recentralització de l'Estat és el que el fa el Partit Popular. Mirem quantes lleis d'invasió de competències autonòmiques estan promulgant. Estan acabant amb el principi d'autonomia local com a element bàsic de la democràcia i, per tant, desvirtuant els terrenys de joc de la democràcia i de les regles de joc des de l'any 1977 cap aquí. I això és molt greu.

Tinc un informe de l'Ajuntament de Saragossa. Ha avaluat l'impacte que significava l'aplicació d'aquesta llei. Aquest matí no s'ha parlat del 116 *bis*, que diu que els ajuntaments que estiguin en dificultats econòmiques no podran desenvolupar competències impròpies. Aquesta llei sí que és impròpia per a la ciutadania espanyola. Això sí que és impropï. Les competències municipals per a atendre necessitats ciutadanes no és impropï, és justícia. Vegem com afecta l'Ajuntament de Saragossa. Medi ambient natural, la unitat de conservació del medi natural, serveis socials, servei d'ajuda a domicili d'assistència, programes de recolzament d'iniciativa social, subvencions a entitats, cooperació i desenvolupament, programa d'integració social mitjançant convenis amb entitats, centre de convivència de gent gran, allotjament temporal Zaragoza Vivienda, centre municipal de promoció de la salut, centre municipal de prevenció d'addiccions, residència municipal de gent gran, casa d'acollida de dones víctimes de violència de gènere —tampoc els importa, al Partit Popular, això—, casa de les cultures, programa d'eradicació del xabolisme, serveis d'atenció a la infància, protecció i defensa dels consumidors, l'oficina municipal de protecció al consumidor, educació, escoles infantils —de zero a tres anys és competència no obligatòria, per si algú no ho té present—. Per tant, tots els ajuntaments que estiguem sotmesos a un pla d'ajust, amb aplicació del 116 *bis* no podem tenir escoles bressol municipals, escoles artístiques de tot tipus, universitat popular, aportacions complementàries d'educació obligatòria, la casa de la dona en promoció d'igualtat de gènere, etc.

Afectació de personal directe: 761. Indirecte: més de 1.000. Afectació en el pressupost municipal: 106.290.000 euros. Només a Saragossa, «l'estalvi» de serveis socials són més de 55 milions d'euros. Això no és estalvi, això és deixar la gent que més ho necessita en aquests moments més desprotegida que mai.

I, per a acabar, com que ja és tard, un desig: espero que, a més a més de buscar totes les vies legals perquè això no es pugui desenvolupar, siguem el màxim d'imaginatius i tinguem el compromís polític necessari perquè ningú apliqui de forma voluntària aquestes mesures que estableix la llei. És l'hora de fer política. I és l'hora de defensar els treballadors municipals, sí, però fonamentalment els ciutadans i ciutadanes de Catalunya que més ho necessiten.

Moltes gràcies.

El moderador

Moltes gràcies, senyor Lara.

Sé que anem molt justos de temps. No sé si algú vol plantejar alguna qüestió. Si no, en principi, sí que els demanaria cinc minuts molt breus d'atenció perquè el vicepresident Joaquim Ferrer pogués fer la seva cloenda, que segur que serà breu, i donarem pas a la finalització de la sessió d'avui i pas a la sessió de demà al matí. Gràcies a tots els intervinents.

Conclusions i cloenda

El moderador (Xavier Forcadell Esteller)

Vicepresident, teniu la paraula per a fer les conclusions que després, més elaborades, farem arribar a tots els participants i que també deixarem penjades a la pàgina web. Vicepresident Ferrer, quan vulgueu, teniu la paraula.

Joaquim Ferrer Tamayo (alcalde de Vilassar de Mar i vicepresident tercer de la Diputació de Barcelona)

Moltes gràcies, i gràcies per haver-me convidat a fer el tancament d'aquesta jornada. De fet, com que anem molt tard de temps, si el company d'abans us havia de demanar perdó, jo quasi m'hauria de posar de genolls, i, per tant, intentaré ser el més breu possible.

Una breu pinzellada del que hem anat fent aquest matí. El doctor Bassols ha parlat del Govern estatal com el guardià de tota aquesta pàtina de l'estabilitat pressupostària i tot el que comporta convertir tots els governs locals en simples administradors i que fos la hisenda estatal l'única font de finançament que hi hagués, posant en dubte que realment tota aquesta normativa fos realment normativa bàsica. Ens ha dit que no només ens fixéssim en la LRSAL, sinó també en la llei de garantia de la unitat de mercat, que també anaven en contra de l'autonomia dels governs locals.

El doctor Ferreira ha parlat de les competències impròpies o delegades i ha dit que no era clar que aquesta foto congelada estigués compresa en la Constitució. De fet, el problema, com tots els alcaldes sabem, és que les competències impròpies no són el problema sinó les pròpies mal desenvolupades o mal dimensionades.

La indefinició jurídica atempta contra l'article 9.3 de la Constitució, i la inseguretat que comporta aquesta llei és el que ha destacat el doctor Bayona, juntament amb l'afectació que comporta la LRSAL a les competències autonòmiques, que també hem vist que queden envaïdes amb aquesta nova llei. I, com també s'ha comentat després, tot justificat de forma exclusiva amb la garantia del principi d'estabilitat pressupostària en el qual es basa tota la llei.

El doctor Argullol, al final, parlava del possible encaix de la llei amb una organització territorial pròpia de Catalunya, de les vegueries, de les diputacions, del fet que si això, d'alguna manera, era un reflex de la diversitat i que, per tant, tampoc era excessivament dolent. També posava, no obstant això, en dubte la legitimitat democràtica d'aquestes administracions de segon ordre. Com a alcalde puc fer una petita reflexió.

Jo crec que, en el fons, el que estem veient és que, com sempre, des de l'Estat s'acaba tenint un menyspreu molt important del govern pel món local. Al final sempre som els culpables de tot el que passa en aquest món de l'administració. Els ajuntaments, bàsicament i, per extensió, els governs locals, acabem sent els culpables de tot, de tots els mals, i que a més a més sempre ens passa el mateix, ningú ens ha tingut mai en compte. Fa anys i anys que reclamem modificacions de la normativa estatal, de tot allò que fa referència a totes les competències, i per una vegada que s'hi posen potser hauria valgut la pena que no s'hi haguessin posat.

Això va començar primer amb les autonomies, és a dir, primer comencem amb les comunitats autònomes a intentar centrifugar el deute, centrifugar totes les culpes cap a les comunitats autònomes. Ara sembla que ens ha tocat a nosaltres. I això també fa —o hauria de fer— reflexionar aquells que l'han portat a terme: quin sentit té portar una normativa a aplicar que generarà conflicte segur? Una altra cosa no ho sé, però conflicte, segur. Primer perquè ens posa en una situació molt difícil, als alcaldes, perquè estem jugant amb una posició molt delicada i molt complicada, que és: resoldre el dilema de què posar per davant, l'aplicació jurídica o l'aplicació moral i, fins i tot, veïnal? Com s'ha dit aquí, i la companya de la UGT ho deia perfectament, els que som alcaldes o regidors sabem el que ens trobem pel carrer quan hi anem. Jo sempre dic el mateix: que quan surto de casa sé a l'hora que surto però no sé mai a l'hora que arribo. Sóc d'un poble amb 20.000 habitants, i encara tenim la sort de poder anar pel carrer i que la gent et saludi i et conegui. I per això és molt difícil després de poder seure al despatx i parlar amb el secretari interventor i que et digui que això no es pot fer. Quan tens una família a baix a la porta que t'està esperant perquè necessita que li donis una ajuda de qualsevol matèria amb les quals cada dia ens trobem.

Per tant, a vegades ens posen en una dificultat extrema, amb una incertesa molt gran, i ja no només jurídica, sinó sobretot moral. Hem de saber realment fins a quin punt nosaltres estem obligats a complir amb allò que probablement la ciutadania o la gent més necessitada, sobretot, ens demana o necessita.

El contingut polític és buit, el contingut administratiu també és bastant buit, el contingut competencial també, i al final resulta que tampoc hi ha la justificació, com deia el senyor Soto, del tema econòmic, perquè som els únics que complim. La conclusió que jo podria fer seria, en tot cas: no sé què farem,

perquè tots sabem que això no s'aguanta per enlloc i, per tant, realment és complicat de poder portar a terme.

El més complicat no és que existeixi la llei. El més complicat serà com serem capaços, tots plegats, primer de sortir-nos-en i, per tant, vol dir intentar que no tiri endavant, i, segona, de com l'aplicarem. Perquè avui en dia ja comencem a tenir problemes amb una cosa que encara estem discutint si és bona, és dolenta, si ens agrada més o menys, i ja tenim dificultats amb molts ajuntaments a nivell d'interpretació d'aquesta llei, de què hem de fer, de què no hem de fer, de com hem de començar, de com ens hi hem de posar. Però el dia a dia se'ns menja i la realitat és una altra. La llei va per un costat, l'Administració estatal va per un altre i nosaltres anem pel camí de sempre, pel camí recte i intentant solucionar les nostres qüestions.

Crec que, probablement, la conclusió de tot plegat és que, com sempre, als govern locals no ens tenen en compte per a res i que, en tot cas, el missatge que sí que podem donar des del governs locals és que, com a mínim, els alcaldes hi posarem tota la nostra energia per intentar que això no tiri endavant. Moltes gràcies.

El moderador

Si m'ho permeten, només un apunt final: els que ens estan visionant des de la sala annexa, també va per ells el reconeixement, perquè per raó d'aforament no han pogut ser aquí. Espero que ho hagin fet amb tota la comoditat possible, però sí que els volia fer aquest reconeixement personal en nom de l'organització. I, per tant, també a vostès moltes gràcies pel seguiment de tota la sessió. Crec, i acabo en vint-i-cinc segons, que té aquesta jornada i la seva inscripció una part molt important, que a nosaltres ens ha agradat molt, que és que dels més de 375 inscrits que hi ha hagut gairebé ens hem dividit a terços. Entre electes locals, funcionaris d'habilitació —jo continuaré dient *estatal*— i tècnics en general i, per tant, persones vinculades a la gestió local, la qual cosa vol dir que el tema és important, que ens preocupa, que ens ocupa però, sobretot, que hi ha molta consciència. No defallim, demà ens veiem novament a les nou del matí.

Moltes gràcies, i a disposar.

18 de febrer de 2014

Les afectacions de la LRSAL en el règim econòmic dels electes locals

El moderador (Xavier Forcadell Esteller)

Molt bon dia. Abans de continuar amb la celebració de la segona sessió de les jornades, m'agradaria fer novament, com vam fer ahir a la cloenda, una salutació de benvinguda, no només a tots vostès que ens acompanyen en aquesta sala on en directe estan presenciant les jornades, sinó també als companys i les companyes que tant ara com al llarg del matí ho faran des de la sala annexa del primer pis del Parlament, i també a tots aquells altres companys i companyes que ens estan seguint en directe des del Canal Parlament.

Dit això, voldria fer també un advertiment sobre una modificació al programa, diguem-ne, per la tècnica de l'addició, si vostès m'ho permeten, s'afegirà un nou ponent a l'última de les sessions previstes al llarg del matí, la que porta per títol «Mecanismes de revisió constitucional de la reforma del règim local produïda per la LRSAL. Recurs en defensa de l'autonomia local?», que, bàsicament, serà l'objecte que impartirà la professora doctora Mercè Barceló, a la qual s'afegirà també, per parlar dels aspectes més pràctics i processals, el senyor Lluís Saura, que és el director del Departament de Dret Públic de Roca Junyent Advocats, amb el benentès que el senyor Roca i el senyor Lluís Saura, per encàrrec del Consell de Govern Locals, estan assessorant els ajuntaments en la presentació d'aquest conflicte en defensa de l'autonomia local. Aquesta incorporació no afectarà l'estructura horària de la jornada, perquè el que farem serà compartir aquest espai abans justament de la cloenda.

Fetes aquestes observacions preliminars i d'organització, procedim a l'inici de la primera de les taules rodones que hi haurà avui. Per tant, la primera, també, de les sessions d'aquesta segona jornada, que porta per títol i que pretén tractar quelcom tan important com les afectacions de la LRSAL en el règim econòmic dels electes locals.

Contamos con la presencia del señor Juan Raya Gómez, que es interventor del Ayuntamiento del Puerto de Santa María, de Cádiz, pero que además tiene un amplio currículum. Es licenciado en ciencias económicas y empresa-

riales por la Universidad Autónoma de Madrid, diplomado en sociología por la Universidad Complutense de Madrid, técnico de administración general del Ayuntamiento de Sanlúcar, interventor de categoría superior, ha estado en múltiples ayuntamientos desarrollando su amplia y larga trayectoria profesional, ha sido director de control financiero de la empresa pública de radio y televisión de Andalucía, es profesor de economía política de la Universidad de Córdoba, profesor del INAP, profesor del Instituto Andaluz de Administración Pública, miembro del Colegio de Economistas de Córdoba, miembro del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, miembro del Instituto de Auditores Públicos de España, miembro del Patronato de la Fundación para la Formación e Investigación en Auditoría del Sector Público y colaborador de la Intervención General del Estado en la preparación del documento «Indicadores de gestión en el ámbito del sector público».

Ens acompanya també l'il·lustríssim senyor Ferran Bel i Accensi, que, a més de ser alcalde de la ciutat de Tortosa, és també senador, ha estat una de les persones que en el Grup Parlamentari Català al Senat ha treballat intensament i en la mesura de tot el que ha pogut la tramitació de la LRSAL en el seu pas pel Senat i, per tant, també ens pot parlar de primera mà de com ha anat aquesta tramitació. Alhora és també president de la Comissió d'Hisendes Locals de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, entitat a la qual avui està representant, i és professor d'economia a la Universitat Rovira i Virgili.

I, finalment, l'il·lustríssim senyor Martí Carnicer Vidal, que a més de ser alcalde del Vendrell i vicepresident de la Comissió d'Economia Pressupostos i Finançament Local de la Federació de Municipis de Catalunya, entitat a la qual avui aquí, en aquest acte, representa, té una àmplia experiència també en la gestió econòmica, en la gestió local, i no endebades ha estat durant un temps de la seva vida professional secretari general del Departament d'Economia de la Generalitat de Catalunya.

Per tant, en aquest ordre de coses, a raó d'entre un quart d'hora i vint minuts aproximadament per ponent, podran fer les intervencions corresponents i, finalment, per cloure la taula, obriríem un col·loqui per tal que es puguin formular les preguntes que siguin escaients.

Voldria recordar, finalment, als companys que ens segueixen des de les sales annexes que les intervencions les haurien de facilitar cinc o deu minuts abans de la finalització de l'últim ponent als efectes que la logística faci possible passar-les als companys que després s'encarreguen que es puguin formular als ponents.

Sense més, sin más, señor Raya, tiene la palabra.

Juan Raya Gómez (interventor de l'Ajuntament de Puerto de Santa María (Cadis))

Buenos días. Muchas gracias al Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña por su invitación, así como a la Asociación y a la Federación de Municipios, y

a la Diputación de Barcelona por sus atenciones. Es un honor estar aquí, estar en esta institución que representa al pueblo de Cataluña y compartir esta mesa con el resto de ponentes.

En primer lugar les quería comentar que, desde mi punto de vista, aparte de una casuística específica, digamos, de dudas y de cuestiones que plantea la propia reforma de la Ley 27/2013, hay dos cuestiones esenciales relacionadas con la materia objeto de esta ponencia, que, a mi juicio, no están resueltas en la reforma y que se han dejado sin atacar. Por una parte, el régimen de la dedicación parcial, que tiene cambios mínimos, por decir algo, porque realmente apenas si los tiene, y que sigue siendo un problema a la hora de su desarrollo y a la hora de su aplicación práctica. Y otra cuestión, más importante de lo que nos creemos, aunque no sea el día a día normalmente en la gestión de las corporaciones, pero que realmente existe, que es el problema de la asistencia jurídica y de los gastos de asistencia jurídica a los cargos electos como consecuencia de recursos, reclamaciones, querellas, etcétera. Es otra cuestión en la que para nada el legislador se ha pronunciado y que sigue siendo un problema recurrente.

Podemos decir así que la ley de racionalización, con las modificaciones que ha introducido, ha planteado nuevas dudas y nuevos problemas además de dejar sin resolver los anteriores. De todas formas, también quería decir que la reforma en esta materia se ciñe a aspectos políticos institucionales que, al fin y al cabo, son cuestiones de orden interno y organizativo dentro de las corporaciones, aunque sea en un ámbito tan importante como es el político institucional y de gobierno de las entidades. Pero, desde luego, no es lo más problemático, desde mi punto de vista, de esta reforma porque no hay nada más que ver la problemática que tenemos planteada con respecto a las competencias y al engarce con la legislación autonómica, en los casos en la que ésta existe, que desde luego es lo que yo creo que nos está quitando el sueño y nos está, digamos, creando complicaciones muy serias.

Otra cuestión que quería decir antes de comenzar es que apenas si hay legislación autonómica en materia de los regímenes económicos de los cargos electos. Es una materia prácticamente regulada a nivel básico y, por tanto, por legislación del Estado, y sobre la cual, que yo conozca, apenas si hay legislación autonómica que no sea la de carácter básico o de desarrollo de la legislación básica.

Con respecto a la incidencia de la ley de racionalización, el régimen no viene a innovar en cuanto a la institucionalización o en cuanto a la regulación legislativa del régimen de los derechos económicos de los cargos electos puesto que ya estaba en la legislación vigente. Lo que hace la ley de racionalización es ampliar, reforzar y dar un carácter aún si cabe de mayor permanencia a la regulación de estos derechos económicos en un marco de contención y ajuste presupuestario que introduce límites para su aplicación práctica y su aplicación real.

Los derechos económicos de los cargos electos son contraprestaciones que están reconocidas legalmente y que tienen rango legal, como he comentado, y

que, además, emanan de un tratado internacional suscrito por España, como es la Carta europea de autonomía local, en cuyo artículo 7 declara el principio de retribución a los cargos que tienen dedicación dentro de las entidades locales.

Si me lo permiten, para empezar a entrar en materia, quisiera introducir una pequeña referencia a la situación legislativa y al origen de la situación legislativa actual. La primera regulación de retribuciones dentro de las corporaciones o de compensación o de asignaciones a los cargos electos está en la Ley municipal del 2 de octubre de 1877, pero, para no hacer mención a toda la regulación anterior y no detenerme aquí, me parece especialmente importante el Real decreto 1531, de 1979, que se publicó inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas de mayo de 1979, que reguló un régimen de limitación a los gastos de representación a las retribuciones, a las asignaciones de los miembros de las corporaciones locales, y que estuvo vigente algún tiempo y que estableció un límite global, una escala, en función del importe de los presupuestos locales. Esta norma fue derogada posteriormente por el ROF, por el Reglamento de organización y funcionamiento y régimen jurídico de los entes locales, que se publicó en 1986, tras la Ley 7/1985. Por tanto, la limitación al régimen retributivo de los cargos electos no es una novedad en nuestro derecho. Durante algún tiempo, insisto, poco, porque realmente no tuvo aplicación práctica, inmediatamente después de las elecciones locales del 79 estuvo en vigor esa limitación del Real decreto 1531/79.

Con respecto a la legislación actual, en la Ley de bases de régimen local, la Ley 27/2013 introduce dos nuevos artículos en materia de derechos económicos. No hago referencia a los cargos de confianza o al personal eventual de confianza, solamente a los cargos electos. El 75 *bis*, que establece los límites retributivos, y el 75 *ter*, que establece la limitación al número de cargos con dedicación.

Con respecto a la propia ley, aparte de la reforma que hace en la Ley de bases de régimen local, regula la disposición transitoria décima un régimen transitorio y una excepción temporal a la aplicación de los límites, tanto de retribuciones como del número de cargos con dedicación. También tenemos que considerar la nota publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 15 de enero de 2014 para la aplicación de la disposición transitoria décima de la ley de racionalización, de esa disposición transitoria décima que acabo de comentar, incluyo el comentario de la nota, no porque yo tenga el convencimiento de que tiene el rango legislativo que tienen el resto de las normas de este cuadro y anteriores, pero ustedes saben que desde hace algún tiempo, algunos meses, tampoco demasiados, pero algunos meses, las notas informativas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y las consultas en la oficina virtual o las publicaciones en la Oficina virtual de las haciendas locales se han convertido en una nueva «fuente del derecho local» de la que no podemos prescindir y que no hay más remedio que utilizar,

que consultar y que estudiar y que aplicar porque, en otro caso, inmediatamente somos «incumplidores» de normativa emanada del Gobierno central.

Y, por último, el Real decreto ley 1/2014, que ha introducido una disposición adicional novena a la Ley de presupuestos generales del Estado del año 2014, que concreta los límites retributivos que no habían quedado suficientemente especificados y que han dado lugar a polémicas interpretativas respecto a las cuantías del artículo 75 *bis*, introducido por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

En cuanto a la evolución normativa, nada más que lo que acabamos de comentar: la introducción del artículo 75 *bis* en la Ley de bases del régimen local, la introducción del artículo 75 *ter*, sobre la limitación del número de cargos con dedicación, la disposición transitoria décima, sobre el régimen transitorio y el Decreto ley 1/2014 que incluye la disposición adicional 90 de la Ley de presupuestos de 2014.

¿Cuáles son los caracteres básicos de los cambios introducidos por la ley de racionalización en el régimen retributivo de los cargos electos que teníamos hasta este momento? Una limitación individual al importe total de las retribuciones, pero también de las asistencias. No incluye solamente el concepto retribución sino también el concepto asistencia. Una limitación al número de cargos con dedicación exclusiva en cada entidad, solamente a los cargos con dedicación exclusiva, no hay limitación para el número de cargos con dedicación parcial. Una congelación del número total de cargos con dedicación exclusiva con referencia a la situación a 31 de diciembre de 2012. Esto obedece, parece ser, al efecto llamada que la publicación de los primeros anteproyectos de la ley tuvo en determinadas corporaciones que, vista la regulación y la limitación que iba a existir del número de cargos, los incrementaron durante el año 2013 y el Gobierno ha querido introducir esto para congelar la situación existente anteriormente a esos anteproyectos.

También esa congelación afecta exclusivamente a la dedicación, a los cargos con dedicación exclusiva, no afecta a los cargos con dedicación parcial. Y por último está el régimen transitorio, que en la práctica representa una aplicación diferida del límite retributivo y del límite del número de cargos con dedicación exclusiva hasta las próximas elecciones locales, hasta el 30 de junio de 2015 bajo condición del cumplimiento de determinados objetivos de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Veamos en primer lugar, de forma muy sintética, cuál es el sistema retributivo para tener claro las incidencias dónde están. En cuanto a dedicaciones, el régimen no ha cambiado. Sigue existiendo la dedicación exclusiva, sigue existiendo la dedicación parcial y sigue existiendo el régimen de ediles o de concejales o miembros de las corporaciones sin dedicación, que no tienen ni dedicación exclusiva ni dedicación parcial. Dentro de la dedicación parcial, y esto ya es un matiz que introduzco, no es lo mismo la situación de dedicación

parcial cuando la otra actividad que compatibiliza con la dedicación parcial se presta en el ámbito del sector público, en otras administraciones o en otras entidades dependientes del sector público, o si la otra actividad compatible con la dedicación parcial se presta en el sector privado. Son circunstancias distintas que hay que tener en cuenta de cara al régimen de esta dedicación.

Y, por último, el régimen de indemnizaciones por gastos efectivos en el ejercicio del cargo. Este es el sistema y este sistema no ha cambiado por efecto de la nueva ley. Hay una modificación, que se produjo en el año 2007, respecto a la situación anterior, que es la desaparición del régimen de asistencia a los tribunales de selección o tribunales de pruebas selectivas, en el que se excluyó a los cargos electos por el Estatuto básico del empleado público y, por tanto, ese régimen de asistencia desapareció desde el 2007. El sistema retributivo, la conjunción entre el sistema retributivo y régimen de dedicación nos lleva a este resumen que se mantiene intacto tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Tenemos, por tanto, miembros electos con dedicación exclusiva que pueden percibir retribuciones por dedicación exclusiva a la corporación, el régimen de dedicación parcial, que significa que los electos pueden recibir retribuciones por dedicación parcial a la corporación, y régimen sin dedicación, en que solamente pueden percibir asistencia a sesiones de los órganos colegiados, concepto este último que no pueden percibir los electos incluidos en los dos regímenes anteriores. Y un sistema, digamos, de retribución o unos derechos económicos comunes a todos ellos, que son las indemnizaciones por gastos efectivos, que los pueden tener cualquiera de los tres regímenes y las retribuciones por asistencia a órganos rectores de otra entidad o de otra administración distinta a aquella donde presta servicios el cargo electo, que también es común a los tres regímenes.

En cuanto al régimen de dedicación exclusiva, hay una novedad en el artículo 75 *bis* punto 2 de la ley de bases modificado por la ley de racionalización, concretamente en el párrafo que indica que los concejales que sean proclamados diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra entidad local sin que nunca puedan acumularse ambos regímenes de dedicación. Realmente, yo no entiendo por qué ha sido necesaria la inclusión de este párrafo porque la ley de incompatibilidades vigente deja claro que es incompatible con la percepción de cualquier otro sueldo o retribución como diputado provincial, autonómico o estatal, incluidos los diputados provinciales. Por tanto, creo que es una obviedad, que este régimen de incompatibilidad ya existía y que esta situación que regula el 75 *bis* punto 2 no se tenía que dar. Aunque sí va a tener otra consecuencia la incidencia que ahora comentaré.

Las normas adicionales sobre el régimen de dedicación exclusiva de la ley de racionalización son la exclusión de este régimen entre las corporaciones locales con población inferior a mil habitantes. Estas corporaciones dejan de

tener la posibilidad de tener cargos con dedicación exclusiva, la limitación al importe anual por conceptos retributivos y asistencia en función de la población, de acuerdo con la escala regulada inicialmente en el 75 *bis* punto 1 de la ley de bases, y posteriormente concretada con unos límites de referencia cuantitativos exactos en la disposición adicional 90 de la Ley de presupuestos del 2014 introducida por el Decreto ley 1/2014, también la limitación del número de cargos con dedicación exclusiva, según la escala de población a partir de mil habitantes en adelante, que establece el nuevo artículo 75 *ter*, la limitación del número de cargos con dedicación exclusiva referido a la situación al 21 de diciembre de 2012, que está en la disposición transitoria 10.4 de la ley de racionalización, y el régimen transitorio del número de cargos con dedicación exclusiva y del importe de retribuciones que pueden mantenerse sin limitaciones hasta el 30 de junio de 2015 en caso de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y plazo de la ley de morosidad según la disposición transitoria décima de la ley de racionalización.

El régimen transitorio excepcional, hay que decir, en primer lugar, que se aplica, por tanto, al límite de retribuciones y al límite del número de cargos de los artículos 75 *bis* y 75 *ter*; los requisitos de ese régimen transitorio son cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se entiende por cumplimiento del objetivo de estabilidad cuando en la previsión que se ha remitido al ministerio el 31 de enero correspondiente al cuarto trimestre de 2013, efectivamente, se cumpliera el objetivo en esa documentación que se ha remitido; que se cumplan los objetivos de deuda pública a 31 de diciembre de 2013, de acuerdo con los límites de los artículos 51 y 53 del texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales, y que el periodo medio de pago a los proveedores no supere más de 30 días el plazo máximo establecido en la normativa de morosidad, para lo cual hay unos criterios específicos en el punto cuarto de la nota del ministerio del 15 de enero de 2014 específicamente aplicable para la determinación de esta limitación. La vigencia de este periodo transitorio comienza en el mismo momento que entra en vigor la ley, el 31 de diciembre de 2013, hasta el 30 de junio de 2015, siempre que se continúe durante todo el periodo el cumplimiento de los objetivos que he indicado, de los requisitos que he indicado.

La Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local va a comprobar y va a verificar el cumplimiento de este régimen transitorio, de los requisitos de este régimen transitorio. Las entidades locales que deseen acogerse al régimen transitorio deben comunicarlo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes del 30 de abril de 2014, y este, una vez haya recibido las liquidaciones de los presupuestos locales del ejercicio 2013, va a publicar la lista de las entidades locales que cumplen los requisitos y que, por tanto, pueden aplicar este régimen transitorio. Pero, atención, un régimen transitorio que se inicia el 31 de diciembre de 2013 y cuya lista de entidades que lo

pueden aplicar no se publica hasta después del 30 de abril de 2014. Y mientras tanto, las nóminas se emiten, se fiscalizan y se abonan.

Y, por último, cabe recordar la obligación de aplicación de los límites del artículo 75 *bis* para aquellas entidades que no estén en las relaciones publicadas. Obligación de aplicación de la que el legislador no dice nada, pero que parece dar a entender que tendría que tener efecto retroactivo. Sobre eso habrá que hablar.

Esta casuística, estas modificaciones que introduce la ley de racionalización en el régimen de dedicación exclusiva plantea varias incógnitas. La primera, la que se acaba de decir. ¿Qué pasa con el periodo transitorio entre el 31 de diciembre y el 30 de abril o cuando se publique la lista? ¿Se han devengado las retribuciones durante ese periodo? ¿Qué sucede con las retribuciones fiscalizadas, aprobadas y abonadas? ¿Qué cobertura legal tienen esas retribuciones? Y por último, ¿cuál es la responsabilidad de los órganos de control interno que hayan fiscalizado esas nóminas?

Por otra parte también hay otra casuística no resuelta y no aclarada por la ley que es la falta de graduación y proporcionalidad en la aplicación de las escalas de población, de retribución y de número de cargos. Hay unos importes para unos tramos de población y hay unos números de cargos limitados para otros tramos de población. Como el legislador no ha indicado nada en sentido contrario, parece que el número es igual para la parte inferior del tramo que para la parte superior del tramo.

Por otro lado, hay un refuerzo de la incompatibilidad con la dedicación parcial, pero el refuerzo de la incompatibilidad que antes hemos dicho que realmente era innecesario de acuerdo con la ley de incompatibilidades, sin embargo, solamente se menciona en la ley de racionalización respecto a las diputaciones provinciales. ¿Qué sucede en otros casos? ¿Que la incompatibilidad respecto de otras administraciones públicas no es igual de importante, o no es igual de aplicable? ¿Por qué no se menciona en la ley? ¿Por qué solamente las diputaciones provinciales?

Y, por último, la aplicación de la congelación del número de cargos con dedicación exclusiva a las entidades locales, que incumplen la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria, curiosamente la disposición transitoria décima, cuando habla de los que pueden acogerse al régimen transitorio y que pueden transitoriamente dejar de aplicar el régimen de congelación de cargos, solamente se refiere a aquellas entidades que cumplan la ley orgánica, pero no habla de las que no cumplen los requisitos de la ley orgánica. Bueno, debe ser un lapsus del legislador, porque si para aplicar el régimen transitorio hace falta cumplir esos requisitos, debería regular de forma más precisa qué sucede con los que, a pesar de acogerse a él, no los cumplen.

Respecto a la dedicación parcial, cabe decir que es el único régimen de dedicación que de forma excepcional podrán aplicar las corporaciones de menos de mil habitantes. No pueden aplicar el de exclusiva, solamente pueden aplicar

el de parcial. Las limitaciones al importe anual por conceptos retributivos y asistencia en función de la población también son aplicables a este régimen de dedicación parcial. Curiosamente, en las mismas cuantías que el régimen de dedicación exclusiva, lo cual no se entiende muy bien. Si la dedicación parcial son porcentajes de dedicación horaria y de dedicación a la corporación, ¿cómo la escala que regula los límites cuantitativos no distingue entre si la dedicación es plena o la dedicación es parcial? ¿Por qué no hay ninguna matización en cuanto al porcentaje de dedicación? Y parece que las escalas y las cuantías son iguales tanto si la dedicación es plena como si no lo es. Y dentro de las dedicaciones parciales puede haber muchos porcentajes de dedicación. 20, 25, 30, 50, 75..., pues no hay ninguna distinción entre una situación y otra.

Hay una escala específica de limitaciones para corporaciones locales de menos de mil habitantes, en el caso de las dedicaciones parciales del 75 por ciento, del 50 y del 25, por la disposición adicional novena de la Ley de presupuestos de 2014 que ha introducido el Decreto ley 1/2014. ¿Qué sucede con los otros regímenes de dedicación? Porque una corporación puede decir que el régimen dedicación sea el 80 por ciento, o que sea el 20 o que sea el 35. Ya no son estos porcentajes. ¿Se pueden utilizar las referencias para calcular una cantidad proporcionada? ¿O hay que aplicar necesariamente el 25, el 50 o el 75? Y, por último, el régimen transitorio del importe de retribuciones sin limitaciones hasta el 30 de junio de 2015, en caso de cumplimiento de los objetivos de morosidad, de deuda pública y de estabilidad, también es aplicable para el régimen de dedicación parcial.

Las casuísticas que plantea y las cuestiones que deja sin resolver la ley para el régimen de dedicación parcial a mi juicio son tantas que en realidad podemos decir que mantiene prácticamente todos los requisitos de este régimen y, por tanto, los problemas que había de control de la dedicación y de control horario siguen siendo los mismos. La aplicación de referencias retributivas según porcentaje de dedicación a las poblaciones de menos de mil habitantes no prevé otras posibles dedicaciones, otros porcentajes posibles de dedicación. La aplicación del límite retributivo a cargo de corporaciones locales con población igual o superior a veinte mil habitantes es indistinta entre dedicación exclusiva y dedicación parcial, como he comentado y, por tanto, parece un poco extraño que a una dedicación parcial del 25 por ciento se le aplique el mismo límite retributivo que a una dedicación plena, parece un poco inusual e ilógico pero en la legislación está así. El refuerzo de la incompatibilidad que he referido respecto a la dedicación exclusiva con respecto a las diputaciones provinciales solamente se refiere a este tipo de entidades y no habla de otras administraciones; la dedicación parcial no está sujeta al límite del número de cargos que tengan este régimen de acuerdo con el 75 *ter* y tampoco se le aplica a la dedicación parcial la limitación de la congelación de cargos a 31 de diciembre del año 2012.

Con respecto a los concejales sin dedicación o, en general, a los miembros de la corporación sin dedicación, el 75 *bis* punto 3 de la ley de bases ya existía anteriormente, ya estaba regulado, pero queda claro que solamente los miembros que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial perciben asistencia por la concurrencia efectiva a los órganos colegiados de la propia corporación de la que forman parte. Esto deja claro que sí se pueden percibir asistencias de órganos rectores que sean ajenos totalmente a la entidad a la que pertenece el cargo electo.

En cuanto al sistema retributivo del régimen de dedicación parcial, existía una limitación anterior no desarrollada pero tampoco derogada que está contenida en el artículo 5 de la Ley de compatibilidades y en el 75.2 de la Ley de bases de régimen local. Esta previsión legal de límites no la ha desarrollado la ley de racionalización, no ha habido ningún desarrollo ni reglamentario ni legislativo de esta previsión de límites para el régimen de dedicación parcial, lo cual explica aún menos que el régimen de dedicación parcial se haya mantenido como está, porque no solamente no se ha innovado, como sí se ha hecho con el régimen de dedicación exclusiva, sino que además se ha dejado sin regulación y sin desarrollo reglamentario la previsión legal que existía desde 1984 al respecto.

Con respecto al sistema retributivo de los miembros de las corporaciones, de los miembros electos que no tienen ni dedicación parcial ni dedicación exclusiva, que pueden percibir, por tanto, retribuciones por asistencia a órganos colegiados de la entidad de la que forman parte, entra dentro del régimen de limitaciones que está establecido por escalas de población en el artículo 75 *bis* punto 1 y disposición adicional noventa de la Ley de presupuestos de 2014. Porque esas limitaciones retributivas se aplican tanto al régimen de dedicación exclusiva y parcial como al régimen de asistencia. El régimen de asistencia entra dentro de la misma escala cuantitativa por tramos de población, e incluye la dedicación plena a la corporación, la dedicación parcial en cualquier porcentaje y la asistencia para los cargos que no tengan ningún tipo de dedicación. Así es como la norma se ha publicado.

Estas son las incidencias y las novedades que plantea la nueva ley. Y para terminar quisiera únicamente comentar una cuestión que sigue preocupando y la ley sigue sin regular. Me refiero a los derechos de los miembros de las corporaciones locales en el caso de defensa jurídica en procedimientos judiciales. Solamente quisiera decirles que existe la necesidad de adoptar criterios y de fiscalizar este tipo de gasto, ante la omisión legislativa flagrante. Lo que nos debe llevar a la aplicación de la jurisprudencia. No hay otra norma. Y, en especial, les recomiendo la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2002, que, más que una sentencia, parece un cuerpo de doctrina porque establece con un detalle y con un régimen realmente didáctico cuál es el procedimiento a seguir para cada una de las situaciones que se puede dar. Úni-

camente esta sentència detalla todo lo que hay que hacer, salvo una cuestión que sigue, digamos, en el vacío y que sigue sin pronunciamiento por nadie, ni del legislador, ni de los tribunales, que es el posible derecho de asistencia jurídica o de defensa para los miembros de las corporaciones que ya no están en activo, que han dejado de ser miembros activos de la corporación a la que pertenecieron. Eso sigue sin resolver.

Muchas gracias.

El moderador

Muchas gracias, señor Raya, por su exposición, por las múltiples cuestiones que ha analizado y las que nos ha dejado en el aire y que seguro que en un auditorio donde hay muchos electos, pero también habilitados, compañeros interventores, van luego a volver a plantearse y, sobre todo, por esta última intervención, esta última parte referida a la dignificación del estatuto del electo y, vinculada a la defensa judicial, que trae muchos problemas, como usted perfectamente apunta, a los aplicadores.

Sense més dilacions passem la paraula, a continuació, a l'Illustríssim Senyor Ferran Bel.

Ferran Bel i Accensi (alcalde de Tortosa i president de la Comissió d'Hisendes Locals de l'Associació Catalana de Municipis)

Moltíssimes gràcies, Xavier. Si em permeten, també les meves primeres paraules són d'agraïment perquè s'hagi convidat l'Associació Catalana de Municipis i a mi mateix a participar en aquestes jornades, interessants jornades, pel que vam poder seguir des de la distància ahir i que han de servir per a analitzar una llei amb la qual jo seré molt crític —molt crític.

Faré una reflexió prèvia que, segurament, ja deuen haver sentit diverses vegades al llarg d'aquestes jornades. Estem analitzant una llei que pretén, segons la seva denominació, fer racional i sostenible un nivell d'administració, que és, racional i sostenible, el nivell de l'Administració local, que dins de l'Estat espanyol és l'únic nivell de l'Administració que és sostenible. I les dades ho acrediten així. L'exercici 2012, l'únic nivell d'administració que va generar superàvit va ser l'Administració local; aquestes dades es confirmaran ara per al 2013, per tant, pretén fer sostenible un nivell d'administració que ho és, ho ha demostrat i ho continua demostrant. També vull recordar, per a aquells que no volen analitzar simplement la conjuntura puntual d'un o dos anys, que, segons les dades del Banc d'Espanya del tercer trimestre de l'any passat, el deute públic de les administracions locals, del conjunt de les administracions locals, representava exclusivament un 4,39 per cent de tot el deute públic a l'Estat espanyol quan aquestes administracions locals saben que estan gestionant aproximadament un 13 per cent de la despesa. Per tant, és un nivell d'administració sostenible en aquests moments de crisi i al llarg del temps.

A més, aquesta llei és una llei que, els dic sincerament la meua opinió, no farà que les administracions locals siguin més racionals ni siguin més sostenibles, i el règim econòmic dels electes és un exemple clar del que acabem de dir. Crec que el senyor Juan Raya l'ha encertat perfectament quan ha dit que en relació amb aquesta qüestió, i ho podríem extrapolar en relació amb les competències o qualsevol altre àmbit que regula aquesta llei, que el que genera precisament són nous dubtes, nous problemes, i no resol cap dels problemes antics. I aquesta és una constatació amb alguns exemples en què voldria després insistir i poder concretar en algun cas.

Tercera qüestió prèvia: Crec que el conjunt de la llei, i específicament la retribució als càrrecs electes, respon a una gran operació de màrqueting. Primer es criminalitza un nivell d'administració, les administracions locals, els ajuntaments, «los ayuntamientos son una fiesta constante, hay un despilfarro absoluto», i la situació és que vindrà un govern que ho resoldrà. Vindrà algun justicier que posarà ordre en aquest desgavell. Però el cert és que no hi ha desgavell, les situacions de desgavell són puntuals i el que es proposa no resol res. Es fa una operació de màrqueting, es limitarà els sous als alcaldes, es limitarà la despesa dels electes a l'Administració local, s'inflen o s'inventen xifres d'estalvi en això que no es correspondran en res a la realitat. Jo ja he convidat alguns companys de la universitat i altres que em consta que ho faran a que es faci una anàlisi detallada de quina era la quantitat total que estaven destinant els ajuntaments o les corporacions locals fins al moment a la retribució dels càrrecs electes i quina serà la que es destinarà amb posterioritat, i veuran que l'efecte és absolutament nul.

Es legisla, des de la meua perspectiva i també amb relació a la retribució dels càrrecs electes, de cara a la galeria. A una galeria interna, això és un tema molt populista, i una galeria externa europea que li reclama al Govern espanyol prendre algunes mesures per ajustar l'Administració pública dins el conjunt de l'Estat i ho fan amb la més dèbil.

De moment, no s'ha actuat en la retribució de determinats càrrecs autonòmics ni de les cambres parlamentàries. Òbviament, l'autonomia de les cambres parlamentàries ho impedeix, ho impedeix també a nivell estatal, però, en canvi, no impedeix que ho facin a nivell local. A mi, ja els dic que em pareix bé que es pugui fixar un sistema més o menys homogeni a nivell de retribucions dels càrrecs electes a l'Administració local, però crec que, en tot cas, això hauria de fer-se a nivell de comunitat autònoma. Cada comunitat autònoma té les seves competències en aquesta matèria i crec que és veritat, i ho deia abans Juan Raya, que segurament les comunitats autònomes no han utilitzat aquesta possibilitat i l'haurien hagut d'utilitzar, però, evidentment, el sistema de retribució em sembla que no hauria de ser el mateix que a les comunitats autònomes com poden ser la catalana i l'extremenya, o la gallega, per ficar diferents situacions.

Però en tot cas, dit això, quines novetats aporta la nova llei? Crec que també s'han esmentat clarament abans. Quant al que és l'estructura, cap. Continuen les dedicacions exclusives, continuen les dedicacions parcials, les dos tenen retribució, i continuen els electes sense dedicació, ni exclusiva ni parcial, als quals es dota d'un règim econòmic que es basa en les assistències. Sí que hi ha algunes novetats que crec que, com deia abans el ponent anterior, generen més confusió i més irracionalitat. L'article 75 *bis* diu que hi ha un règim retributiu per als membres de les corporacions locals i el personal de les entitats locals. Correcte. I s'estableix una limitació màxima que va en funció del nombre de població de la corresponent corporació local que representa. Dir que aquest límit és idèntic, com deia abans l'anterior ponent. És idèntic, és el mateix que a una dedicació exclusiva, que a una dedicació parcial, que a assistències. Vol dir que un electe amb dedicació exclusiva pot cobrar el mateix que un altre electe amb el mateix tram de població, a un altre lloc, amb dedicació parcial. O és més, que pot cobrar el mateix que un altre electe amb assistències a una població idèntica que les dos anteriors. Per tant, això no és congruent. Evidentment, s'ha fet molta demagògia: «Se limita el sueldo de los alcaldes.» El sou és el mateix dels alcaldes que dels regidors, no hi ha diferència. Aquesta limitació no diferencia entre alcaldes, entre tinents d'alcalde i regidors. Vull recordar que algunes recomanacions municipalistes de la federació o de l'associació, anteriors recomanacions, sí que feien aquesta distinció i, segurament, seria una cosa raonable, i puc ficar exemples de la província de Tarragona, atès que els dos alcaldes som d'allí i, per tant, no cal anar més lluny. Una dedicació parcial al municipi de Tarragona, de 133.000 habitants, pot suposar una retribució de 75.000 euros, d'acord amb la regulació actual. Una dedicació exclusiva també pot suposar una retribució de 75.000 euros. No és molt coherent, però és que qualsevol altra població de 133.000 habitants, sense dedicació, amb assistències, també pot arribar a 75.000 euros i ningú podria dir res. Per tant, no té molt de sentit.

També genera, des de la meua perspectiva, un greuge en relació amb les diputacions provincials. «Se limita y se iguala la retribución de los presidentes de las diputaciones. Los presidentes de las diputaciones tendrán un límite igual a la retribución del tramo correspondiente al alcalde de la corporación local más poblada.» D'acord. *¿Qué pasa con los diputados provinciales?* D'acord amb l'apartat primer de l'article 75, se'ls hauria d'aplicar una retribució en funció de la població de la província, perquè la limitació a la ciutat més poblada afecta exclusivament els presidents de diputació. Paradoxa: en el cas de la província de Tarragona, 814.000 habitants, més de 500.000. Per tant podria tindre un diputat provincial una retribució, segons la interpretació que jo faig, de 100.000 euros. Un diputat provincial. En canvi, el president de la Diputació solament tindria una retribució de 75.000 euros. Una incongruència més, una irracionalitat més, i segurament això no fa més sostenible l'Administració local.

Respecte a algunes de les novetats incorporades quant a l'article 75 *ter*, limitació al nombre de càrrecs públics de les entitats amb dedicació exclusiva. També genera certa perplexitat, perquè vostès analitzen l'article 75 *ter* i sí, limita el nombre de dedicacions exclusives. Per a totes les entitats locals? No. Els ajuntaments tindran limitat el nombre de dedicacions exclusives, apartat 1 de l'article 75 *ter*. Les diputacions també tindran limitat el nombre d'electes amb dedicació exclusiva, apartat 2. I apartat 3, els consells i cabildos insulars tenen limitat el nombre de dedicacions exclusives. Aquesta limitació afecta exclusivament ajuntaments, diputacions i consells i cabildos insulars. La resta d'entitats locals, d'acord o definides com queda redactat l'article 3.2, els consells comarcals, que segur que aquí hi ha algun representant de consells comarcals, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis no tenen limitació de dedicacions exclusives. Per tant, aquesta limitació només afecta una part de les corporacions locals. Segurament algun oblit, algun descuit del legislador, segurament una incongruència més d'un sistema que, en lloc de resoldre problemes, també en crea.

És sostenible que es limiti el nombre de dedicacions exclusives i no es limiti el nombre de dedicacions parcials? Segurament, no. No hi ha limitació de dedicacions parcials. Hi poden haver dedicacions parcials al 90 per cent? Hi poden haver dedicacions parcials al 90 per cent. Un ajuntament amb trenta regidors podria tindre trenta dedicacions parcials al 90 per cent amb la legislació actual? Sí. Podrien arribar al topall màxim aquestes dedicacions parcials en funció de la taula de població? També. Per tant, és una incongruència més que fa que s'hagi legislat amb una operació de màrqueting —«vamos a poner en vereda a la administración local»—, però que a la vegada té, de manera absolutament incongruent, aquestes mancances.

Respecte a la disposició addicional desena de la llei, que és aquella que, com ha dit abans el senyor Raya, regula el període transitori respecte no solament a la retribució dels càrrecs electes sinó al personal eventual, evidentment, també té algunes incongruències. Crec que ho exposava molt bé. La congelació de les dedicacions exclusives afecta només el règim transitori de les que regula, i com que solament regula aquelles corporacions que estan complint amb els objectius de deute, amb els objectius d'estabilitat i amb els objectius de morositat, la resta podrien incrementar el nombre de dedicacions exclusives sense sobrepassar aquests límits? Doncs, bé, amb la literalitat del text segurament que sí. Per tant, jo conclouria, i no ho voldria fer més llarg, fent aquesta reflexió que feia al principi. En aquest apartat concret, el règim econòmic dels electes locals, la llei no fa que l'Administració local sigui més racional, ni molt menys, ni que sigui més sostenible. I aquesta és una petita mostra, si volen relativament poc important, que potser algú ha utilitzat, com deia abans, per a fer alguna bandera del que representa la llei. La resta de la llei, sobretot en les qüestions d'àmbit competencial, genera les

mateixes incongruències però, a la vegada, dificulta la prestació dels serveis als nostres conciutadans. Per tant, entenc que és una pèssima llei, una llei que ens podríem haver estalviat i una llei que, en algun moment, s'haurà de modificar.

Moltes gràcies i molt bon dia.

El moderador

Moltes gràcies, senyor Bel. Segur que també s'han deixat alguns interrogants per al debat i probablement també sobre la tramitació a les Corts Generals en què vostè va poder participar. Poden suscitar-se qüestions, si de cas, en el debat.

A continuació passem la paraula a l'Il·lustríssim Senyor Martí Carnicer, alcalde del Vendrell i vicepresident de la Comissió d'Economia de la Federació de Municipis de Catalunya.

Martí Carnicer Vidal (alcalde del Vendrell i vicepresident de la Comissió d'Economia, Pressupostos i Finançament Local de la Federació de Municipis de Catalunya)

Gràcies per la invitació i pel fet d'haver convidat la Federació de Municipis en aquesta taula rodona i en aquestes jornades.

Jo crec que la coincidència en el diagnòstic permetrà que jo no abusi de la seva paciència i intenti limitar al màxim les repeticions dels altres dos ponents, perquè, en tot cas, jo crec que en el diagnòstic coincidim. Evidentment, el diagnòstic inicial, essencial, és quin és l'objectiu d'aquesta llei. L'objectiu de la LRSAL és, probablement, quedar bé davant de Brussel·les. Diguem-ne operació de màrqueting, diguem-ne com vulguem, però és una llei que estava destinada al consum extern per mostrar que s'estan fent coses i que aquestes coses es volen tirar endavant i, en aquest cas concret, doncs, es va buscar la culpabilització de les corporacions locals com un element, diguem, que se suposava que era el gran distorsionador de l'activitat econòmica de l'Administració pública al país. Tal com ha dit en Ferran Bel, som l'única administració que estem tenint superàvit, no és que estem reduint dèficit, sinó que estem tenint superàvit; el vam tindre el 2012 i probablement el conjunt d'administracions públiques del 2013 tancarem entre 0,4 i 0,5 del PIB de superàvit. Si descomptem l'efecte de les operacions de proveïdors estem reduint deute, i des de fa ja temps, i som l'Administració més sanejada, i en termes de deute també ja s'ha recordat, el 4 per cent. I si, a més a més, descomptéssim alguns ajuntaments que tots tenim al cap ens quedaríem amb la meitat d'aquest percentatge, el 2 per cent. Per tant, des del punt de vista del problema del deute públic, les corporacions locals no som la solució al problema ni l'origen del problema. Al contrari, hem contribuït perquè les coses funcionin molt millor.

Però s'havia de buscar un culpable, i s'hi va buscar en aquesta llei: les corporacions locals. I dintre de la llei, si volen, s'han buscat culpables individuals. En aquest cas, s'ha anat cap als electes, s'ha posat l'objectiu en la limitació dels sous dels alcaldes, la despesa dels càrrecs electes i aquest és un detall que es ven molt bé en aquest moment de crisi, en què hi ha crispació. Quan la crispació ets capaç de focalitzar-la en un col·lectiu determinat, en unes persones concretes, això sempre funciona millor. Per mi, aquesta és la intenció política que hi ha darrere de la LRSAL.

Després si es mira i s'intenta contrastar això amb les xifres, un s'adona no hi ha res que lligui, si la consulta que he fet no és equivocada, crec que per aquest objecte concret de la limitació dels càrrecs electes i eventuais, el Govern espanyol calcula un estalvi de 145 milions d'euros. Què es gasta en el conjunt de l'Estat espanyol en aquests dos conceptes? 500 milions d'euros. Però vostès, com molts de nosaltres, es deuen haver preguntat quants ajuntaments, quants alcaldes, quants regidors, estan sobrepassant el que determina aquesta llei. N'he trobat molt pocs! I ni els diaris, que han fet un seguiment dels ajuntaments per veure quins ajuntaments passaven aquells límits n'han trobat gaires. N'he trobat alguns que podran prendre acords complementaris, però relativament pocs. Vostès creuen que aquestes mesures reduiran un 30 per cent la despesa que hi ha en aquest concepte? No. Els professors que han fet l'encàrrec al Ferran ja ens ho confirmaran d'aquí a uns mesos, però no, no serà, perquè no pot ser, perquè cada vegada que es convida algú del Ministeri, o de la Direcció General d'Administracions Locals, s'encarreguen de recordar-nos que aquesta llei s'ha fet sense les seves aportacions. I això no és perquè sí. La gent que realment en sabia, del Ministeri, del que passava als ajuntaments, no han participat en la llei. Són uns altres els que l'han elaborada. És una llei ideologitzada, una llei que s'ha fet des d'un conjunt de pressupòsits que, en molts casos, no tenen res a veure amb la realitat. I realment des d'aquest punt de vista està, probablement, condemnada al fracàs, en termes generals i també, concretament, en el cas que ens porta a aquesta taula, que és la retribució del règim econòmic dels electes locals.

Dit això, crec que no està malament que s'intenti regular les retribucions dels electes locals. I em sembla que en això ens podem posar d'acord si hi ha possibilitats, com deia en Ferran, a nivell autonòmic, i si no a nivell autonòmic, doncs, que es faci al nivell que correspongui. Però no està malament que es reguli la retribució dels electes locals, com no està malament que la llei hagi, per fi, fet un cert escandall de la previsió de morosos, que era una altra de les coses que teníem pendants. És a dir, no vull, en aquesta intervenció, criticar el fet que hi hagi una regulació del règim econòmic dels electes locals, que crec que està bé que hi sigui; en tot cas, critico i criticaré, i s'ha fet a bastament, i jo hi faré un parell d'apunts addicionals, el fet de la regulació concreta que s'ha fet, s'ha fet molt malament. De fet, ja s'ha dit en algun mo-

ment: que hi hagi una regulació d'això és una necessitat que el món local la sent. La sentia en el seu moment, el 1979, quan hi havia un decret que ens ha recordat l'interventor, que després es va derogar, o la sentia quan l'Associació i la Federació de Municipis es posen d'acord a fer unes recomanacions perquè hi hagi un règim que estigui més o menys homogeneïtzat, que no sigui molt dispers. Per tant, que hi pugui haver una regulació crec que no és dolent.

Ara, s'ha de dir que aquesta regulació s'ha fet molt malament. I la primera evidència que s'ha fet malament és quan comparem la redacció que es dona al 75 bis de la LRSAL amb la necessitat, després, de pressa i corrents, de la disposició addicional norantena del Reial decret 1/2014, d'intentar concretar què vol dir la referència de la retribució d'un secretari d'Estat. Perquè els interventors dels ajuntaments anaven de bòlit. Deien: «En el presupuesto del Estado hay 75.000 euros pero, en cambio, las malas lenguas hablan de 120.» Quina és la quantitat que els interventors havíem de prendre com a referència? Doncs la primera senyal d'improvisació que hi havia darrere aquesta llei, que era l'element central, la limitació dels alcaldes, fins això van fer malament, i es van haver d'esmenar amb una altra llei posterior. El Reial decret llei 1/2014, per concretar, diu: «Escoltin, no, són 100.000 euros.» Això es podria haver fixat a la primera llei i s'evitava el problema.

Igualment s'ha dit: la referència únicament per habitants, és suficient? La dispersió, la diversitat que tenim de municipis fa que, amb la referència per habitants, puguem regular això d'una forma exacta? Tots coneixem municipis de la costa que poden tindre un nombre d'habitants relativament reduït a l'hivern, però que a l'estiu són poblacions turístiques que se'ls eixampla molt la població i que, per tant, tenen unes necessitats determinades. Potser calia tenir en compte també el pressupost, a més a més del nombre d'habitants. Per cert, com ens ha recordat l'interventor, en el decret del 1979 es tenia en compte el pressupost al moment de regular les retribucions dels càrrecs electes. Potser ens hauríem hagut de mirar i hauríem hagut de tenir en compte aquesta referència. No n'hi ha prou només amb els habitants, com també és incongruent que aquest límit serveixi per a tot. Serveixi, ja s'ha dit, per la dedicació exclusiva, per la dedicació parcial, serveixi pel règim d'assistències. No pot ser, no té lògica, no té sentit. Quan les coses no tenen lògica s'hauran d'arreglar.

Com s'haurà d'arreglar el maltractament, deixin-m'ho dir així, que tenen els municipis petits en la llei. La discriminació dels de menys de mil habitants, aquests municipis no poden tenir electes amb dedicació exclusiva, han de tenir només electes amb dedicació parcial, i a més a més amb unes xifres que per a la major part d'ells són xifres impossibles. No té lògica, no té cap sentit.

Això dona peu al que advertia en Ferran, a massa possibles subjectivitats. Tenim limitat el nombre de regidors de dedicació exclusiva, no pot haver-n'hi més de cinc, de sis, de set, depèn de la grandària del municipi. Bé, molt bé,

doncs és igual, els posem tots al 90 per cent. I com que tenen el mateix límit, podem continuar pagant el mateix. No ho farem, això, perquè els ajuntaments no ho fem, això. No les fem, aquestes coses. Però si es vol fer una norma, s'ha de fer bé i limitar això, i potser aquí hauria estat bé establir: « El volum de despesa que l'ajuntament pot dedicar a la retribució de càrrecs electes, a assistències i a retribucions habituals es fixa en un percentatge del pressupost.» Ho estic improvisant, no vull dir que sigui ni tan sols una proposta, però podria haver estat bé. Hauria estat una manera potser més raonable de dir: «Després vostès dins d'aquest marge reparteixin».

Suposo que algun dia sabrem que moltes d'aquestes arbitrarietats tenen pare i mare i estan fetes perquè algun ajuntament concret, alguna situació determinada es pugui salvar i, d'aquesta manera, no es vegin en complicacions alguns municipis, alguns ajuntaments, que potser al Govern central l'interessa que no tinguin aquestes dificultats.

Moltes gràcies.

El moderador

Bé, moltes gràcies, senyor Carnicer. A continuació, si hi ha representants del món local en general, del món municipal, comarcal, etcètera, que vulguin fer ús de la paraula, obrirem un torn ràpid d'intervencions no sense abans recordar-los que totes les ponències, els materials que ens han lliurat els ponents, estaran a la seva disposició a la pàgina web de la Diputació de Barcelona. Segur que hi ha molts dubtes que s'han plantejat. Jo mateix en formularia algun que segur que el tenim tots al cap: en el salari d'uns 7.000 euros d'un secretari d'Estat s'hi inclouen tots els conceptes?, n'hi ha alguns, com la productivitat, inclosos?, com es mesura aquesta?, es mesura a tots per igual?, etcètera. També, si en algun lloc està escrit, que és més o menys complex i, per tant, si ha de tenir alguna equivalència retributiva ser secretari d'Estat —sense citar cap ministeri concret—, que l'alcalde d'una ciutat demogràficament o socialment o territorialment molt complexa. En fi, però no és al moderador a qui li toca plantejar les preguntes i, per tant, us cedeixo la paraula.

Endavant.

Ignasi Valls i Vilaró

Bon dia. Sóc Ignasi Valls, gerent del Consell Comarcal del Vallès Oriental.

Voldria fer dos comentaris i una pregunta. El primer comentari és: al llarg dels anys està més que demostrada, ho han dit alguns dels ponents, la necessitat que les retribucions dels electes vinguin regulades per llei, perquè tots hem vist que quan governen els d'aquell cantó les pedres van cap allà, i quan canvien els governs, que governen els d'aquí, les pedres que han anat cap allà tornen cap aquí. I això és una de les coses que ha ajudat bastant al desprestigi que podem tindre en aquests moments. Crec que haurien d'haver sigut capa-

ços de pactar una normativa que regulés això de manera definitiva i tragués d'una vegada per totes aquestes tensions.

També, en segon lloc, voldria fer un altre comentari: aquest mateix discurs demagògic que porta aparellat aquesta llei, amb relació a les retribucions dels electes, l'hem sentit també respecte a les despeses que representaven els consells comarcals. I ho deixo aquí. Vull dir que quan es va repartir la intel·ligència es va repartir per tots els territoris.

Pel que fa a la pregunta que els volia fer, es refereix a un dubte que se'ns planteja i vostès l'han apuntat aquí en part. Podem tindre dedicacions d'alcaldes al 90 per cent i que llavors tenen un altre tipus de retribucions amb entitats supramunicipals. Estic parlant de consells comarcals, estic parlant, per exemple, de consorcis o empreses públiques. Per exemple, si té el 80 per cent a l'ajuntament, i es té el 20 per cent a l'altre organisme. Hi ha algun tipus de limitació retributiva llavors, en aquest cas? I una altra pregunta: les aportacions per al funcionament dels grups polítics s'han limitat d'alguna manera, o continuen estant lliures de limitació?

Res més, gràcies.

Ferran Bel i Accensi

Començant pel final, l'aportació als grups polítics regulada per l'article 75 de la llei no ha estat modificada i, per tant, continua igual. Hi ha una part fixa i una part variable en funció del nombre de regidors sense concretar quanties. No hi ha limitació. Potser s'hauria pogut limitar.

Quant a la reflexió entorn dels serveis comarcals, hi estic absolutament d'acord. He estat president del consell comarcal i, per tant, sóc absolutament conscient del que es fa en aquests moments i el que s'ha fet al llarg de la història dels consells comarcals i la tasca que estan fent en relació, sobretot, amb els petits municipis.

Quant al tema de les limitacions a la retribució, quan són parcials jo entenc que la llei parla de limitacions per qualsevol concepte, per tant, la limitació existeix. Un altre dubte seria quina limitació en el cas d'un ajuntament i una diputació provincial. Quan la diputació provincial —és l'exemple que ell ficava—, jo entenc que està limitat a la retribució màxima del president, en funció de la població amb més habitants, però, en canvi, crec que aquesta limitació de forma paradoxal no afecta la resta de diputats provincials.

I després, respecte al tema dels consells comarcals, *quizá, Juan, nos lo puedes aclarar, pero de acuerdo con lo que establece el artículo 75 ter, la limitación del número de cargos públicos con dedicación exclusiva afecta exclusivamente a ayuntamientos, diputaciones y consejos y cabildos insulares, pero no hay limitación para el resto de entidades locales. Por tanto, entiendo que un consell comarcal o un área metropolitana puede tener un número ilimitado, el que considere oportuno cada corporación, de dedicaciones exclusivas.* Segurament, això tampoc no té

molt de sentiment, però és una més de totes aquestes incongruències que planteja la llei o, com deia abans Juan Raya, uns problemes nous o dubtes nous que genera la nova legislació.

Juan Raya Gómez

Muchas gracias. Estoy de acuerdo totalmente con Ferran. Ahora, sí que-
ría añadir una cuestión. Creo haber entendido que se ha hecho una pregunta
concreta de un caso concreto. ¿Si cabía dedicación parcial en un 90 por ciento
en una corporación, dedicación parcial en otra corporación y asistencia en la
misma o en otra, o en una tercera?

Ignasi Valls i Vilaró

En un consorcio. ¿De acuerdo?

Juan Raya Gómez

Perfectamente

Ignasi Valls i Vilaró

Y el problema era si hay una limitación de la suma de los dos sueldos o van
por separado.

Juan Raya Gómez

No hay limitación, porque las limitaciones son para cada entidad donde se
desempeña. No hay una limitación global del cargo, o de la persona, mejor
dicho. Sería una limitación a la persona.

Bien, hay una serie de cuestiones del régimen general que yo he dado por
conocidas o por sabidas que proceden del régimen ya vigente, que no están
afectadas por los cambios, y una de ellas es esta cuestión. O sea, la fijación de
las dedicaciones en cuanto al cargo y en cuanto al nombramiento de las per-
sonas es por cada entidad. Y una entidad no puede vincular a otra y no afecta
a otra. Ahora bien, en el caso de la dedicación parcial que pueda compartirse
parte en una entidad y parte en otra, lo que sí tiene que haber, sí existe y está
incluido en la ley de incompatibilidades y en el ROF es la obligación de co-
municación recíproca entre las dos administraciones para que el régimen de
dedicación sumado no pase del cien por cien. Eso sí es obligatorio. Eso está
ya en la regulación anterior, no era necesario que se dijera en la ley de racio-
nalización porque eso ya estaba regulado con antelación. Incluso cuando se
trata de compartir dedicación parcial en una entidad pública con una entidad
privada, también debe existir un régimen de comunicación de horario y de
dedicación. Eso ya estaba en la normativa anterior. Ahora bien, ha dicho, ade-
más, asistencia. Bueno, es que podría darse que en una tercera corporación
pudiera tener el electo derecho a percibir asistencia a sus órganos colegiados,

porque se trataría de órganos rectores de otra entidad distinta de la primera y de la segunda, y esto también sería posible. Prefiero indicarlo porque es así. Podría serlo.

Con respecto a la subvención a los grupos políticos, no tiene limitaciones, no. Y no solamente no tiene limitaciones sino que, además, plantea un serio problema, digamos, de identificación de la personalidad jurídica de los grupos políticos. Nosotros lo hemos resuelto haciendo una consulta a la Agencia Estatal de Administración Tributaria donde nos ha dicho con claridad, y esto es algo que a los partidos políticos les choca mucho, pero nosotros lo estamos siguiendo a rajatabla, que los grupos políticos tienen código de identificación fiscal propio, distinto al del partido político. Y, por tanto, exigimos, para el pago de la subvención o de la aportación al grupo político, el código de identificación fiscal propio del grupo, comunicado y declarado por su portavoz dentro de la corporación. Luego, si la corporación por el pleno no ha decidido pedir la contabilidad de esa subvención o el destino de esos fondos, el tema no va más allá. Pero al menos la identificación del grupo desde el punto de vista de la identificación del receptor de la subvención, por lo menos eso sí lo tenemos resuelto.

Con respecto al secretario de Estado, efectivamente, es a mi juicio una improvisación. No cayeron en que las retribuciones del secretario de Estado incluyen productividades. Las productividades son una opacidad, no se conocen, pero no se conocen ni en la Administración del Estado, ni en las entidades locales, ni en las administraciones autonómicas. Es una cuestión no resuelta porque probablemente no se resuelva nunca, por lo tanto, es imposible que nadie pueda saber cuál es la retribución exacta de un secretario de Estado. Además, la regulación del Decreto ley 1/2014, que no tenía nada que ver con el régimen de los electos locales, sino con infraestructuras terrestres o ferroviarias, fue el lugar donde incluirlo para que se pudieran fiscalizar las nóminas del mes de enero. Ese era el propósito, y no hacer un parón en el devengo de esas nóminas.

A propósito de esa improvisación, que está al orden del día, está a punto de ser aprobada una de esas leyes que no tienen nada que ver con el régimen local, pero que han incluido adicionales, transitorias, que se refieren a otras normas de Administración local. Recuerdan ustedes que en la Ley de control de la deuda comercial en el sector público se ha modificado el artículo 32 de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria para permitir destinar el superávit a inversiones sostenibles. Pues en el próximo proyecto de modificación del texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios se incluye la definición de inversión sostenible. Se lo digo para que lo sepan ustedes.

El moderador

Hi ha una altra qüestió. Sí, alcalde, molt breument, si us plau.

Isidre Sierra i Fusté

Buenos días, señor Raya. Felicidades por la ponencia. Soy Isidre Sierra, alcalde de Sant Climent de Llobregat, pueblo de 3.920 habitantes. ¿Existe alguna relación o comparación entre la retribución o remuneración máxima de cargos electos y la de técnicos?

Gracias.

Juan Raya Gómez

Ninguna. No tiene por qué. Otra cosa es que se tome como referencia. Saben ustedes que en la práctica, en la vida real, muchas corporaciones toman de referencia las retribuciones de los habilitados, del secretario, del interventor..., pero simplemente es una referencia. No existe. También es habitual, aunque tampoco es obligado legalmente, tomar la referencia de las retribuciones de los convenios colectivos o de los acuerdos de la corporación para funcionarios respecto al personal de confianza. Pero parece en este caso un poco más lógico porque, si se desempeñan funciones administrativas de un nivel, siempre ese nivel, sea auxiliar, sea administrativo, sea técnico, siempre tendrá una referencia en las propias retribuciones de la corporación. Y parece lógico que haya una cierta simetría o identidad o cercanía entre la retribución de puestos que hacen funciones similares o tipos de tareas o responsabilidades similares.

L'impacte de la LRSAL en el personal al servei de l'Administració local

El moderador (Xavier Forcadell Esteller)

Doncs, moltes gràcies a tots els intervinents i sense més demora passem a la següent ponència: l'impacte de la LRSAL en el personal al servei de l'Administració local, que impartirà el doctor Xavier Boltaina, gerent de la Diputació de Barcelona i professor associat de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, i que serà presentat per l'Illustríssim Senyor Ferran Civil, alcalde de Cercs i vicepresident primer de la Diputació de Barcelona.

Moltes gràcies.

Ferran Civil i Arnabat (alcalde de Cercs i vicepresident primer de la Diputació de Barcelona)

Molt bon matí a tothom. Com que ja portem un cert retard, intentaré ser breu i concís en la presentació d'en Xavier Boltaina, a qui la majoria de vostès ja coneixen i, per tant, com que el més important és la seva exposició i no la meva presentació, aniré molt de pressa. El senyor Xavier Boltaina és doctor en dret, professor associat en dret administratiu de la Universitat de Barcelona, màster de l'Institut d'Organització per al Desenvolupament de Tel Aviv, investigador de la UAB, professor en diferents màsters, membre de la International Intelligence History Association de Berlín, especialista en recursos humans i en personal laboral de les corporacions locals i, en aquesta legislatura, gerent de la nostra institució, la Diputació de Barcelona.

Sense més, company, amic i mestre Boltaina, tens la paraula.

Xavier Boltaina Bosch (gerent de la Diputació de Barcelona i professor associat de dret administratiu de la Universitat de Barcelona)

Moltes gràcies, vicepresident. Moltes gràcies a tots.

Abans d'entrar en matèria els voldria fer una reflexió inicial. En aquests moments estic dinamitzant un fòrum que no té a veure amb la llei de règim local, però avui, quan venia cap aquí, m'he trobat que una de les persones que

és responsable de recursos humans d'un ajuntament d'Andalusia ha penjat en aquest fòrum a les 8.35 del matí, la següent pregunta. Més enllà de la ironia, que la pregunta en té molta, té alguna cosa més que comentaré. Diu: «En relación con el tema de la oferta de empleo, ¿qué pasa en los municipios inferiores a veinte mil habitantes donde, en teoría, la competencia de educación la asume la comunidad autónoma? ¿Qué hacemos con el personal de la escuela municipal? ¿Podemos proceder a su despido por causas organizativas?»

Deixant de banda que no sé com s'ha aixecat aquest alumne, cap de recursos humans, a les 8.30, ja formulant aquesta pregunta al fòrum, que contestaré amb tranquil·litat aquesta nit, perquè, certament, la pregunta és molt punyent, és evident que per als gestors de recursos humans, els directors de recursos humans, els regidors que els afecti aquesta matèria, els alcaldes, més enllà d'una llei de règim local que tracta un ventall de temes absolutament complicadíssim, hi ha una qüestió a darrere que a tots ens està preocupant, a uns més i a uns menys. I és que, evidentment, hi ha persones, hi ha empleats públics, hi ha funcionaris, hi ha personal laboral que està treballant en aquestes organitzacions locals, que estan treballant als consorcis, que són personal eventual, que són personal funcionari, que són personal funcionari interí, que és personal de tot tipus.

Per tant, els que ens dediquem a l'àmbit de recursos humans tenim un petit primer problema, i és que la Llei de bases de règim local i la seva modificació és molt complexa. Jo mateix em perdo amb molts dels conceptes que hi ha, però és cert també que en aquests moments podem distingir, d'aquesta llei, dos àmbits absolutament diferenciats que afecten els recursos humans. Allò que ens afectarà a mitjà o llarg termini i, per tant, avui no hi entraré..., però és evident que en algun moment donat ens ho haurem de plantejar seriosament, quan ja tothom sàpiga què és el que fa cadascú, quina competència té, quina es delega, quina no es delega, quina es traspasa, si fem educació o no, què fem amb el personal. Perquè aquesta pregunta que m'han fet avui m'imagino que és perquè algun regidor o algú altre li deu haver dit al cap de recursos humans d'aquell ajuntament que aquest personal ja no cal pagar-lo. Per tant, hi haurà un moment que ens ho haurem de plantejar.

El que jo volia presentar-los avui era una visió de conjunt de les preguntes i consultes i els dubtes que un es pot formular des del 31 de desembre de l'any passat. Jo les he centrat en quatre àmbits, i faré un esforç perquè aquests quatre àmbits, d'alguna manera, siguin tractats.

El primer dels quatre àmbits es refereix a les funcions i la distinció entre el personal funcionari i el personal laboral de l'Administració. Recordo que Manuel Férrez, l'any 1987, en un article de la revista *Documentación Administrativa* ja deia que aquest tema era avorrit, però estem al 2014 i torna a sortir. La segona qüestió es refereix a les retribucions del personal de l'Administració. Amb aquest tema, pel temps que tinc, no m'estendré gaire per una raó òbvia, perquè, ara per ara, hi ha un precepte que ens pot limitar la retribució

dels empleats públics, laborals i funcionaris, però, que jo sàpiga, cap norma pressupostaria hi ha intervingut. Sí que és cert que hi ha una disposició específica que parla del personal d'alta direcció del sector públic local i, per tant, en aquest aspecte sí que vull donar la meua opinió.

També hi ha una qüestió molt concreta i, a més, que és molt problemàtica, relativa al personal eventual, a la qual em referiré. I els he de dir que, en aquest tema, sóc poc ortodox des de la perspectiva del que determinades posicions administrativistes o no tan administrativistes plantegen. És a dir, el que no pot ser és que, a través d'aquesta norma, fem una mena de taula rasa incoherent. Els plantejaré quins són, al meu entendre, els punts febles.

I, per últim, una qüestió que, realment, em trobo incapaç de resoldre perquè en absolut sóc especialista, en res, però menys en entitats instrumentals. Entre el públic hi ha gent que coneix molt millor les entitats instrumentals que jo, però se'm planteja una problemàtica important sobre els consorcis locals i sobre el personal dels consorcis.

Vull començar amb el tema dels funcionaris. Mirin vostès: novament tornem a tenir aquest debat. Aquest debat és molt cansat però sé, pels companys que tenim a les diferents organitzacions, que s'han plantejat dubtes tan senzills com: «Podem nomenar ara un funcionari de policia local interí?». Aquest tema, si hi ha algun company que està en la xarxa de la Comunitat de Recursos Humans de la Diputació ho sap, es planteja arran d'un nou article que diu literalment que «corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera» determinat exercici de funcions, que són les relacionades amb l'exercici de potestats públiques, defensa dels interessos generals, etcètera.

És un debat molt cansat. Mirin, em permetran una ironia, perquè ho anava pensant. Aquest debat ja neix l'any 1984. L'any 1984, quan hi ha la primera llei del Govern socialista de Felipe González de reforma de la funció pública, ja es planteja el paper dels funcionaris i del personal laboral. Permetin-me la ironia, l'any 84 Felipe González portava divuit mesos al Govern, Reagan era president d'Estats Units i la Unió Soviètica encara no coneixia Gorbtxov. Avui Reagan és mort, no existeix la Unió Soviètica, Felipe González fa setze anys que no és president del Govern, però tornem a estar al mateix punt del debat. No hem avançat. Permetin-me la ironia. És a dir, aquí hi ha persones que poden plantejar què fan a les seves corporacions locals quan hi ha un article que diu: «Con carácter general los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos autónomos serán desempeñados por personal funcionario.» És un article que s'ha incorporat, però que no diu res de nou. Aquest article reproduïx el redactat que una reforma legal del 1988 ja va incorporar.

Per tant, quan algú s'espanta dient que això va cap a un model que expulsa de l'Administració els laborals, els eventuais, etcètera, he de dir que, en tot cas, es repassi allò de l'any 88: han passat ja, crec, vint-i-cinc anys. No s'ha innovat res. És més, quan la nova llei diu exactament que correspon exclusi-

vament als funcionaris de carrera l'exercici de determinades funcions i afegeix novament un redactat que diu: «Para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia», no diu res més del que deia ja aquest article 92 quan es va promulgar l'EBEP, que el va derogar. Per tant, torna a ser recuperat. Si ja la dificultat interpretativa ho era llavors, ho continua sent ara.

Ara bé, com resollem aquest problema? Mirin, els faig una pregunta i en dono la resposta. Jo crec que les respostes que s'estan donant dient que exclusivament els funcionaris de carrera poden exercir les funcions que impliquin participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques donen una resposta incorrecta. Crec que, respecte als funcionaris interins, el seu estatus ni passat ni futur no ha canviat, i no ha canviat per una raó òbvia: perquè les normes s'han d'interpretar en un sentit lògic. És a dir, no podem convertir les normes en una mena d'instrument que ens crea problemes però que no en resol. Sàpiguen que encara existeix un Estatut bàsic de l'empleat públic, i que aquest Estatut bàsic de l'empleat públic té un article, el 10, que estableix que les funcions que exerceixen els funcionaris de carrera, per quatre raons específiques —entre elles dos són, en concret, que la plaça estigui vacant i que hi hagi una necessitat de substituir un funcionari perquè té un dret a reserva—, es poden cobrir amb funcionaris interins. Ho dic perquè he vist inclús afirmacions en el sentit que a partir de l'1 de gener s'havia de fer fora els funcionaris interins de les corporacions locals, i això ho he vist escrit.

Crec que aquesta és una interpretació incorrecta. És a dir, respecte als funcionaris interins, el seu *statu quo* no ha variat. Una altra cosa és que és cert que estem creant una important borsa de funcionaris interins fruit de les restriccions de l'Estat. Quan se superi aquesta crisi i, per tant, es parametrizzi tot d'una certa normalitat, potser l'any 2020, ens trobarem que des de l'any 2008 o 2009 no hem pogut treure ofertes públiques d'ocupació, i m'imagino que la transitòria quarta de l'EBEP, que parla de processos d'estabilització i ho congela a l'any 2005, ens haurà deixat amb una borsa important d'interins en aquelles administracions públiques que tenen necessitats per atendre i no tenen problemes econòmics. Volia insistir en això perquè m'ha sorprès. Però no és descabellat que s'hagi plantejat aquesta qüestió tan sovint.

Això ens permet formular-nos una altra qüestió que jo hauria volgut tractar i és que arran d'aquesta nova norma sí que és cert que vostès poden plantejar-se, en el context d'una llei que se suposa que intenta racionalitzar l'Administració, què vol dir la frase «con carácter general los puestos de trabajo en la Administración local y sus organismos serán desempeñados por funcionarios públicos». És a dir, quins són els llocs que no. És evident que el legislador català encara no ha desenvolupat l'EBEP, però sàpiguen que alguna resposta vostès han de donar quan rebin peticions de les organitzacions sindicals, o vostès mateixos reflexionin sobre què han de fer cara al futur.

Crec personalment que la resposta l'hem de trobar en el nostre ordenament jurídic. I és cert que els termes genèrics de la llei —«potestades públicas», «sal-

vaguada de intereses generales»...— són termes que crec que hem d'agafar en el seu context, i el seu context és avui en dia un text refós de règim local que formalment ningú ha derogat, que diu en dos articles concrets, el 167 i el 169, una cosa que les corporacions locals a Espanya no fan. I és que les escales d'administració general, és a dir, les que tenen encomanada la prestació de serveis d'auxiliars administratius, administratius, tècnics mitjans i tècnics superiors, han de ser cobertes per funcionaris. Siguem francs, això no s'ha complert. No s'ha complert perquè, si Espanya té en aquests moments al voltant de 650.000 empleats locals —la xifra em balla perquè efectivament s'han perdut pel camí al voltant d'uns cent mil i escaig empleats públics locals en els últims dos, tres, quatre anys—, és evident que l'oscil·lació de laborals a Espanya en el món local està entre el 60 i el 80 per cent. I això és la mitjana. La realitat clara i concreta és que hi ha molts municipis altament laboraltitzats fins al punt que, quan volen fer un expedient disciplinari i han d'encarregar la instrucció a un funcionari, potser no tenen cap funcionari de la jerarquia suficient i necessària per fer aquest expedient.

Per tant, siguem francs, ens hem d'enfrontar al problema. No sé si és el millor moment. Sàpiguen que, si vostès es plantegen ara una qüestió d'aquest tipus, corren un risc, i és que la delegació del Govern corresponent entengui que allò que l'Estat ha fet entre l'any 88 i l'any 2006-2007 ara no vol que ho faci l'Administració local. Això solament es pot entendre des d'una òptica, i és que el personal laboral és, en el nostre sistema, l'únic element que pot ser acomiadat, ara per ara. I, per tant, té una lògica política, però que l'hem d'explicar. Per una banda, és factible que ens impugnin una convocatòria. Però el cert és que els argumentaris no deixen de tenir una relació amb una concreta i específica raó, i és que l'any passat es va aprovar una norma que flexibilitzava l'acomiadament del personal laboral i, per tant, dóna la impressió que l'Estat sàpiga que té un coixí en aquest sentit. Per tant, plantegin-s'ho, a l'hora de gestionar, abans que ens ho gestionin des de fora.

La segona qüestió: sobre el personal eventual se'm planteja també un problema. Jo ho veig des d'una òptica que és la de gestió dels recursos humans. És cert que els que d'aquí, de vostès, són polítics, ho veuen des de l'òptica política i és cert que des d'altres punts de vista es veu d'una altra manera, però és cert que l'estatut bàsic de l'empleat públic estableix que el personal eventual té la condició d'empleat públic. Jo desconec les raons que poden portar a que econòmicament se li doni tanta transcendència a la limitació del personal eventual. És a dir, en el Llibre blanc de la funció pública que va fer la Generalitat l'any 2006 s'acreditava que eventuais a l'Administració local catalana, sobre un total de 100.000 empleats, crec que eren al voltant de 600, i la Generalitat de Catalunya, amb 170.000 empleats en tenia 300. La raó per la qual una comunitat autònoma que té més empleats tingui menys eventuais és que la comunitat autònoma, com l'Estat, té altres fórmules d'incorporar a la seva administració àmbits de direcció i de ges-

tió. És a dir, un secretari d'Estat té una fórmula jurídica, en canvi un alcalde el que possiblement necessita és un gerent, i l'única fórmula que té és recórrer a la figura del personal eventual perquè potser és una persona que ve de fora.

Seré poc ortodox, perquè sé que molta gent que està aquí o des del món de l'acadèmia, no estaran d'acord amb mi. Però hi ha una qüestió clara: és enganyar-nos pensar que el personal eventual abans, ara o demà, solament farà funcions d'assessorament especial i de confiança directa. Mirin, des de l'EBEP del 2007 hi ha un debat en el sentit que el personal eventual no pot exercir funcions directives. Sobre aquest debat, que l'he sentit, podria entrar a dir-los per quin plantejament defenso la possibilitat de fer-ho. Sé que en això no sóc gaire ortodox, però ho dic perquè no pot ser que les normes ens portin a un atzucac, és a dir, a una no-solució dels problemes. Amb relació al personal eventual, hi ha un text refós de règim local que diu clarament que es podrà nomenar personal eventual per a la direcció de serveis complexos. Crec que aquesta és, més o menys, l'expressió. I aquest precepte d'un text refós de règim local és una norma, amb rang de llei que no ha estat derogada. Ja sé que el Ministeri d'Administracions Públiques diu que s'ha d'entendre tàcitament derogada. Doncs que l'haguessin derogat amb la llei de règim local d'ara. Però aquella norma existeix i està allà. Aquesta és la meua primera reflexió sobre aquesta qüestió.

La segona: ens haurien de dir quina és l'alternativa a la funció directiva si la funció directiva no és aquesta, què ha de ser una funció directiva funcional. Ens ho han de dir. És cert que l'EBEP ja parla del contracte laboral d'alta direcció, és cert que en parla, però fixin-se en una cosa: s'adiu molt poc amb la política de recursos humans d'una corporació que es cregui que el nombre d'eventuals que es pugui tenir en un ajuntament depengui de sis criteris diferents. Un criteri és que ningú en pot tenir, els ajuntaments de menys de 2.000. Després hi ha un criteri d'excepcionalitat, si vostè té entre 2.000 i 5.000 habitants... Hi insisteixo, ho he dit moltes vegades, què té a veure el nombre d'habitants a l'hora de determinar les plantilles? Sí, i m'entendran per què, en aquest cas concret la llei diu «un eventual entre 2.000 i 5.000 habitants si no hi ha un regidor amb dedicació exclusiva». Hem de ser conscients que si entre 2.000 i 5.000 no hi ha un regidor amb dedicació exclusiva podrem nomenar un eventual, i si n'hi ha, doncs no.

Després hi ha un tercer criteri, que és el nombre d'eventuals en funció de la població. Una vegada vaig fer-ne ironia, i en torno a fer ara. Ho sento, no me'n puc estar. Quan diu la llei que entre 5.000 i 10.000 habitants el nombre d'eventuals de l'ajuntament no podrà excedir d'un, bé, no sé què és menys d'un. Mig eventual? (*Rialles.*) No, no, és clar, «no podrá exceder de uno». Bé, potser és un eventual a temps parcial, però continua sent un eventual.

Després, de 10.001 a 20.000, «no más de dos». Per tant, entre un i dos, suposo. I de 20.001 a 50.000, «no más de siete». És cert que si un té la sort d'estar entre 20.000 i 20.001 pot passar dels dos a set. No és coherent, però suposo que és un missatge a Europa.

Després hi ha un quart criteri, que és segons el nombre de regidors. I vos-tès, si tenen entre 51.000 i 75.000 habitants, poden tenir eventuais fins a la meitat de regidors, i si és més de 75.001 a 500.000 habitants no podran superar els eventuais el nombre de regidors. Per quina raó abans hem parlat de població i després ara parlem de regidors, i quan tenim més de 500.000 habitants, que en aquest cas sols seria Barcelona ciutat, a Catalunya, està en funció de la plantilla quan diu no més d'un 0,7 per cent de tota la plantilla. Aquest 0,7 que està en funció de la plantilla, possiblement és el més raonable, però, en qualsevol cas, cal qüestionar-se les raons i la utilitat d'aquesta regulació. I no m'estendré perquè crec que interessaria, amb el temps que tinc, més que fer-los una reflexió crítica, intentar donar-los alguna sortida.

Una segona qüestió en què sí que vull entrar, perquè sé que per a vostès, en algun cas, pot ser un problema i és que, segons la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, no poden tenir vostès eventuais ni a les comarques, ni a les àrees metropolitanes, ni a les mancomunitats. És a dir, amb aquesta interpretació de la llei, sàpiguen que un eventual, textualment, d'un consell comarcal teòricament és illegal. De fet, la raó per la qual es diu això és, literalment, que la llei diu: «Y el resto de entidades locales o de sus organismos dependientes no podrán incluir en sus respectivas plantillas puestos de trabajo cuya cobertura corresponde a personal eventual». És a dir..., i permetin-me una segona ironia de la Federació de Municipis, perquè en la nota que ha publicat diu..., a veure, no sé a Espanya quantes comunitats autònomes tenen comarques, però diu: «Las comarcas no podrán tener personal eventual, incluido Aragón». (*Rialles*.) Suposo que es volia posar: «Catalunya no podrá tener eventuales en els consells comarcals, incluido Aragón». Perquè, és clar, a mi no em sona, no sé els que coneixeu el món local, si hi ha alguna altra comunitat autònoma que tingui aquesta realitat.

No estic d'acord amb aquesta interpretació de la Federació de Municipis, però tinc una mancança en el meu coneixement. Si Catalunya, a través del seu Estatut d'autonomia, que és una llei orgànica, i amb una sentència del Tribunal Constitucional que, a més, fa una interpretació sobre les competències que té la Generalitat de Catalunya pel que fa a funció pública i la seva organització local, té una regulació concreta sobre això, em costa entendre que una llei com aquesta pugui interferir en la capacitat autoorganitzativa dels consells comarcals i les àrees metropolitanes regulades, per lleis del Parlament de Catalunya. Per tant, en aquest sentit, crec que és una necessitat saber què s'ha de fer amb aquest tema i no sé si hi ha hagut ja algun informe o algun dictamen sobre això, però és evident que aquest tema l'hem d'arreglar ràpid des d'una interpretació que no pot ser solament la interpretació literal de la llei, perquè si agafem la llei, com l'ha agafat la Federació Espanyola de Municipis, és evident que ja poden donar de baixa tots els eventuais dels seus consells comarcals, criteri que crec que toparia clarament amb el nostre sistema d'ordenació.

En aquesta mateixa nota de la Federació es planteja una altra qüestió: el personal eventual al qual es refereixen «los apartados anteriores tendrá que asignarse a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla aparezca asignado». És a dir, la llei ens ve a dir el següent: vostè, si té personal eventual, ha d'estar assignat als serveis generals. Evidentment, la llei no defineix el que són serveis generals i la meua voluntat aquí és fer-los una definició de serveis generals, segons el meu criteri, que novament no coincideix amb el de la Federació espanyola.

La llei també diu una cosa: «Sólo excepcionalmente podrán asignarse con carácter funcional» —és a dir, tu pertanys als serveis generals però prestes funcions en un altre lloc— «a otros servicios o departamentos si así lo reflejara expresamente su reglamento orgánico.» Ara bé, primera qüestió: a tots aquells ajuntaments, diputacions i ens que compleixin els requisits marcats per la llei, és a dir, complir objectius d'estabilitat pressupostària i pagar en el període no superior a trenta dies, transitòriament no se'ls aplica aquest precepte. Vostès, si estan en aquestes condicions, poden continuar tenint més eventuais que al llistat, que no estiguin als serveis generals i sàpiguen que no tenen cap necessitat, per ara, de modificar el reglament orgànic.

Ara bé, la meua opinió personal seria que això no ho deixessin per al 30 de juny del 2015, que és quan finalitza aquesta transitorietat. Si es determina aquesta transitorietat en aquest tema, i l'1 de juliol significa que hem d'aplicar aquest article de manera específica, significa que això va després de les eleccions locals. És a dir, en el fons la norma el que ha dit és «salvaguardem les entitats locals que estan bé perquè no ho hagin d'aplicar fins al següent mandat». El meu consell és molt personal. Crec que tothom ha de fer una reflexió, i la primera reflexió que tots els ajuntaments, diputacions, consells comarcals, un cop els resolguin la primera qüestió, és a dir, si tenen dret ja a existir en l'àmbit del personal eventual, és que cal definir el que són serveis generals. No ens pot agafar el brau.

Això ho he viscut amb el maleït tema de la ultraactivitat dels convenis col·lectius. A la reforma laboral de l'any 2012 va dir, al juliol del 2012, que els convenis col·lectius, al cap d'un any que no s'haguessin negociat i haguessin vençut, perdrien la seva vigència. Això era el 8 de juliol del 2012. Els he de dir que tothom a Espanya es va despertar entre el 25 de juny i el 8 de juliol del 2013. Per què? Perquè en aquell moment es veia que hi havia tres o quatre milions de treballadors espanyols que es quedaven sense conveni. Afortunadament l'Audiència Nacional, amb molt més sentit comú que el legislador, va resoldre amb una sentència concreta dient com solucionar el tema d'una manera, en aquest cas, favorable als treballadors, i he de dir que a les mateixes empreses i entitats. Perquè el que no es pot fer és dir les barbaritats que es deien, de «desaparecido el convenio nos vamos al Estatuto de los trabajadores y todo el mundo cobrará en función del salario mínimo interprofesional», qüestions

que es van dir per part inclús d'entitats públiques de fora de Catalunya. Jo crec que en aquests moments hi hauríem de rumiar.

Què vol dir «serveis generals»? He de reconèixer que la interpretació que fa la Federació de Municipis, que me l'he estat mirant amb calma, és una interpretació complexa. Complexa perquè és reduccionista, i torno a dir que és una opinió personal, però crec que aquesta norma no la podem interpretar de manera reduccionista si no ens volem fer mal. A veure, la primera qüestió és que jo crec, sincerament, que cada entitat local ha de definir el seu concepte de serveis generals. És a dir, no pot ser que se'ns remeti a una ordre ministerial d'Economia i Hisenda, de caràcter pressupostari, que diu què és, dins dels capítols pressupostaris, el concepte «serveis generals». Crec que la resposta és la capacitat d'autoorganització.

És clar, vostès em poden dir: això vol dir que un ajuntament, a través del seu ple, abans o després del 30 de juny, pot decidir que tots són serveis generals? A veure, la interpretació de la FEMP, que jo no comparteixo per reduccionista, malgrat que accepto el que diu, determina que els serveis generals als quals es pot assignar personal eventual són exclusivament els òrgans de govern, i diu «alcaldes, regidors, ple, junta de govern i grups polítics municipals». Crec que per aquí se salva una qüestió, que és el gran dubte de si els grups polítics podien tenir personal eventual. Sembla una interpretació raonable. Ara bé, essent el contrari, jo no comparteixo el criteri que no hi pugui haver personal eventual amb un concepte més ampli de serveis generals.

Cal dir que buscant normes pressupostàries es consideren serveis generals, als efectes pressupostaris, per exemple, àmbits on es fan activitats que afectin amb caràcter general tota l'entitat local. Aquesta és una definició que a mi em sembla raonable que es prengui en compte. L'exercici de funcions de govern, l'exercici de suport administratiu, el suport logístic i tècnic d'ajuntaments, els àmbits de l'Administració general, l'atenció als ciutadans, l'administració financera i tributària. Per tant, crec que una interpretació raonable no pot ser reduccionista ni tampoc ampliable perquè aquí ens plantejaríem la presència d'eventuals en altres llocs.

Crec que s'ha de fer una definició de serveis generals que connecti amb la nostra realitat, i la nostra realitat és que el personal eventual existeix i que exerceix funcions que van més enllà, exclusivament, de l'assessorament especial i la confiança, han de ser així, i no s'ha resolt mai. I no s'ha resolt mai perquè el legislador quan aquí fins i tot ho vol reconduir no s'atreveix a dir-ho. Igual que tampoc s'ha atrevit a dir que les comarques catalanes no tinguin personal eventual. Ho fa amb un eufemisme. Als eufemismes, la gent que ens dediquem als recursos humans hi estem acostumats. No ens sorprenen, però és evident que a vegades quan jugues amb les persones és complicat perquè és cert que si ara algú em pregunta si el meu ajuntament no compleix els criteris i tinc més eventuals dels que em pertoca, quina és la resposta? I la resposta que

he de donar és que la norma no estableix cap règim de transitorietat i vostès han d'anar al ple, al proper ple o al ple que creguin adequat i puguin, i plantejar que allà on en teníem set ara n'hem de tenir els que toquen. I, per tant, aquí s'haurà de fer una feina de cuina, perquè, evidentment, és un personal de confiança escollit a vegades amb criteris de proporcionalitats, etcètera, etcètera. No han fet una transitorietat que haurien d'haver fet. Sols l'han fet per a les entitats locals que van bé, per dir-ho amb una expressió molt col·loquial.

Voldria fer una reflexió sobre les retribucions però me la saltaré. Sàpiguen, solament, que tenim a la llei de règim local un precepte que és especialment complex i que jo vull creure que en cap cas s'arribarà a aplicar per una raó, i és que ve a dir que la llei de pressupostos de l'Estat podrà establir quina és la retribució màxima dels empleats públics en funció del seu grup professional, grup de classificació, funcionaris i laborals, i també amb base en altres criteris. Com he dit alguna vegada, es voldria topa, impedir, no passar de determinades retribucions que es considera que estan molt inflades. I, per tant, l'Estat el que ha fet amb la llei és amenaçar-nos que sàpiguen que, en qualsevol moment, a través d'una norma pressupostària, jo puc dir a aquesta administració: «No es podrà cobrar més de 80.000 euros», per exemple. Com que encara això no s'ha concretat, crec que és de molt difícil concreció.

Voldria fer una referència final, i amb això acabo. Em refereixo a la problemàtica dels consorcis i dels seus recursos humans. Reconec que possiblement el que vaig a dir ara té algunes mancances perquè em falla una base, i és un coneixement complet de tots els ens instrumentals del seu passat, present i futur. Però fixin-se que tots vostès tenen consorcis o, millor dit, formen part de consorcis. El consorci és una figura voluntària, però m'he apropiat als consorcis, perquè tots tenim o pertanyem a algun consorci. El problema que tenim és que la llei ha intervingut en l'àmbit de les relacions laborals i en aquests moments si vostès formen part d'un consorci sàpiguen que, segons el meu criteri, poden estar en consorcis de tres tipus de classificació que afecta el seu personal de tres maneres diferents.

Els consorcis de primera, dic «de primera» perquè són els consorcis que estan a la disposició addicional 14, «decimocuarta», jo crec que són aquells consorcis creats abans del 31 de desembre del 2013, primera referència. D'acord. Són els de primera, són els que el resultat per les relacions laborals és més amable. Per què? La llei el que ve a dir és que els consorcis creats abans del 31 de desembre del 2013, segons la meua opinió, qualsevol consorci del qual vostès formin part, eh?, qualsevol que tingui personal, no se li aplicarà el règim restrictiu intervencionista de la llei de bases sempre que aquest consorci —poden mirar-ho al precepte— compleixi una sèrie de requisits. Els requisits són que no tinguin la consideració d'administració pública d'acord amb el sistema europeu de comptes, estiguin participats per entitats locals i entitats privades, no estiguin incursos en pèrdues durant dos exercicis consecutius i

no rebin ni hagin rebut subvencions de les administracions públiques en els cinc exercicis anteriors a l'entrada en vigor de la llei. Si vostès formen part d'aquests consorcis, solament em refereixo en l'àmbit dels recursos humans, la meua opinió és que el seu *statu quo* del personal no es veu afectat per la llei de règim local perquè aquesta disposició exclou aquests consorcis creats abans. He de dir una cosa, no els exclou de les restriccions si són creats després. Si demà vostès volen crear un consorci que compleixi tots aquests requisits, la garantia que es regiran pels estatuts que els regien fins ara no s'aplica. Per tant, es refereix la llei als que hi havia fins a aquell moment.

Segona, consorci amb una segona categoria. Mirin, la disposició addicional tercera diu una cosa que jo crec que és significativa. Tots els consorcis creats abans del 31 de desembre del 2013 que exerceixin serveis mínims de l'article 26 tenen una conseqüència en relació amb els seus recursos humans, i és que podran, en la meua interpretació, tenir a la seva plantilla personal funcionari o laboral que no vingui reassignat de l'Administració pública o administracions públiques que la componen. És a dir, es pot interpretar des de l'òptica dels recursos humans que aquells consorcis que fan coses de l'article 26 es mantenen en el seu *statu quo* del personal. Ara bé, pot succeir una cosa: que aquest consorci que presta serveis de l'article 26, a més, sigui solvent plenament, amb la qual cosa tampoc se li aplicarà la disposició que jo ara comentaré. Ara bé, tots els consorcis que no estiguin en aquesta circumstància, que es creïn de nou, que tinguin dèficit, etcètera, etcètera, la llei ha inclòs un article que és extraordinàriament complex i que jo solament detallaré amb l'últim apartat que és el que m'interessa, i amb això vaig acabant, per si algú vol fer preguntes.

Primer, primera crítica, permetin fer-ne una. No deixa de sorprendre que la regulació del personal dels consorcis, de tots els consorcis, no solament els locals, aparegui amb una disposició addicional de la Llei 30/92, *del régimen jurídico de administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. És a dir, en aquests moments un, per saber el règim jurídic del personal dels consorcis, ha d'anar a les normes pròpies del dret laboral i de la funció pública, a més, ha d'anar a la Llei de bases del règim local, ha d'anar a la mateixa llei, aquesta llei, la Llei 22, i a més ha d'anar a la Llei 30/1992. Una llei que diu exactament el següent: «El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las administraciones participantes.» Primera definició. Si un agafa aquest article, en la seva redacció dona la impressió que els nous consorcis que es facin o els consorcis que no estiguin salvaguardats perquè són estables, solament podran incorporar personal de la reassignació d'efectius de les entitats consorciades.

Quan ho he parlat amb algunes persones, en intervencions, etcètera, et vénen a dir que, efectivament, hi ha una voluntat política en el sentit que, bé, si les coses econòmicament no van bé o hi ha una administració matriu que ha

de reassignar efectius, o ha d'acomiar, és evident que no ha de contractar via consorcis. Crec que aquesta és una resposta molt clara. Crec, sincerament, que no és lògic o no és raonable que una administració acomiadi treballadors laborals fixos de l'administració matriu i, per altra banda, pertanyi a consorcis que tinguin necessitat d'incorporar personal. Per tant, em temo que un resultat judicial en aquest procediment, amb aquest article al·legant-se, donaria un resultat possiblement poc favorable a una administració. És a dir, ho podem dir d'una altra manera: la meva opinió és que si vostès per una banda necessiten personal en un consorci però per altra tenen efectius que han de reassignar, la llei el que ve a dir és que han de venir d'allà. El que passa és que el terme diu «procedente exclusivamente de una reasignación de puestos». Això crea una dificultat molt grossa perquè és evident que hi poden haver administracions que no hagin de reassignar ningú, i, per tant, la meva opinió personal és que aquest article s'ha d'interpretar amb una certa coherència. El que no podem fer és autoobligar-nos a assignar quan no tinguem efectius per reassignar perquè necessitem reassignar-los.

Segona qüestió, i amb això acabo. Fixin-se que s'ha determinat, a més, en un aspecte concret. M'ho va plantejar un company que està present aquí i jo estic d'acord amb ell. S'ha definit a quina administració pública quedarà adscrit el consorci; és a dir, diu: «El consorcio quedará adscrito en cada ejercicio presupuestario...» «En cada ejercicio», per tant pot variar «de año en año», perquè diu «por todo ese periodo», per tant, en funció d'uns criteris. Per exemple, «de quien disponga la mayoría de votos, quien tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de miembros, quien disponga de un mayor control sobre la actividad, quien financie más de un 50 por ciento». És a dir, el consorci queda adscrit a una administració consorciada que, en principi, compleixi un d'aquests requisits de l'apartat 2. Ja els ho comentarà la professora que ve després, però l'única qüestió que jo vull plantejar-los és la següent: «El régimen jurídico del personal del consorcio será el de la administración pública de adscripción». Per tant, si un consorci té deu ajuntaments i un d'ells, imaginem la capital de comarca, és el que posa més del 50 per cent dels diners, aquell consorci el tindrà adscrit aquest ajuntament i, el que és més important per mi, el règim jurídic del seu personal: «El régimen jurídico del personal será el de esa administración.» Per tant, haurem de debatre en alguns casos, jo penso que com a administració que som, on estem consorciats, quina majoria o no tenim, i a més diu una altra cosa: «Sus retribuciones, en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes a aquella». Això vol dir que la llei, no respectant ni la negociació col·lectiva del consorci ni respectant un principi de coherència, pot imposar uns topalls màxims «por la vía de los hechos». Si aquest any a un determinat consorci, en el qual participen l'Ajuntament de Barcelona, la Diputació i la Generalitat, hi ha una majoria de subvenció de la Generalitat, la retribució màxima del seu personal

no podrà superar la de la Generalitat, i en canvi, si l'any que ve un dels consorciats aporta més diners o té aquesta adscripció es pot modificar a la baixa o a l'alça.

És a dir, i amb això vull acabar, hi ha una conseqüència d'aquestes normes i és que, més enllà del debat sobre les competències locals, estem afectant els recursos humans. I a més, aquests recursos humans ja no tenen marge de maniobra.

Jo els diria, com a resultat final, que no deixin passar el temps i, si més no, reflexionin sobre el que tenen. Sobretot, per poder respondre quan hi hagi algun contenciós o alguna problemàtica aplicativa, perquè és cert que el temps corre i que l'any que ve ens podem trobar amb unes organitzacions que, en aquest aspecte de recursos humans, no s'hagin adaptat i s'hagin d'adaptar amb una setmana o dos setmanes.

Abans d'acabar vull dir una cosa. Gràcies per la presentació, Ferran, i vull advertir que les opinions que he donat aquí, totes, són a títol personal i, per tant, no vinculen ni qui m'ha convidat ni el meu càrrec. Ho vull dir perquè, evidentment, he fet una crítica, per exemple, a posicionaments reduccionistes sobre l'ús del personal eventual per part de la Federació Espanyola de Municipis, que és a títol exclusivament personal, en tot cas, com a especialista en els recursos humans locals. Res més.

El moderador

Moltes gràcies, professor i amic per l'escrupolositat en l'ús del temps que se t'ha assignat. Tots t'hem d'agrair també la magnífica exposició que ens has fet, de manera que ens has aclarit bastant l'impacte de la LRSAL sobre el personal al servei de l'Administració local.

Ara, en tot cas, us demanaria que, si hi ha algú que vulgui fer alguna consulta, sigui molt concisa i ràpida. I les respostes intentarem que també ho siguin.

Un assistent a la jornada

Bon dia. La pregunta va en relació amb el tema dels ens instrumentals i, en el supòsit, per exemple —després en parlarem—, del redimensionament del sector públic local, pot portar a la dissolució d'alguns d'aquests ens instrumentals, siguin consorcis, siguin organismes autònoms, siguin entitats empresarials. Què passa amb el seu personal? Vull dir, és possible subrogar-lo a l'ajuntament? Sí que a la norma, la LRSAL estableix que les mancomunitats, en el supòsit que es dissolguin, el seu personal passarà a les administracions participants, però no diu res de la resta d'organismes instrumentals.

I després tenim la llei de pressupostos del 14, que diu que no es podran incrementar les plantilles, a l'article 21. Llavors la interpretació conjunta d'aquestes normes quina sortida dóna al personal d'aquests instruments un cop dissolts? L'acomiadament o la possibilitat de subrogació?

El moderador

Perdó, senyor Boltaina, demano que la resposta sigui més concisa que la pregunta.

Xavier Boltaina Bosch

És una pregunta extraordinàriament interessant, i no està pactada. És cert que la llei solament es refereix a l'obligatorietat d'incorporació de les entitats locals d'àmbit inferior al municipi i a les mancomunitats, ho diu així. És curiós, ho diu d'una manera tan prescriptiva que dona la impressió que no sigui possible ni tan sols l'acomiadament en aquests supòsits, és a dir, encara que ho demani algú sembla que és un imperatiu. No entraré aquí. En l'altre cas és evident que la llei no diu res, i la llei no està dient res perquè jo, personalment, crec que està pensant en la disposició addicional 20 de l'Estatut dels treballadors, que diu que, per causes econòmiques, tècniques, organitzatives, de producció, vinculades al que la llei defineix com a supressió de serveis públics, es pugui produir l'extinció dels contractes. És un tema complicat. Ahir ho va dir un representant sindical. Jo no comparteixo les xifres que va dir, perquè puc dir xifres encara més elevades. No a Catalunya, a nivell d'Espanya es calcula que s'han perdut 200.000 llocs de treball al sector públic local. Són molts.

Efectivament, hi ha un article, l'article 44 de l'Estatut dels treballadors, que es refereix a la subrogació. És evident que si els serveis educatius passen a una altra administració és molt difícil defensar que no hi ha una subrogació. I ho sento, l'article 44 és una norma legal del nostre sistema d'ordenament jurídic, agradi o no agradi. És cert que suposarà un increment del capítol 1 de l'entitat receptora, però també significarà una disminució del capítol 1 de l'entitat que els detreu. És cert, no obstant això, que ens podem trobar en situacions en què no es necessiti tanta plantilla, i tots sabem que s'estan fent processos d'acomiadament. Però crec que no podem oblidar la legislació laboral pel que fa a l'article 44 de la subrogació i veure en quins casos sí i en quins casos no. I no crec que els tribunals laborals estiguin molt per la labor de fer interpretacions purament formalistes, administrativistes, per lògica, com ho han fet amb el personal indefinit no fix al final dient que hi ha indemnització quan s'amortitza, senzillament perquè quan eren pocs eren pocs però ara són molts els que s'amortitzen. Ho sento, perquè ha sigut una resposta més llarga.

El moderador

Molt bé. Ja veieu que no me'n surto, però, de totes maneres, me n'alegro, que no me'n en surti. Una altra pregunta? No n'hi ha cap?

Molt bé, doncs, moltes gràcies a tots per la seva assistència.

Farem una pausa de quinze minuts. Gràcies.

Mecanismes de revisió constitucional de la reforma del règim local produïda per la LRSAL. Recurs en defensa de l'autonomia local? Qüestió d'inconstitucionalitat?

El moderador (Josep Maria Sabaté)

Reprenem el fil de la jornada i en primer lloc els anuncio un petit canvi en el seu desenvolupament. La ponència que teníem ara prevista, de la doctora Encarnación Montoya, vindrà seguidament d'aquesta, i avancem la que teníem reservada a la doctora Mercè Barceló perquè, per problemes de desplaçament de la doctora Montoya —ens ha avisat que hi havia un petit retard en el vol que la portava de Sevilla a Barcelona—, hem de fer aquest canvi. Espero que això no els causi gaires molèsties i que puguem resoldre així aquesta qüestió.

Per tant, avancem la ponència que havia de tenir lloc a darrera hora a aquest moment. La ponència referida als mecanismes de revisió constitucional de la reforma de règim local produïda per la LRSAL, que ens exposarà la doctora Mercè Barceló. En aquests darrers mesos, quan analitzàvem la llei, s'anava anunciant que el món local combatria segurament la LRSAL, i ens preguntàvem com ho faria, quines són les formes d'incidir-hi. Fonamentalment mitjançant el recurs en defensa de l'autonomia local. Hi ha també la possibilitat que es formulï una qüestió d'inconstitucionalitat en cas que hi hagués un conflicte concret en la jurisdicció, etcètera. Ens acompanya per a il·lustrar-nos sobre això la doctora Mercè Barceló.

I ens acompanya també el senyor Lluís Saura, advocat, que no havíem posat al programa, reservant-lo com un element de valor de darrera hora, perquè sabran vostès que la setmana passada van anunciar les entitats municipalistes, l'ACM i la Federació de Municipis que, precisament, ajudarien o promourien amb una labor que els reconeix específicament la Llei orgànica del Tribunal Constitucional que els municipis poguessin adoptar els acords necessaris per promoure aquest recurs en defensa de l'autonomia local. El

senyor Lluís Saura, del gabinet d'advocats Roca i Junyent, ha rebut l'encàrrec per part d'aquestes entitats d'assessorar-les en aquest procés que, com els explicarà també la doctora Barceló, és força complex i que, precisament, en alguns casos ha sigut difícil arribar al Tribunal Constitucional i que hagi prosperat aquest recurs per qüestions pràcticament formals, en molts casos.

Per tant, sense més preàmbuls, passem a aquesta exposició. Els faig breument cinc cèntims del currículum dels ponents. La doctora Mercè Barceló és professora de dret administratiu de l'Autònoma des de l'any 1999; des del 2006, catedràtica de dret constitucional d'aquesta universitat; és també membre de la Comissió Jurídica Assessora i és una acreditada experta en aquesta matèria i, específicament, tenim exemples de la seva participació com a experta en diversos processos relacionats amb el dret constitucional; va ser membre de la comissió que va assessorar el Parlament i el Govern en la redacció de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 i també el Parlament i el Govern de la Junta d'Andalusia en la redacció de l'Estatut d'Andalusia de l'any 2007. També, segurament, deu conèixer la doctora Barceló com a coordinadora del col·lectiu de juristes Praga a favor del dret a decidir.

En relació amb el senyor Saura, cal esmentar que ha estat magistrat durant una pila d'anys a la sala contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, ha estat director general d'Assumptes Contenciosos del Gabinet Jurídic de la Generalitat i és ara mateix director del Departament de Dret Públic de la firma Roca i Junyent. Ha estat també professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra i professor de postgraus i màsters a l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona, i també magistrat al Tribunal Superior de Justícia del Principat d'Andorra.

Sense més presentacions, donem la paraula a la doctora Barceló.

Mercè Barceló i Serramalera (catedràtica de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona i membre de la Comissió Jurídica Assessora)

Moltes gràcies per la presentació, moltes gràcies per haver-me convidat i celebri que es facin actes com aquest en preparació d'un recurs possiblement que presentaran tots vostès enfront d'aquesta Llei 27/2013.

El títol de la meua intervenció me'l va plantejar el senyor Sabaté. Em va dir: «Com podem recórrer contra aquesta llei? Què hem de fer per a recórrer contra aquesta llei? Hi haurien altres vies?».

Molt breument sobre aquestes altres vies i la seva ineficàcia. Aquestes altres vies es poden exercir en funció de l'objecte que s'hagi d'impugnar. Si es tracta d'un reglament, actualment i abans que existís el recurs en defensa de l'autonomia local, existeix la via contenciosa. Si es tracta d'una llei, existeixen dos camins processals que ara es mantenen també paral·lelament, a més a més d'aquest recurs en defensa de l'autonomia local. Aquestes dues vies són, d'una

banda, el recurs d'inconstitucionalitat directe, i de l'altra, la qüestió d'inconstitucionalitat. Cap de les dues els interessen a vostès, i els diré ara per què.

Pel que fa al recurs directe d'inconstitucionalitat, no el poden plantejar els ens locals, l'han de plantejar cinquanta diputats, cinquanta senadors, el defensor del poble, les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, el Govern. Sí que preveu la Llei de bases de règim local, en l'article 119, una possibilitat, i és que vostès sol·licitin a l'anomenada Comissió Nacional d'Administració Local que alhora sol·liciti a un d'aquests òrgans que acabo d'esmentar que presenti el recurs d'inconstitucionalitat. Per tant, vegin que vostès, els ens locals, no estan legitimats en aquesta via però sí que hi ha una manera de sol·licitar-ho a un subjecte que al mateix temps ho sol·licitarà a un altre. Per tant, no seria una via massa eficaç.

L'altra via és la de la qüestió d'inconstitucionalitat. Tampoc és una via en la qual vostès estiguin directament implicats. Perquè, què és una qüestió d'inconstitucionalitat? Una qüestió d'inconstitucionalitat existeix al nostre ordenament quan a un jutge, en un cas concret, la norma que ha d'aplicar li planteja dubtes d'inconstitucionalitat. Aleshores paralitza el procés abans de dictar sentència i eleva al Tribunal Constitucional la pregunta de si és constitucional aquella norma que ha d'aplicar o no és constitucional. El Tribunal Constitucional resol la qüestió i el jutge resol ja amb la resposta que el Tribunal Constitucional dóna al seu procés concret.

Presentar o no presentar una qüestió d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional per part d'un jutge és una potestat exclusiva d'aquest. Els ens locals, si són part en un procediment, poden sol·licitar-ho, però una resposta negativa per part del jutge no dóna dret a res més. No es vulnera cap dret dels ens locals en cas de resposta negativa. Per tant, davant d'aquest panorama, l'any 1999 es va fer evident que els ens locals estaven completament desprotegits per a defensar la seva autonomia. I llavors es va introduir a la Llei orgànica del Tribunal Constitucional aquest procediment que coneixem com a *recurs en defensa a l'autonomia local*.

Quan es va introduir, l'any 99, va plantejar molts problemes teòrics. No en faré esment, ara, d'aquests problemes teòrics, sinó que els assumirem. Aquest recurs ja funciona des de fa quinze anys, ja no cal plantejar-se'ls, però sí que, en canvi, la seva pràctica planteja una sèrie de qüestions, de problemes, de buits, que són els que aquí a mi m'agradaria explicar-los. Per tant, a partir d'ara i en aquests minuts que se'm donen d'intervenció, em referiré a dues qüestions: d'una banda, els explicaré en què consisteix aquest recurs, al qual estan cridats els ens locals directament per a defensar la seva autonomia. D'altra banda, em referiré a què és el que haurien de dir els ens locals per a defensar-la? Què podem reclamar, què podem esperar del Tribunal Constitucional? Com podem construir el recurs? Perquè al meu parer, ara ho veuran, el poc èxit que ha tingut aquesta via (que ha tingut molt poc èxit, ara els explicaré

per què), es deu, fonamentalment, a la doctrina del Tribunal Constitucional respecte al que és l'autonomia local. Entendre-la com una garantia institucional és deixar sense contingut l'autonomia dels ens locals.

En la meua segona part de la intervenció, de forma molt breu pel temps que tenim, intentaré fer una construcció diferent, en la qual —és simplement un suggeriment— es podria fonamentar el recurs que vostès han de presentar. Seria un capgirament de la doctrina actual del Tribunal Constitucional.

Anem per la primera de les qüestions. Jo em vaig permetre de preparar-los el que són els aspectes més procedimentals, que jo tocaré molt per sobre perquè després el senyor Saura aprofundirà en aquesta qüestió. Em vaig permetre de preparar-los un petit dossier. En aquest dossier tenen vostès les normes i els esquemes quant al procediment, però el que a mi m'interessa més destacar és que hi ha totes les resolucions que ha dictat el Tribunal Constitucional des de l'any 99 fins ara, i n'hi ha vint-i-dues: són quatre sentències i divuit interlocutòries.

Dades a destacar: de les vint-i-dues resolucions, divuit són, doncs interlocutòries. És a dir, en divuit casos no s'ha acabat el procediment. Només s'ha acabat el procediment, tot ell, per sentència, en quatre ocasions de vint-i-dues. I només en dues d'aquelles quatre sentències s'entra a fons: són els famosos casos de Ceuta i de Gijón. I en les altres dues hi ha una pèrdua d'objecte, hi ha una extinció de l'objecte. Què vol dir? Que a mig camí, a mitja tramitació, s'ha modificat aquella llei que estaven impugnant els ens locals i que l'han modificat en un sentit que ja els anava bé als ens locals i, per tant, es renuncia a seguir el procés i s'ha extingit l'objecte.

De les interlocutòries, és curiós veure què ha passat pel camí. D'aquestes divuit, quatre són per extinció de l'objecte. Hi ha hagut una modificació d'allò que s'impugnava i, per tant, els ens locals han decidit no tirar endavant el recurs. N'hi ha una de denegació de prova, que no ens interessa. I ens comencen a interessar aquestes que diré, perquè tenen molta relació amb el tema de la legitimació; s'ha d'anar amb molta cura en aquests casos. Per manca de nombre mínim d'ens locals per a recórrer, hi ha dues interlocutòries, i aquí s'acaba el procés. Compte, perquè, quan hi ha un impediment dels requisits formals per a seguir amb l'acció, s'ha acabat el procés, es dicta una interlocutòria amb la causa, es motiva la causa i ja no s'entra en el fons de l'assumpte. Cinc interlocutòries més perquè els ens locals no eren destinataris únics de la norma impugnada. I una darrera perquè l'actora no tenia naturalesa d'ens local legitimat: era una corporació territorial, una corporació metropolitana de transport, i el Tribunal Constitucional va dir: «Vostè no està legitimat per a impugnar això sinó que només ho estan les províncies i els municipis». Una interlocutòria més per manca d'inclusió, en l'acord de la corporació, del motiu del recurs. Aquí, després els ho diré, s'ha d'anar amb molta cura quan pren l'acord el ple de la corporació d'incloure tots els motius de recurs, perquè, només que no n'hi hagi un d'inclòs, el Tribunal Constitucional d'aquell motiu ja

no en vol saber res. I per notòriament infundats, és a dir, ja avançant un judici de si aquella norma que s'impugna i que vulnera o no vulnera l'autonomia local, per notòriament infundats, que se'n diu, dos interlocutòries: una d'un ajuntament de la Rioja i una altra d'uns municipis de les Canàries.

Per tant, fixin-se que els dos grans problemes, si ens repassem aquests vint-i-quatre casos que hi ha hagut, són, d'una banda, la manca de legitimació activa i, de l'altra, que els conflictes siguin notòriament infundats, és a dir, que no hi hagi una apreciació de l'existència de la vulneració d'allò que sigui l'autonomia local. El primer problema és fàcil de resoldre; es tracta d'interposar correctament el recurs. Simplement, quan es formula el recurs i es presenta tota la documentació, s'ha de fer de manera rigorosa i complint escrupolosament totes les formalitats processals. El segon ja és bastant més complicat i d'això me n'ocuparé en la segona part de la meva intervenció.

Com es caracteritza, aquest recurs? Què és aquest recurs en defensa de l'autonomia local? Aquest recurs es pot qualificar pel seu caràcter de mixtura entre molts recursos. Té trets propis del recurs d'empara, té trets propis dels conflictes de competència i té característiques també comunes amb els recursos d'inconstitucionalitat. S'anomena *conflicte*, es regula dintre del capítol titulat «Els conflictes» juntament amb els conflictes entre òrgans. Hi ha els conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes, i aquestes entre si. Es permet que el Tribunal Constitucional quan dicti sentència reconegui allò que és típic d'un conflicte, que és que la competència és de l'Estat, o és dels ens locals. Però fixin-se que no és pròpiament tampoc un conflicte perquè no s'exigeix, en aquests casos —i aquest punt és important— en què els ens locals defensen l'autonomia local, que hi hagi una reivindicació de titularitat de competències, el que se'n diu una *vindicatio potestatis*. No s'exigeix perquè l'autonomia local es pot defensar en aquest supòsit però també en d'altres. Es pot defensar, per exemple, en defensa del sistema de govern local; l'autonomia local es pot defensar també per un problema de suficiència de recursos econòmics, es pot defensar també perquè s'estableixin uns controls. Per exemple, en aquesta llei és evident que estableixen uns controls de tutela no conformes amb la garantia institucional. Per tant, això no és només un conflicte, va molt més enllà del que és un conflicte. I més aviat, per tant, això fa que es transformi en un recurs d'inconstitucionalitat, un recurs d'inconstitucionalitat que transcendeix el conflicte de les parts i que es fa en defensa de la coherència de l'ordenament jurídic.

Ara bé, també és un recurs d'inconstitucionalitat molt *sui generis* perquè en aquest recurs no es pot al·legar qualsevol tipus de vulneració de la Constitució sinó només una sola qüestió: que la norma concreta vulnera l'autonomia local. És l'únic motiu que es pot al·legar a través d'aquest recurs. I, a més a més, tampoc és un recurs d'inconstitucionalitat, o seria una característica que el faria allunyar-se, també, del recurs d'inconstitucionalitat per un fet que és molt

peculiar: si prospera realment —si prosperés, que no ha prosperat mai— un recurs en defensa de l'autonomia local, primer tindrem una sentència del Tribunal Constitucional que ens reconeixerà, efectivament, que s'ha vulnerat l'autonomia local, però amb aquesta sentència no podrà declarar inconstitucional la llei o la norma amb rang de llei que vulnera l'autonomia, sinó que el Tribunal Constitucional farà una cosa que està reservada per als recursos d'empara i s'adapta a aquest tipus de recurs, que és fer elevar una autoqüestió al ple i llavors seguir un procediment específic —un altre procediment, a més a més del que hauran instat els ens locals, que ja se'ls escapa de les mans— per a declarar inconstitucional la llei que s'ha declarat que ha vulnerat l'autonomia local en la primera sentència. Mirin si és complicat tot aquest procediment.

Aquí es plantegen una sèrie de problemes molt importants als quals no tenim resposta perquè mai s'ha dictat una sentència que estimi que hi ha hagut vulneració de l'autonomia local, i que són els següents: què succeeix si es dicta sentència declarant la vulneració de l'autonomia local i què passa amb la llei mentre no es dicta la segona sentència, que és la que la declararà inconstitucional i l'expulsarà de l'ordenament jurídic? Quins efectes jurídics produeix aquesta llei, mentrestant? Actualment no tenim resposta. S'hauria de fer una construcció doctrinal quan arribi el moment, quan tinguem la primera sentència que reconegui que hi ha vulneració de l'autonomia local. Podria el Tribunal Constitucional modular els efectes d'aquesta llei —que encara estaria en vigor— fins que no es declari nul·la per haver vulnerat l'autonomia local? Ho pot fer, això, un tribunal constitucional? Les lleis tenen presumpció de constitucionalitat fins que no són declarades inconstitucionals. Per això, el Tribunal Constitucional, al meu parer, no ho podria fer. Per tant, es dicta un problema teòric que s'haurà de resoldre quan tinguem la primera sentència que estimi la vulneració de l'autonomia local.

Pel que fa a l'objecte, molt ràpidament. Contra què es recorre i què es demana? Contra què es recorre: no tenim problemes en aquest cas. Es recorre contra normes amb rang de llei: això és una llei, aquesta és una norma amb rang de llei i, per tant, no se'ns plantejaria cap problema. Què es demana? La pretensió principal que han de demanar els ens locals en el seu recurs és que l'acte, la llei, el precepte concret, lesiona l'autonomia local, però també hi ha peticions complementàries en funció de la vulneració concreta que s'hagi produït. Si s'ha produït una vulneració de competències, s'ha de reivindicar la titularitat competencial i que hi hagi una declaració del Tribunal Constitucional en la decisió de la sentència d'acord amb la qual el títol competencial controvertit correspon als ens locals. Això, en funció, també, de cada un dels *petitum* principals de per què s'ha vulnerat l'autonomia local, s'ha de compassar amb peticions complementàries i es pot demanar la declaració d'inconstitucionalitat de la llei, però això es farà amb una altra sentència —com els deia abans—, i no es pot demanar res més. No es pot dir, per exemple, que la llei

vulnera drets fonamentals. L'únic motiu de vulneració de la llei —aquesta és una peculiaritat que caracteritza aquest procediment— és, precisament, això, que el *petitum* ha d'estar cenyit a una vulneració de l'autonomia local.

Quant a la legitimació, deixo aquest aspecte per al professor Saura. Ja veuran que és de destinatari únic o destinatari plural. Només insistiré en una qüestió, i és que, abans de presentar el recurs, els ens locals han de sol·licitar un dictamen. Com que entenc que aquest recurs el presentaran no només municipis de Catalunya, sinó ens locals de tot Espanya, quan els recurrents són de més d'una comunitat autònoma, han de demanar un dictamen al Consell d'Estat. Si no, si només fossin recurrents de Catalunya, seria el Consell de Garanties Estatutàries qui hauria d'emetre el dictamen. Aquest dictamen al Consell d'Estat és clau. Allí els ens locals ja plantejaran el recurs en els seus termes. I pensin que un dictamen negatiu del Consell d'Estat els condemna. Ja inclinarà molt la balança cap a una sentència, si arribem a la sentència negativa. I que, probablement, això és el que permet dir que no hi ha un contingut fundat; és a dir, l'existència d'aquest dictamen negatiu a la vulneració de l'autonomia local és el que permet al Tribunal Constitucional reduir el procediment i, ja per interlocutòria, tancar-lo. Vull dir amb això que s'ha d'esmerçar molt d'esforç a presentar, quan es demani la consulta al Consell d'Estat, una consulta molt detallada d'allò que es vol i com es vol construir. Ja els ho dic: la resposta del Consell d'Estat serà molt determinant per al procediment posterior davant del Tribunal Constitucional.

Aquest dictamen s'ha de demanar tres mesos després de la promulgació de la llei —per tant, el dia 30 de març fineix el termini per a sol·licitar aquest dictamen davant del Consell d'Estat. I un cop es disposa del dictamen, dins del mes següent a la recepció d'aquest, és quan es planteja el conflicte davant del Tribunal Constitucional. Aquí s'ha de tenir en compte que hi ha una fase d'admissió. En aquesta fase d'admissió és quan poden sortir els defectes formals que hem anomenat abans (manca de legitimació, que no hi hagi un acord del ple, que l'acord del ple no reculli tots els aspectes, que manqui un requisit de legitimació...), o en l'altre cas, que el recurs sigui notòriament infundat. I ja els dic: en aquest «notòriament infundat» té molt de pes el resultat que s'obtingui del dictamen del Consell d'Estat que haurà d'acompanyar el recurs.

A partir d'aquí, es dona trasllat a les parts, si s'admet, i superada aquesta primera fase, es dicta sentència. La sentència té un contingut obligatori que ha de determinar si s'ha vulnerat o no s'ha vulnerat l'autonomia local i, després, un contingut complementari en funció dels *petitum* que hi hagi hagut. Si és un tema competencial, es declararà la competència dels ens locals o la competència de l'Estat. En funció dels *petitum* en concret la sentència tindrà continguts facultatius. També es pot pronunciar sobre situacions de fet o de dret que s'hagin de produir a partir d'aleshores. I si la sentència és positiva, si la sentència contempla una vulneració de l'autonomia local, aleshores, el

Tribunal Constitucional eleva una qüestió al Ple i comença de nou un altre procediment per a declarar inconstitucional la llei. I aquest seria un segon procediment en el qual els ens locals ja no tindrien participació.

Fins aquí les qüestions de procediment. Em vull referir ara, en aquesta segona part de la meva intervenció i de forma molt breu, a com em sembla que s'hauria de donar un tomb a tota aquesta doctrina de fa trenta anys i escaig del Tribunal Constitucional sobre l'autonomia local, perquè no ens ha portat mai a bon port. Des de l'any 1999 existeix aquest tipus de recurs, i tenim només dues sentències sobre el fons i les dues desestimàries. Alguna cosa falla i, en la perspectiva de qui defensa l'autonomia local, això ha de fer replantejar-se la qüestió.

Tot parteix, aquí, del fet que el Tribunal Constitucional, des de la primera sentència que va dictar, va dir que l'autonomia local era una garantia institucional. La cosa sembla innòcua, però és que, a partir d'aquí, s'esdevé el joc de despropòsits que hi ha hagut al meu entendre amb relació a l'autonomia local. Què vol dir una garantia institucional i quines conseqüències té? Diu el Tribunal Constitucional: «Para determinar el contenido y la extensión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, debe partirse de nuestra reiterada doctrina, según la cual, la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Más allá» —segueix dient— «de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto de contenido legal» —i aquesta és la conseqüència— «que permite configuraciones legales diversas válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional.»

Què deduïm d'aquí? Que no es formula com un dret l'autonomia local, no es formula com un principi estructural de l'ordenament jurídic, sinó que es configura com una garantia institucional. I aquesta garantia institucional, què significa? Doncs, que hi ha una garantia per als ens locals d'uns elements essencials mínims d'autogovern que només s'entendran vulnerats si s'afecten de tal manera que desapareix (deixa de ser recognizable) l'autonomia local. Fora d'aquest àmbit, fora d'aquests mínims, el legislador té absoluta llibertat per a regular l'autonomia local com vulgui. Bé, doncs, mal punt de partida tenim, perquè no tenim limitat el legislador, perquè, en el judici de constitucionalitat que fa el Tribunal Constitucional de si aquesta llei contravé a l'autonomia local, només podrà examinar si el legislador ha respectat la garantia institucional, que no sabem encara ben bé què és. És com un mínim sense el qual la institució deixa de ser aquella institució i es converteix en una altra cosa. L'únic que podem comprovar, per tant, és si el legislador ha respectat aquest mínim, i fora

d'aquest mínim té absoluta llibertat d'actuació. Aquest és al meu entendre el problema de l'autonomia local en la seva formulació com a garantia.

El concepte d'autonomia local —faré molt breument una mica d'història— és un concepte que va fer servir Carl Schmitt, als anys vint a Alemanya, parlant d'una constitució, la Constitució de la República de Weimar, la qual no es considerava que fos una norma. La constitució no era com ara, que l'entendem com una norma que el Tribunal Constitucional ha de protegir, sinó un programa polític. Per això, a Schmitt li va semblar necessari que algunes institucions sí que tinguessin aplicabilitat normativa, és a dir, força d'obligar. I llavors construeix una teoria que anomena *garantia institucional*. Què vol dir la garantia institucional en la formulació de Schmitt? Vol dir que, quan un article constitucional reconeix l'autonomia local, el que està reconeixent és un institut històric que s'ha de preservar. Aquella història, aquell institut històric que tanca aquella garantia institucional, és el que s'ha de preservar, i allò sí que és obligatori, encara que la constitució sigui un programa polític.

És clar, dit això en un context com l'alemany o dit també en un context com el francès, en què hi ha una llarguíssima tradició municipalista, en què el principi de subsidiarietat està arrelat des del segle XIX, és dir alguna cosa. Ens està dient que hi ha una garantia institucional amb un contingut no de mínims, sinó un contingut històric, que pren suport —en el cas alemany i en el cas francès— sobre el principi de subsidiarietat, del qual es poden extreure moltíssimes conseqüències de protecció de l'autonomia local. Llavors, és clar, el legislador no és lliure en aquest sistema. El legislador, en el sistema alemany, en la Constitució de Weimar, no era lliure, no podia fer el que volgués perquè hi havia un contingut d'aquesta autonomia perfectament delimitat a través del principi de subsidiarietat; un contingut propositiu, no només defensiu.

Però, què s'ha fet a Espanya amb relació a aquest principi? El professor Parejo va ser uns dels primers que va parlar de l'autonomia local i va traslladar automàticament aquest institut de l'autonomia local al nostre sistema. Però al nostre sistema no fa falta cap institut de la garantia constitucional, perquè la Constitució ja és normativa, no fa falta dir que hi ha tota una història darrere de la Constitució perquè aquesta obligui. No, perquè la Constitució obliga per ser Constitució i la Constitució és norma. Per tant, en un context de Constitució normativa, no ens fa falta recórrer a cap categoria estranya ni forana amb conseqüències pertorbadores. Perquè, si parlem del fet que l'autonomia local és una garantia institucional, estem creant una garantia merament defensiva, és una garantia de supervivència de l'entitat, que ens funcionarà en casos molt extrems, en casos en què la llei faci una regulació tal que faci desaparèixer la institució; i així va funcionar —recordin vostès— en el cas de la sentència constitucional sobre les diputacions catalanes. Allà va ser quan va sorgir aquest concepte de la garantia institucional, però perquè se suprimien les diputacions catalanes. Bé, doncs aquesta és la seva virtualitat i, a partir

d'aquí, no en té més. Si construïm l'autonomia local com una garantia institucional, no té cap sentit propositiu, és merament defensiva, reactiva, no té cap contingut propositiu. I menys en un estat com el nostre, en què no hi ha cap tradició municipalista i no li podem donar cap contingut de més a més a la garantia institucional, perquè no tenim arrelat el principi de subsidiarietat, no el tenim assentat en la nostra tradició jurídica com ho està a França o com ho està a Alemanya. Per tant, es tracta d'una institució merament reactiva.

Què els proposo, doncs? Fer una construcció diferent de la garantia institucional, que perfectament cap en el nostre sistema. I ho ha dit el mateix Tribunal Constitucional. El que passa és que no només n'ha tret conseqüències. El Tribunal Constitucional, en una de les primeres sentències, en la de les diputacions catalanes, la Sentència 32/1981, va dir que l'autonomia local és un principi estructural de l'ordenament jurídic. Dir que és un principi estructural és dir una cosa molt diferent —i ara els diré per què— a dir que és una garantia institucional. Què vol dir que és un principi estructural? Si és un principi estructural, com ho és el principi democràtic, o com ho és el principi d'estat de dret o social, o el principi de l'autonomia de les nacionalitats i regions, si vol dir això, igual que aquests altres principis, aleshores, això és un mandat positiu. No és un mandat de defensa, sinó un mandat positiu amb un determinat contingut adreçat a tots els poders públics; un mandat que ordenarà la creació de les lleis i la interpretació de la resta de l'ordenament jurídic, amb dues conseqüències.

Una primera —i amb això sí que acabo—, que aquest mandat és un mandat d'optimització. Davant de diverses solucions, quan hi ha una norma que es considera que és un principi estructurador del sistema constitucional, el mandat d'optimització obliga el legislador a triar la solució més beneficiosa de les solucions que hi hagi, la més beneficiosa, la que preservi millor l'autonomia local. Fins al límit, és clar, que quan aquesta autonomia local incideixi en altres valors i col·lideixi amb altres béns jurídics sigui obligat de fer-ne una ponderació. Això d'una banda.

I de l'altra, ens permet dotar-lo d'un contingut hermenèutic. Si entenem l'autonomia local com a principi estructurador, amb sentit positiu, li hem de donar un contingut, i aquest contingut ve donat per allò que diuen les normes de la Constitució, més allò que el Tribunal Constitucional ha considerat com a bloc de la constitucionalitat. I què entenem per bloc de la constitucionalitat que donaria contingut a allò que diuen els articles 137, 140 i 141, on es reconeix l'autonomia local? Quines normes estarien dintre d'aquest bloc? Per mi n'hi ha dues de claríssimes, però no la Llei de bases de règim local —com alguna vegada ha dit el Tribunal Constitucional—, perquè és el mateix paràmetre que el del legislador. Això seria incongruent.

Aquestes dues normes que són, d'una banda, la Carta europea d'autonomia local, on es reconeix i es positivitza el principi de subsidiarietat. Ja que no tenim una tradició històrica com a referent, cal introduir-la per via inter-

pretativa, i els tractats internacionals, com ara la Carta, d'acord amb l'article 96 de la Constitució, formen part del nostre ordenament. I si formen part del nostre ordenament, en el nostre ordenament s'introdueix el principi de subsidiarietat. I si construïm l'autonomia local com un principi, aquest principi de subsidiarietat té moltes conseqüències, i ara, ni molt menys, m'hi estendré, però una de les conseqüències és una atribució universal de competències als ens locals, fins que collideixi amb altres competències, i no a l'inrevés, no una atribució de competències per defecte, sinó una atribució universal que, després, anirem limitant en funció que collideixi amb altres principis estructurals, com el principi d'autonomia de les comunitats autònomes, per exemple.

L'altra norma a tenir en compte és l'estatut d'autonomia. En l'Estatut d'autonomia de Catalunya, primer, es reconeixen les competències pròpies dels ens locals i, segon, s'estatueix el principi de subsidiarietat. Per tant, a partir d'aquest moment, si construïm l'autonomia local com un principi estructurador al costat del principi democràtic, del principi d'autonomia de les nacionalitats i regions, al costat de l'estat social, i d'altres principis estructuradors, fixin-se que deixa de ser un contingut de mínims. L'autonomia local passa d'aquesta manera de tenir un contingut reactiu i ser un contingut de mínims a tenir un contingut molt més ampli, definit per la subsidiarietat, que serà la que vindria a limitar l'acció o l'actuació del legislador. Ja no tindríem un legislador lliure fora de l'àmbit de mínims, sinó que tindríem sempre un legislador que hauria de respondre als principis de proporcionalitat quan limités les competències als ens locals, perquè, si s'entén que les competències dels ens locals són també originàries, el legislador ja no actua amb la mateixa llibertat i ha de justificar totes i cada una de les limitacions d'acord amb altres principis de ponderació de béns, del principi de proporcionalitat, etcètera.

Per tant, i en conclusió pel que fa a la meua intervenció: portant tot això que he dit fins ara al recurs que els ens locals han de plantejar enfront de la LRSAL, crec que s'han de cuidar molt bé els aspectes formals, especialment el de la legitimitació. S'ha de ser molt curós també quan es demani la consulta al Consell d'Estat, perquè farà de filtre d'inadmissió. La resposta que doni s'ha d'aprofitar molt bé, perquè és una oportunitat que tenen vostès ara. Perquè no estem davant d'una vulneració puntual per part d'un reglament o per part d'una norma de planificació urbanística que vulnerin l'autonomia local, sinó que estem davant d'una llei que canvia completament el model d'autonomia local. Per tant, s'ha d'aprofitar molt bé aquesta possibilitat per a intentar canviar la perspectiva de defensa; la defensa no ha de ser des de la garantia institucional, perquè no porta enlloc. Cal fer una nova construcció d'allò que serveixi de paràmetre de constitucionalitat.

I, finalment, crec també que s'ha de tenir molt en compte l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i aquí, això ja és un avís per a la Generalitat, que també haurà de presentar el seu recurs per vulneració de competències, perquè vostès saben molt bé que les disposicions addicionals, per exemple, d'aquesta

lleï estableixen una sèrie d'excepcions de no-aplicació, entre les quals no hi és Catalunya. Només hi ha el País Basc i Navarra, i Aragó en un determinat aspecte; però Catalunya no hi és. Catalunya ha de fer una defensa també de les seves competències, perquè el seu estatut forma part del bloc de la constitucionalitat i planteja uns paràmetres de constitucionalitat que la Generalitat també haurà de tenir en compte reclamant un tracte especial per als seus ens territorials a Catalunya. Fins aquí la meva exposició.

El moderador

Moltes gràcies, doctora Barceló, per la vostra intervenció, que crec que ens ha il·lustrat molt bé sobre el tema que ens ocupa, moltes gràcies.

Té ara la paraula el professor Saura.

Lluís Saura Lluvià (director del Departament de Dret Públic de Roca Junyent Advocats)

Bon dia a tothom. En primer lloc vull agrair a l'organització i, en particular, en aquest tema en concret, a la doctora Barceló la possibilitat de poder intervenir personalment en aquest assumpte, tot i que ja saben vostès que estava, en principi, fora de programa i la doctora Barceló no ha tingut cap inconvenient a cedir-me l'oportunitat d'explicar i, potser, concretar, des d'un punt de vista molt pràctic, una part de la seva ponència.

Dit això, jo els explicaré, a partir de l'encàrrec compartit d'articular tota l'estratègia per defensar l'autonomia local fins al Tribunal Constitucional de les qüestions pràctiques que poden sorgir en aquest moment. Com vostès saben, i ha explicat molt bé la doctora, l'any 1999 es va introduir aquest nou capítol a la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, que parla del conflicte en defensa de l'autonomia local. Aquesta via té per objecte possibilitar als ens locals la impugnació davant del Tribunal Constitucional de lleis de l'Estat o de les comunitats autònomes que resultin poc respectuoses o totalment desconexades del principi de l'autonomia local. Aquesta via, que és l'única que hi ha per poder defensar estrictament l'autonomia local davant del màxim interpret de la Constitució, és la via que ha escollit el municipalisme de tot l'Estat espanyol per reaccionar contra la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. Per tant, ens situem en un context en què, tot i que nosaltres puguem tenir l'òptica del municipalisme de Catalunya, del govern local, del règim local, i que tenim interioritzada tota una sèrie de mecanismes, d'institucions, etcètera, etcètera, d'una gran tradició a Catalunya, el recurs s'ha de plantejar des d'una perspectiva unitària. Perquè aquest recurs ha de servir absolutament per a tots els municipis de l'Estat espanyol que s'hi vulguin adherir.

Per tant, ens obliga, per les raons que ara diré, a fer un plantejament de denominador comú per a tot el municipalisme de l'Estat. Les raons bàsiques en les quals articularem tot aquest plantejament són —com vostès segurament ja

han vist—, d'una banda, que aquesta normativa estableix un desapoderament competencial dels municipis amb vulneració, per tant, de la garantia institucional de l'autonomia local que recullen els articles 137 i 140 de la Constitució. Tot allò que estableixen els articles 7.4, 25, 26 i 27 de la Llei 7/1985, que han estat reformats íntegrament de manera molt significativa per aquesta llei, permet que els ajuntaments puguin perdre competències i, a més, en segon lloc, estiguin subjectes a una sèrie de controls *ex ante* i *ex post*, que són controls de pura oportunitat que es fan amb la finalitat, en el fons, d'uniformitzar a tot l'Estat tota una sèrie d'actuacions que entenem que vulneren l'autonomia local que tenen garantida els ajuntaments.

Amb independència d'això —i això ho desenvoluparem en els escrits corresponents—, tot el sistema que es dissenya, entenem que posa en perill tot el sistema de prestació de serveis municipals i, concretament, dels serveis municipals que són de més proximitat. Tot això, lògicament, és una conseqüència de la vulneració del principi d'autonomia local, i això és un argument de complement. Però insistim: fonamentalment, entenem que hi ha aquest desapoderament competencial dels municipis de manera directa i, en segon lloc, hi ha tota aquesta inclusió de mecanismes de tutela i de control d'oportunitat que són, més o menys directament, vulneradors del principi d'autonomia local.

He de dir, com ha explicat també la doctora Barceló, que aquest és un procediment molt excepcional, de factura relativament recent en el nostre sistema constitucional, i que ha estat —com ha explicat ella— bastant poc utilitzat fins al moment, i ha estat utilitzat amb uns resultats bastant decebedors respecte no solament ja als aspectes substantius, sinó merament pels aspectes formals. El Tribunal Constitucional i el mateix Consell d'Estat han estat molt rigorosos a l'hora d'exigir o a l'hora de valorar els requisits que permeten entrar a un pronunciament sobre el fons. He de dir que aquest que se'ns planteja ara és el primer cas de tanta magnitud. Això no ha estat mai com fins ara i, per tant, això ens ocasiona unes qüestions de tipus logístic, etcètera, que són les que vull explicar en aquest moment.

Com vostès saben, la legitimació per a impugnar una norma que afecta tot l'Estat és una legitimació exigent, la llei és molt rigorosa amb tot això, exigeix que es presenti per un nombre de municipis que equivalguin a la setena part dels existents a tota l'àrea afectada —és a dir, a tot l'Estat espanyol— i que, al mateix temps, representin una sisena part de la població oficial de l'Estat espanyol. És clar, això significa que o complim clarament aquesta legitimació o ja el mateix Consell d'Estat pot rebutjar el tràmit de la sol·licitud del dictamen perquè no ve acompanyada del quòrum mínimament exigible per a la seva tramitació. Per tant, és molt important que els ajuntaments adoptin els acords que els presentin vàlidament i que es pugui, d'aquesta manera, comptabilitzar cada actuació de l'ajuntament com un element legitimador. I aquí és molt important que les coses es facin ben fetes.

El procediment que engegarem té una doble fase. La primera fase davant del Consell d'Estat i la segona, com ja s'ha vist, davant del Tribunal Constitucional. Per a la primera fase vostès ja han rebut uns documents bàsics que són els que s'han d'emplenar. Es necessita, com saben, un acord favorable al plantejament del conflicte adoptat per la majoria absoluta del nombre legal de membres de cada corporació, i aquest acord ha de venir certificat pel secretari o per la secretària de l'ajuntament. Per tant, s'ha de certificar aquest acord que demostra que ha estat legítimament adoptat i s'ha de certificar, a més, que ha estat adoptat de la manera que ho ha estat, és a dir, per majoria absoluta del nombre dels membres de la corporació, no com ha passat en algun cas, que això s'ha certificat malament, i aleshores el Tribunal Constitucional —i ja, prèviament, el Consell d'Estat— ha entès que aquell municipi no tenia legitimació. Per tant, és importantíssim fer-ho bé perquè, d'altra manera, se'ns treu la legitimació.

Dit això, respecte al contingut de l'acord i de la certificació. L'acord ha de contenir la decisió d'impugnar, per vulneració de l'autonomia local, la llei, i, a més, s'han de citar preceptes concrets que es consideren vulneradors de l'autonomia local. Aquesta és una de les principals qüestions a debatre; hi ha qui considera que s'han de citar, un per un, tots els preceptes que la normativa impugnada vulnera l'autonomia local, hi ha qui considera que no cal fer aquesta cita tan exhaustiva.

El Tribunal Constitucional què ha dit sobre aquesta qüestió? Hi ha una interlocutòria, que és la Interlocutòria 9/2013, de 15 de gener, que el que diu és que el que es necessita és l'acord municipal que reveli o que expliqui clarament la inequívoca voluntat de promoure el conflicte sustentat en la vulneració de l'autonomia local. I diu aquesta interlocutòria que, en ocasions, el Tribunal Constitucional ha rebutjat la validesa dels acords que es limiten a manifestar el rebuig a la llei, i això és així perquè hi ha hagut supòsits en què els ajuntaments simplement s'han limitat a adoptar un acord en què rebutgen determinat text legal per, simplement, considerar que és contrari a l'autonomia local. Però, realment, el que es necessita és que hi hagi aquesta inequívoca voluntat de promoure el conflicte davant del Tribunal Constitucional i, prèviament, davant del Consell d'Estat. És a dir, que, aquí, el que es fa és dir que els ajuntaments inicien la tramitació del conflicte perquè es vulnera l'autonomia local amb l'article 1 i l'article 2 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre.

Explicat això, el contingut de la sol·licitud que s'haurà de redactar —com deia abans la doctora Barceló— serà, lògicament, un avanç del document que es plantejarà com a document de conflicte davant del Tribunal Constitucional. Per tant, aquesta sol·licitud, sí que no és una mera sol·licitud per a una resposta, una sol·licitud formulada amb cert to d'ambigüitat, en absolut. Serà de contingut detalladíssim, explicant en quins termes es produeix la vulneració del principi d'autonomia local. El que sí que hem de tenir en compte és que aquest argumentari, amb independència de com pugui valorar el contingut d'aquest argumentari cada entitat local, no hem d'oblidar que ha de ser un

document que sigui substancialment vàlid per a tothom. Hem de ser-ne tots conscients, que això és així i, per tant, és un document, d'acord amb l'extensió de l'àmbit al qual s'aplica la normativa, que ha de ser vàlid per a tothom.

El contingut de tot l'argumentari és un contingut que, per la mateixa lletra de la normativa que ens emmarca el seu àmbit, va reduït estrictament a denunciar la vulneració del principi d'autonomia local i, per tant, en principi, no ens podem sortir d'aquest límit, que és relativament estret. Vostès em diran: «Amb la jurisprudència que coneixem del Tribunal Constitucional, ho tenim complicat». Jo no oculto que sigui complicat, però també hem de dir que hi ha arguments i, juntament amb els arguments estrictament vinculats a la vulneració del principi d'autonomia, ens podem preguntar: hi ha algun altre argument de complement que interressi explicar i introduir per intentar variar el posicionament que ha explicat la doctora Barceló amb anterioritat tan aferrat a tota una doctrina molt incrustada a la mentalitat del Tribunal Constitucional? Sí, encara que no afecti directament l'autonomia local, però jo entenc que serà inevitable fer alguna consideració sobre tot això en els plantejaments tant de la sol·licitud del dictamen com, posteriorment, davant del mateix Tribunal Constitucional.

Podem argumentar sobre la vulneració de normes estatutàries? Podem argumentar sobre que aquesta normativa vulnera el que seria el bloc de la constitucionalitat? En principi, sembla que no, perquè el límit és claríssim, és estrictament l'autonomia local. No obstant això, entenc que hi ha temes que estan molt vinculats al contingut de l'autonomia local, encara que no formaran part de l'argumentari que se substanciarà amb aquesta vulneració directa. La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la 31/2010, no ens ho posa fàcil, però aquesta sentència i alguna altra de posterior que s'ha dictat reflecteix tota una mentalitat del Tribunal Constitucional, preocupant, que jo crec que hem de mirar de desplaçar.

I em referiré a dues coses, fonamentalment: es produeix una certa tensió entre el que podríem anomenar els factors econòmics a considerar amb tot aquest tipus de normativa amb què ens estan inundant, factors econòmics que, per tant, són de naturalesa conjuntural, i el principi d'autonomia local, que és un principi permanent, és un principi immanent i, per tant, prioritari i molt més fort. En el context de l'article 135 de la Constitució, que es va haver de modificar per imperatius de les instàncies comunitàries, resulta que la clàusula de competències del 149.1.14, referida a la hisenda general, s'està utilitzant com a criteri econòmic per coordinar les hisendes locals. La coordinació de les hisendes locals per raons estrictament econòmiques està recollida a l'article 135 reformat, però aquest 135 reformat, hi insisteixo, no és un títol competencial, és un principi, és una filosofia, però no és un títol competencial. En canvi, serveix per inspirar la possibilitat d'estirar l'article 130 i l'article 149.1.14 de la Constitució i, a partir d'aquí, dir que el títol competencial

de la hisenda general serveix per a tot això. Què estic dient amb això? Que s'està utilitzant un criteri estrictament econòmic i, per tant, conjuntural, per desplaçar un criteri que per a mi és molt més important perquè és permanent i, a més, es vincula a la Carta europea d'autonomia local. I les sentències del Constitucional van una mica per aquí. Aquest és l'argumentari que utilitzen les exposicions de motius d'aquestes lleis i, per tant, aquesta és una òptica que hem de fer un esforç per trencar-la, i això, encara que no sigui una vulneració directa del principi d'autonomia local com a argument, sí que s'ha d'utilitzar per intentar fer variar tot aquest posicionament que trobo importantíssim.

Segon punt: el Tribunal Constitucional, des de l'any 1981 —aquestes primeres sentències era quan estrenaven, en el fons, la Constitució—, s'ha aferrat moltíssim a una doctrina que al començament podia tenir una certa justificació, que era la de la força expansiva del títol competencial del 149.1.18, que és el que dóna a l'Estat les competències per fixar el règim legal de les administracions públiques. Però, en la meua opinió, aquest és un títol competencial tremendament feble per poder argumentar i construir sobre ell tota l'arquitectura jurídica que s'ha fet per dir que les bases del règim local les estableix l'Estat i que són pràcticament intocables i es deixa un límit realment reduït i restringit a les comunitats autònomes.

Han passat trenta-cinc anys des de l'entrada en vigor de la Constitució. Durant aquests trenta-cinc anys, les comunitats autònomes, i algunes en particular, han manifestat una inequívoca voluntat de desenvolupar el seu propi règim local, fins al punt que ja no es parla avui dia d'administració local com es parlava amb anterioritat, sinó que es parla ja de règim local i, fins i tot, de governs locals. I aquí, a Catalunya, aquesta tendència té un ancoratge profundíssim en la mentalitat social, política i jurídica del país.

Per tant, quan una comunitat ha expressat decididament, legislant, dotant-se d'institucions, etcètera, etcètera, la voluntat inequívoca de dotar-se d'un règim local propi, aquesta doctrina del Tribunal Constitucional que diu que les facultats de les comunitats autònomes es respectaran, quant al règim local, sens perjudici i en el marc sempre de les potestats que té l'Estat per establir les bases del règim local, ha de matisar-se. Si aquest esquema es dibuixa per arribar a la conclusió que des de les comunitats autònomes poca capacitat legislativa es té i que, per tant, es poden impulsar paràmetres d'harmonització des de la legislació de l'Estat, aquesta òptica, que té un ancoratge en aquesta filosofia tan arrelada per part del Tribunal Constitucional, cal intentar trencar-la, perquè si no trenquem aquesta òptica el raonament a què ens portaran les sentències i, eventualment, amb caràcter previ, el dictamen del Consell d'Estat, ja sabem per on ha d'anar. Dic això perquè encara que no formi part de l'argumentari literal i l'argumentari de detalls sobre en quina mesura determinats preceptes vulneren l'autonomia local, entenc que és pràcticament inevitable intentar fer amb els plantejaments judicials i previs una reflexió en

aquest sentit, perquè han passat massa anys, hi insisteixo, com perquè a la doctrina del Tribunal Constitucional no se li pugui demanar una clara revisió.

Una altra qüestió pràctica que vull plantejar: els poders que s'han de fer a procurador. Com vostès veuran, en l'escrit que se'ls ha facilitat es diu que l'alcalde donarà poders a favor d'una procuradora determinada, això serà per al dia que s'hagi de plantejar el recurs davant del Tribunal Constitucional. Aquí es poden fer dues coses: o bé seguir literalment el que diu l'acord o bé que l'alcalde dicti un altre acord pel qual apodera l'alcalde de la població amb més població —en aquest cas seria l'alcalde de Barcelona— per donar poders per procuradors a qui consideri convenient. Les dues vies són vàlides. La segona, quin avantatge té? Bé, té l'avantatge que el dia que anem al Tribunal Constitucional no haurem de portar mil dues-centes escriptures d'apoderament, és l'avantatge que té, però, dit això, hi ha temps per fer-ho, perquè ja saben que per anar al Consell d'Estat no és necessari l'apoderament, però sí que ho serà més endavant.

El dictamen l'ha de subscriure l'ajuntament de major població —com els deia—, que en aquest cas serà el de Barcelona, i s'ha de fer arribar al Consell d'Estat a través del Ministeri d'Administracions Públiques. Això ha d'estar a punt a mitjan març. Nosaltres estem treballant ja en l'escrit de sol·licitud davant del Consell d'Estat, però ha d'estar acabat el 30 de març. Quan estigui presentat, el Consell d'Estat farà l'examen sobre el quòrum, farà l'examen sobre la legitimació, farà l'examen de tots els requisits formals que hagi de fer i, un cop dicti la corresponent resolució, és a dir, un cop el Consell d'Estat emeti el corresponent dictamen, hi haurà un mes per acudir al Tribunal Constitucional. Allà és on s'ha d'articular ja a fons —amb més detall, potser— l'argumentari ja propi del Tribunal Constitucional. Serà molt important saber què ha dit el Consell d'Estat, perquè el Consell d'Estat actuarà com un primer sedàs, que, potser, dirà coses que siguin favorables al sentit de recurs, altres que no ho siguin tant i, a partir d'aquí, caldrà probablement, rebatre els arguments del Consell d'Estat en tot allò que no ens sigui favorable i animar amb més contingut els arguments que ho siguin.

Un cop es rep el dictamen del Consell d'Estat, es disposa d'un mes per poder articular el text davant del Tribunal Constitucional. Bé, i fins aquí la meua exposició, amb la qual volia donar la vessant més pràctica del conflicte en defensa de l'autonomia local, a partir del que ha explicat la doctora Barceló, i quedo a la seva disposició per qualsevol dubte que tot això els pugui generar. Moltes gràcies.

El moderador

Moltes gràcies, professor Saura. Obrim rapidíssimament un torn de paraula per si algú vol formular alguna qüestió, alguna pregunta, algun comentari. Si no, passarem a la següent ponència, atès que el temps destinat a aquesta qüestió ja el tenim molt superat. Moltes gràcies.

El redimensionament del sector públic local

El moderador (Xavier Forcadell Esteller)

Permetin que, abans de donar pas a la darrera de les ponències d'aquest matí, faci unes salutacions més protocol·làries a les autoritats que ens han acompanyat: vicepresident del Parlament de Catalunya, senyor Lluís Corominas; excel·lentíssim president de la Diputació; senyor Miquel Roca, ponent constitucional, vicepresidents, resta d'autoritats.

Per una raó no imputable a la catedràtica Montoya, derivada més aviat dels horaris del transport i d'un retard en el vol, ha hagut d'endarrerir la seva intervenció en aquesta jornada. La professora que ens acompanya, que és una professional molt reputada i especialista en el sector públic local, ahir mateix, a Sevilla, estava impartint una altra ponència, cosa que li dificultava estar a primera hora de la tarda aquí i ho ha hagut de fer al llarg del matí. Per tant, per una raó de temps s'ha hagut d'incorporar una mica més tard, la qual cosa fa que aquesta ponència, per una raó, també, d'ordre protocol·lari, de la cloenda i amb l'agenda de les autoritats i de la molt honorable presidenta del Parlament, l'hauem de reduir fins a les dues del migdia, però, amb gentilesa de la doctora Montoya, hem quedat que totes aquelles qüestions que se li vulguin formular per escrit, nosaltres les recollirem i després us les farem arribar. I el contingut de la seva presentació i l'altra documentació els tindran disponibles perquè els puguin consultar a la pàgina web de la Diputació.

La doctora Montoya crec que necessita poques presentacions. És catedràtica de dret administratiu a la Universitat de Sevilla, una persona amb moltes publicacions a l'entorn del règim jurídic del sector públic local i que ha participat, també, en bona part dels projectes legislatius en matèria de règim local a Andalusia i també a nivell estatal. Per tant, sense més preàmbuls, professora Montoya, *muchas gracias por su presencia y tiene la palabra*.

Encarnación Montoya Martín (catedràtica de dret administratiu de la Universitat de Sevilla)

En primer lugar, quiero agradecer esta invitación, pedir muy brevemente disculpas porque he sufrido mucho con la tardanza a una cita tan importante

de la que me siento muy honrada y bueno, sin más preámbulo, dando las gracias a quienes me han invitado, voy a intentar ir al grano de la ponencia que se me ha encomendado, que es el redimensionamiento del sector público instrumental local. Pero para enmarcar —aunque sea de manera breve y sucinta— este asunto y que podamos abarcar y valorar las dimensiones de la reforma, es necesario tener en cuenta que, como todo el mundo sabe, hoy no se puede abordar una reforma de la Administración y de su estructura y de sus entes instrumentales, sobre todo en el sentido de una consecución de una buena administración, eficaz y eficiente, si no se tienen en cuenta los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero una cosa es tener en cuenta esos principios y otra cosa es tener solo en cuenta esos principios. De tal suerte que, por, simplemente, hacer una breve referencia, el principio de la calidad en la prestación de actividades y servicios locales verdaderamente brilla por su ausencia. La calidad es un concepto más importante que comprende la eficiencia y la eficacia, pero, sin embargo, esa pata, ese principio de la mejora de la buena administración en la prestación de actividades y servicios, es algo que brilla completamente por su ausencia en la ley que nos ocupa.

En segundo lugar, la crisis ha provocado muchas medidas a nivel estatal, a nivel autonómico que se rubrican como racionalización. Ahora está de moda la racionalización. Pero junto a esa denominación, también, a veces, se cogen conceptos como «redimensionamiento», «reestructuración», «reorganización», y la pregunta es: dado que esta ley se llama de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ¿cuánto hay de racionalización en los entes instrumentales? Es decir, en una primera acepción de racionalización, «racionalización» significa reducir a términos racionales. Es decir, en el plano normativo, la llamada «mejora normativa», la calidad de las normas. Pero, ¿esto no es algo abstracto? Aquí es muy necesario reducir la dispersión, tener más coherencia y, sobre todo, algo que parece elemental: ponernos de acuerdo en un concepto o definición común sobre el ámbito subjetivo de normas importantísimas. Por lo tanto, verdaderamente, aquí hay muy poco de racionalización, que se nos anuncia como primer objetivo en el propio título de la ley. Luego, el propio legislador, consciente de que lo que hace es bastante más modesto, en la disposición adicional 9 de lo que habla es de redimensionamiento del sector público instrumental local.

¿Qué se ha hecho hasta ahora en general, llámese como se llame? Pues, fundamentalmente, lo que se ha hecho es suprimir, adelgazar, extinguir algunas fundaciones, reducir número de consejeros, etcétera; pero, verdaderamente, esa operación racionalizadora está por hacer. Se han anunciado mucho, y quedo pendiente de cuáles van a ser los resultados del informe Cora a este respecto. Hay una subcomisión que, por cierto y modestamente, técnicamente está mal llamada, se llama «de administración institucional», cuando ahí se quieren abordar entes que no tienen la consideración de administración, aunque son de la Administración; luego, verdaderamente, tenemos

mucho pendiente, pero aquí, en este aspecto, de racionalización no hay nada, y más bien es de reducción, recorte o supresión de los entes instrumentales.

Otra cuestión a la que tengo que hacer referencia ineludible, y voy a intentar ceñirme al guión e ir al grano: los objetivos de la ley son cruciales para el tema de la prestación de actividades y servicios y, sobre todo, para su consecuencia, es decir, las personificaciones instrumentales, los entes instrumentales a través de los cuales los entes locales prestan actividades y servicios, de tal manera que en la ley hay tres objetivos que inciden derechamente para después abordar el redimensionamiento del sector público instrumental local. Seguro que se ha comentado largo y tendido a lo largo de la jornada, pero lo voy a repetir.

Primero, la cuestión competencial. Simplificación de competencias: una administración, una competencia. Esto es un asunto clave, porque el presupuesto de la prestación de actividades y servicios es la definición de las competencias locales; luego, es algo ineludible. Segundo objetivo: es el que declara expresamente la exposición de motivos, racionalizar la estructura de la Administración local y, ya, en la versión definitiva, se explaya algo más en este punto con relación a lo que es el sector público local. Y tercer objetivo, que incide derechamente en el tema propuesto: dice la exposición de motivos que su objetivo es favorecer la iniciativa privada. Lo dice, lo proclama expresamente y, además, le añade en la exposición de motivos algo que no aparece en las versiones anteriores, de las distintas versiones del proyecto de la ley: es que dice, además, que se van a eliminar monopolios heredados del pasado; que es cierto, pero, además, se declara y se confiesa porque son en sectores que son muy pujantes en la actualidad. Es una filosofía, lo proclama y, verdaderamente, es claro y rotundo porque ahí aparece.

Esos tres objetivos van, evidentemente, a incidir en el régimen de lo que se llama tradicionalmente los modos de gestión de los servicios públicos, que es una terminología tradicional que seguimos conservando, pero que no se refiere ni más ni menos que a la prestación de actividades y servicios por los entes locales. Entonces, ¿qué método sigue la ley? Lo quiero apuntar antes de entrar en su análisis. ¿Cuál es la metodología de la ley? Con esos objetivos, ¿cuál es el método? El método es absolutamente inadecuado, porque el camino ha sido el más fácil. Lo que se hace es modificar un viejo traje cuyas costuras están a punto de estallar antes de la reforma, que es la Ley de bases de régimen local. Se dice que se hace una reforma profunda porque hace más de treinta años de su promulgación, cosa que es verdad, pero luego no se abordan cuestiones técnicas que estaban pendientes incluso antes de emprender el camino de la racionalización. Voy a apuntar el tema de la provincialización y municipalización de los servicios, que incide derechamente tanto en los entes instrumentales para actividades económicas como en los entes instrumentales que son prestadores de servicios. Eso no se ha corregido, sino que se sigue manteniendo y, además le impactan esas modificaciones.

¿El resto? Pues, verdaderamente, el resto consiste en puntear el texto refundido de las haciendas locales, el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas, la Ley de economía sostenible. Pero, verdaderamente, no se emprende una reforma como tendría que haber sido, con nuevos planteamientos integrales con mejores técnicas que necesitaba una Ley de bases de régimen local de treinta años. O sea, que mientras lo que es la legislación reguladora de las distintas administraciones territoriales se ha reformado, y varias veces, esta queda con una foto fija del año 1985.

Dicho esto, ¿cuáles son los aspectos polémicos previos esenciales para luego valorar la nueva disposición adicional 9 de la Ley de bases de régimen local? Vámonos a la cuestión de las competencias. Ya sabemos la filosofía: las competencias, artículo 7, competencias propias atribuidas por ley, competencias delegadas. ¿Y el resto? El resto, lo que se llamaba *competencias impropias*, ahora es llamado *competencias distintas* porque el legislador no lo quiere llamar por su nombre, no sabe cómo salir de ahí. Dice: «Las que no son propias, que son por ley, ni por delegación». Es decir, las antiguas actividades complementarias, entre otras, que ahora se han suprimido. Problemas que plantean el artículo 7, el 25 y el 26 de la ley, que son varios y muy importantes y que, insisto, inciden en qué hacemos con los entes instrumentales o con los que, quizás, queremos crear, porque, verdaderamente, esa es la cuestión.

Con relación a las competencias propias del artículo 25 de la Ley de bases de régimen local, no me resisto a darles una opinión mía personal: en la comunidad autónoma de Andalucía, de donde provengo, la verdad es que tenemos el problema de esta aplicación de la ley aumentado y corregido, porque tenemos la Ley de autonomía local de Andalucía, que no se compadecía —y así se advirtió en algunos preceptos— antes de esta reforma y, ahora, verdaderamente, es un auténtico problema su aplicación, con la regulación sobre las competencias locales de la legislación básica estatal. ¿Qué pasa con el artículo 25, una de las *alma mater* de esta reforma? Al artículo 25, en realidad, se le hacen retoques muy importantes con consecuencias importantes, pero sobre «un traje», que lleva consigo una filosofía en sus preceptos, que no ha cambiado. Aunque, evidentemente, la intención del legislador es reduccionista, piensa en recortar, en establecer menos competencias locales, eso está claro, pero el artículo 25.2, si lo leemos detenidamente, tiene un encabezado idéntico al que tenía antes, aunque se han introducido luego dos importantes modificaciones en la lista de materias que contiene este precepto. En la lista de las materias han pasado dos cosas: hay materias que han encogido, se han reducido, y hay materias que han desaparecido.

Evidentemente, podríamos comentar bajando al detalle que si desaparecen materias como defensa de consumidores y usuarios, o protección en los lugares públicos, pero ¿cuáles son las que preocupan al ciudadano, la tríada del estado social y el problema que tiene luego la administración local perti-

nente? Pues, como ya habréis comentado, evidentemente, salud, servicios sociales y educación. Ese es el problema al día siguiente de la entrada en vigor de la ley. ¿Qué sucede ahora? ¿Esas dejan de ser ya competencias propias? ¿Se convierten en impropias? A mi modo de ver, hay dos cosas que tenemos que apuntar, y es que en la versión última, ya y definitiva, por una enmienda del Partido Popular en el Senado, se eliminó un párrafo que era muy importante, que era el apartado 6 del artículo 25, y que decía ya, con toda claridad, para que no hubiera problemas interpretativos, que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus propias competencias, podían atribuir por ley, con los condicionantes que exige el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, competencias propias en materias distintas de las previstas en el apartado 2 de este artículo. Eso ha desaparecido. Y está claro que no desaparece porque sí, hay una intención clara, pero, ¿podemos seguir manteniendo que esa lista no es taxativa? Yo creo que sí, porque el 25.2 nunca ha sido una lista tasada; ahora se ha encogido, de acuerdo, pero nunca ha sido tasada. La disposición del legislador autonómico sigue estando ahí.

Sin embargo, ¿dónde hay, de verdad, consecuencias —donde se pronuncia el legislador— ablativas, reduccionistas desde el día siguiente a la entrada en vigor de la ley? Pues tenemos que ir, solamente, a tres casos, que son salud —disposición transitoria primera—, servicios sociales —disposición transitoria segunda— y educación —disposición adicional 15. Solo en estos tres casos esa eficacia reductora, ablativa, reduccionista se prevé expresamente en la ley, no en todo lo demás. Por lo tanto, las competencias que se habían atribuido por ley, pues, son competencias propias. Lógicamente, porque, a mi modo de ver, cumplen el requisito de que han sido atribuidas por ley. Por cierto, de la disposición transitoria primera y segunda, salud y servicios sociales, se habla de que, a partir de la entrada en vigor de la ley, la titularidad de lo que era municipal pasa a autonómica. Con —como sabéis— la periodificación de un 20 por ciento cada año en el caso de la salud, servicios sociales, fecha de diciembre de 2015. Pero, ya en la versión final, lo que se ha plasmado en la ley es que, en el caso de educación, si nos fijamos en la disposición adicional 15, no le atribuye inmediatamente la titularidad a la comunidad autónoma de la competencia que era municipal, sino que lo difiere —como aquí dice muy bien un asistente— a las normas de financiación autonómica y local, es decir, ¿qué sucede con la financiación de esas competencias? Y, en función de ello, hasta que no se definan esas normas de financiación autonómica y local, no tendrá atribuida la titularidad la comunidad autónoma. ¿En todo lo demás? Insisto: mi filosofía es que el artículo 25.2, aun con clara intención reductora, tiene su eficacia limitada, solo, en verdad, a partir de su entrada en vigor, en esos dos casos, y ya veremos lo que sucede con la educación.

Con relación al artículo 26 de la Ley de bases de régimen local —servicios mínimos obligatorios antes, ahora solo servicios obligatorios—, como estamos

operando en un traje antiguo que va arrastrando problemas —algunos, decimonónicos—, ¿qué sucede? El artículo 26 se reinterpreto en el sentido de que, puesto que, como tal, en la Ley de bases de régimen local, ni antes ni ahora, ni se define lo que es la competencia local ni se atribuyen directamente funciones sobre esa competencia. Se hizo una equivalencia y se dijo: «Vamos a entender que ese mínimo competencial, que las competencias locales son los servicios mínimos obligatorios». Una reinterpretación que, en el mejor de los casos, dejaba reducida la autonomía local a la simple gestión, prestación, ejecución, pero no elaboración de políticas propias ni a una ordenación. Con ese artículo 26, ¿qué se ha hecho? Se ha dejado igual, con mínimas modificaciones, simplemente se han eliminado algunos servicios de algún tramo: el control de bebidas y alimentos, que pasa a la disposición transitoria tercera. Por cierto, se dice que las comunidades autónomas, a partir de los seis meses de la entrada en vigor de la ley, que lo presten, pero no se les atribuye la titularidad, parece que la ley se ha olvidado de ello. Del artículo 26, no voy a comentar nada más. Simplemente quiero decir que el traje es el mismo con algún pequeño retoque.

Es verdad —y eso no me resisto a comentarlo— que la versión final parece que ha sido como más benévola que en las versiones precedentes, sobre todo con los municipios de menos de veinte mil habitantes. ¿Por qué digo que parece que esta versión es más benévola? Porque, en los municipios de menos de veinte mil habitantes, en vez de quitarles la titularidad de las competencias si no cumplen el coste estándar, lo que se hace es que sobre los servicios que se determinan en este artículo, la diputación coordina su prestación basándose en el concepto de coste efectivo. Esta propone la fórmula de gestión y decide el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y solo si el municipio demuestra que puede prestar el servicio a un coste inferior, dice una cosa extrañísima, dice «lo coordinará y lo prestará», algo que, verdaderamente, no se compadece muy bien con ninguna técnica normativa. No se sabe muy bien lo que dice, pero, en definitiva, esto que parece más benévolo, a mí me parece que no lo es en absoluto, porque, de entrada, dice que, en los municipios de menos de veinte mil habitantes, la coordinación en la prestación de determinados servicios le corresponde a la diputación o al órgano equivalente que propone. Y dice otra cosa, que es para fijarse exactamente en el texto de la ley, dice que decidirá si lo presta directamente la diputación o mediante alguna fórmula de gestión conjunta —mancomunidades o consorcios—, y luego añade algo que tampoco se entiende muy bien si quiere decir algo más, que es «u otras fórmulas». Y esas otras fórmulas, ¿qué son? ¿Indirectas? Porque no se sabe muy bien a qué se refiere.

Con relación al favorecimiento de la iniciativa privada, yo, en lo que me voy a parar, que sí que me interesa, es en el artículo 86, la iniciativa económica local; y sobre todo antes, previamente, en el artículo 85, los modos de gestión de los servicios públicos locales. En el artículo 85, relativo a los modos

de gestión de los servicios públicos locales, se ha llevado a cabo una modificación puntual de su punto número 2. Sin embargo, una vez más, se opera sobre un marco general que no se toca. No se toca para nada el número 1 del artículo 85, que sigue definiendo el servicio local como aquello que prestan los entes locales en el ámbito de sus competencias. Es decir, conviven definiciones abstractas, cláusulas abiertas, como de capacidad general, junto con una filosofía reductora y no se ha repasado el conjunto, no hay armonía, sino todo lo contrario, porque esos preceptos no acaban de encajar bien.

Antes de ver los modos de gestión, tendríamos que preguntarnos: ¿la regulación que teníamos hasta antes de la aprobación de la ley, de dónde venía? Es decir, el artículo 85 de la Ley de bases de régimen local, el artículo 85 *bis* de la Ley de bases de régimen local y el artículo 85 *ter*, ¿de dónde vienen? Hay que recordar que esos artículos recibieron unos retoques, una reforma, con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local. El objetivo de la Ley de modernización del gobierno local no era, en absoluto, emprender una reforma de un aspecto que siempre ha quedado como aparentemente menos importante ante debates de mayor peso, como las competencias, los municipios de gran población, que siempre se ha quedado como algo de segunda fila, aunque en la vida diaria es algo esencial para los aplicadores del derecho y, desde luego, para los ciudadanos.

¿Qué se hizo básicamente mediante esa reforma? Se anunciaba también a bombo y platillo que era una reforma profunda y no fue así. Simplemente fue algo que algún sector doctrinal calificó de «lofagización» de los entes instrumentales locales. ¿Qué se quiere decir con ello? Lo que hizo esa reforma fue añadir la modalidad de entidad pública empresarial, que era inexistente en el ámbito local, transponerla al ámbito local. Por lo tanto, la lista de las formas de gestión de los servicios locales comprendía: la gestión por la propia entidad local de forma indiferenciada, mediante organismo autónomo local, mediante entidad pública empresarial local o a través de sociedad mercantil local. Pero mientras que, en la LOFAGE, la Ley de organización y funcionamiento de la Administración del Estado, la cuestión de los organismos públicos se regula, desde la perspectiva de la potestad organizadora, con independencia, luego, de cuáles sean las actividades que se le encomiendan, cuando se transpone al derecho local, como seguimos arrastrando cuestiones decimonónicas —y digo bien—, pues todo se regula bajo la filosofía de los modos de gestión de los servicios públicos locales, con el problema de la provincialización, de la municipalización y, sobre todo, de una cosa muy importante: de la confusión entre potestad de iniciativa pública económica y prestación de actividades y servicios públicos. Esa es la cuestión que está en el fondo y esto sigue estando ahí. Si observamos la versión anterior de la Ley de bases de régimen local y todavía ahora, el 85 *bis*, el organismo autónomo local y la entidad pública empresarial, vemos que, con carácter básico, se regulan de forma muy prolija.

La cualificación que tiene que tener el secretario, el contenido de los estatutos, los órganos, etcétera; verdaderamente, unos detalles impresionantes. Este precepto fue impugnado por el Parlamento de Cataluña, la Generalidad de Cataluña y también la comunidad autónoma de Aragón. Hace no mucho han sido publicadas las dos sentencias que han resuelto estos asuntos. La primera, la Sentencia 103/2013, de 25 de abril, y la segunda, la de la Generalitat, la 143/2013. Los motivos que se invocaron eran muy interesantes, porque obligaban al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre, en primer lugar, hasta dónde llegaba —lógicamente, otra vez— el carácter básico de esos preceptos y algo que me interesa a mí bastante, la potestad organizadora local como parte de la autonomía local. Eso, ¿hasta dónde llegaba? ¿Qué se comprendía en esta materia? La decepción ha sido mayúscula, porque se puede o no se puede estar de acuerdo con la sentencia, pero, verdaderamente, casi diez años después, los argumentos son prácticamente inexistentes sobre este asunto. Este asunto no se trata o, mejor dicho, se reduce a decir dos cosas: uno, a decir que el recurso está mal planteado en el sentido de que no pormenoriza dónde hay exceso competencial, y el segundo, que viene a decir que esta regulación no invade competencia alguna porque siempre le queda al ente local esa facultad de elegir entre las fórmulas, una u otra.

Sobre este marco es sobre el que opera ahora la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. ¿Y cuál es para mí la conclusión? La conclusión es que en el número 2 del artículo 85 lo que se hace es establecer una prelación a la hora de determinar las fórmulas directas mediante las que se gestionan los servicios locales. Por lo tanto, a partir de ahora, prelación: la entidad pública empresarial local y la sociedad mercantil local solo podrán ser utilizadas si se acreditan como más sostenibles y eficientes que la gestión indiferenciada o la gestión mediante organismo autónomo local.

Termino con la disposición adicional 9. Voy a decir de ella cuatro cosas. La primera sobre el redimensionamiento: tenemos que diferenciar los preceptos que se dirigen a la entidad local. En segundo lugar, tenemos que diferenciar también los preceptos que se dirigen a organismos que llevan a cabo actividades económicas de primer grado. En tercer lugar: la ley prohíbe crear entes instrumentales de segundo grado en todo caso. Y cuarta y última cuestión: el último de los apartados, que es el más complicado, se dirige a los entes instrumentales de segundo grado. Solamente con esta clasificación se puede un poco comprender esta disposición.

Se ha suavizado en la versión definitiva de la ley —con buen criterio— lo que antes era —en las versiones de esta disposición contenidas en el anteproyecto y en el proyecto de ley—, con carácter general, una eliminación de entes instrumentales de segundo grado, independientemente de que funcionaran bien, estupendamente y tuvieran beneficios de explotación. En principio, había que suprimirlos porque sí, porque la filosofía del proyecto de ley era el

acoso y derribo de los entes instrumentales. Esto se ha eliminado y solo el ente que tenga dificultades debe ser disuelto. También se da un respiro, solo respiro respecto a los plazos, a los entes que prestan servicios básicos, pero ¿qué problema tiene esto, importantísimo? Este redimensionamiento no tiene en cuenta lo que son, verdaderamente, servicios esenciales, servicios mínimos obligatorios con actividades económicas, y les aplica a todos el mismo traje con la misma medida, lo que crea problemas aplicativos muy importantes. Para terminar, el apartado 4, el 4, dice algo muy específico dirigido a las sociedades mixtas que, también, por primera vez, las contempla de manera expresa la ley.

Debo terminar así un poco abruptamente por la hora. Perdonad y muchísimas gracias.

El moderador

Molt bé. *Muchas gracias*, moltes gràcies, professora Montoya. Jo els prometo que els deixaria fer preguntes, però, tenint en compte, doncs, que alguns de vostès ens han fet arribar —sobretot els companys a qui saludem novament, que estan visionant-nos des de la sala annexa— algunes preguntes per escrit, nosaltres ens comprometem a recepcionar-les totes per escrit i, *con la benevolencia de la profesora Montoya, se las trasladaremos con el mismo formato.*

Cloenda

El moderador (Xavier Forcadell Esteller)

Per tant, doncs, moltes gràcies i, amb unitat d'acte, procedim a fer la clausura de les jornades amb la molt honorable senyora Núria de Gispert, presidenta del Parlament de Catalunya; l'excel·lentíssim senyor Salvador Esteve, president de la Diputació de Barcelona; i els il·lustríssims senyors Miquel Buch i Moya, president de l'Associació Catalana de Municipis i del Consell de Govern Locals de Catalunya; i el senyor Xavier Amor i Martín, president de la Federació de Municipis de Catalunya.

Moltes gràcies.

Núria de Gispert i Català (presidenta del Parlament de Catalunya)

Bona tarda, perquè ja són les dues de la tarda, i clausurarem la jornada sobre «La Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, incidència i aplicació als governs locals de Catalunya», però, sobretot, el títol que més m'ha agradat de tots és allò d'«Administracions locals: quilòmetre zero». Passaré ara la paraula, en primer lloc, al president de la Federació de Municipis; després, al president del Consell de Govern Locals, i al president de la Diputació.

Intentarem ser ràpids perquè han estat dos matins molt intensos. M'alegro molt que hagin escollit el Parlament de Catalunya per poder realitzar aquesta jornada. Jo sempre he dit que està oberta a tota la societat civil, que està oberta a la gent en general, perquè és la casa de tots, però dirigir-me als electes, als funcionaris, a totes les persones que estan en relació, dia a dia, amb l'Administració local encara m'omple més de goig, perquè si una administració és la més propera, aquesta és la que representen vostès i, per tant, ahir i avui han estat suposo que molt ben tractats. Crec que haurà estat, aquesta jornada, profitosa per a tots i esperem que tot allò que vostès han decidit aquests dos dies pugui ser una realitat en el futur. Benvinguts a tots, benvingudes, que tinc una primera fila de moltes persones molt i molt importants, als quals conec, pràcticament, a tots. Em permetran que saludi l'exalcalde de la Palma de Cervelló, que, a més a més, és molt amic i personal meu, el senyor Llop; una exdiputada, també; el

que va ser diputat no sé quants anys ací, Ramon Cano, molts, molts anys; el senyor Miquel Roca..., bé, i tots vostès, i la senyora Barceló, que fa quatre dies que ens vam veure en la Comissió del Dret a Decidir i que crec que ha estat l'última ponent en aquesta jornada. Benvinguts tots i passo la paraula a l'Il·lustríssim Senyor Xavier Amor, president de la Federació de Municipis de Catalunya.

Xavier Amor Martín (president de la Federació de Municipis de Catalunya)

Moltes gràcies, molt honorable senyora De Gispert, excel·lentíssim senyor Salvador Esteve, il·lustríssim president, senyor Miquel Buch, coordinadors generals de la Diputació de Barcelona, secretaris generals de la Federació i de l'ACM, diputats, alcaldes, regidors, regidores, amics i amigues, és un plaer per a mi, com a president de la Federació de Municipis, com a alcalde també, poder dir unes paraules en aquest acte de cloenda d'aquesta jornada en aquest espai, que és l'espai que ens acull a tots els catalans i a totes les catalanes. Unes jornades on diversos experts ens han informat del present però, sobretot, de les conseqüències que tindrà en un futur immediat l'aplicació d'aquesta norma, una norma que té una filosofia molt clara, que és una filosofia economista, només vol parlar de xifres i de compliment de xifres, però que, en molts casos, oblida les persones, oblida la ciutadania. Tot gira al voltant de tres aspectes: l'estabilitat pressupostària, el deute públic i els terminis de pagament. En cap cas estem parlant de persones o de ciutadans.

Vull dir-vos que, en aquests conceptes, els ajuntaments aproven, i aproven amb bona nota, fan els deures i els fan ben fets, els fem ben fets. Aquesta no és una llei de reforma local; jo crec que perdem, amb aquesta norma, una gran oportunitat del que hauria de ser una necessària reforma de l'arquitectura local, però aquesta, malauradament, no serà la reforma local que desitgem. Sí que és una llei d'estabilitat pressupostària —torno a repetir que parla, pràcticament, sempre de compliment de dades econòmiques— i és l'atac més greu i directe als ajuntaments i als serveis als ciutadans. Quan en breu complirem trenta-cinc anys d'ajuntaments democràtics, amb tota la història que això representa, amb la profunditat dels canvis que han patit les nostres ciutats i els nostres pobles arreu del territori, on ningú pot negar ja la importància dels ajuntaments en la cohesió i el paper important que ha tingut en la cohesió de les nostres ciutats, en el benestar dels ciutadans, on hem contribuït, també, a la construcció d'espais de convivència però, sobretot, d'espais d'igualtat d'oportunitats en temes tan importants i cabdals com l'educació, els serveis socials o la sanitat, on hem volgut que tothom, tingui o no tingui recursos —jo crec que és de les coses més importants que hem fet als ajuntaments democràtics, no diferenciar en funció de si un té o no té recursos—, jo crec que és important que tinguem present el que representa aquesta norma.

Aquesta norma representa per a nosaltres la desfeta de l'Administració local, representa també la retallada més important en competències per al món

local i representa també una inseguretat jurídica. De fet, s'estan començant a veure, a visualitzar alguns conflictes entre electes i també entre cossos nacionals, secretaris i interventors. I què podem fer des de la Federació de Municipis? Què volem fer i què estem disposats i treballant ja per poder fer? Doncs, en primer lloc, volem donar suport amb totes les nostres forces als mecanismes que permetin que els ajuntaments de Catalunya se sumin a aquesta iniciativa d'interposar un conflicte en defensa de l'autonomia local per portar la llei que ha aprovat el Partit Popular amb la seva majoria absoluta al Tribunal Constitucional. En segon lloc, dins dels serveis jurídics de la Federació, habilitarem un espai específic per donar suport a tots els dubtes i assessorament a tots els ajuntaments; i en tercer lloc, organitzarem totes les accions possibles per fer entendre que aquesta és una llei que ataca directament el ciutadà. No podem caure en l'errada que es tingui la concepció que aquesta només és una llei per als electes o per als polítics, és una llei que afecta directament els ciutadans.

Avui, el municipalisme ha de sumar esforços, estem avui aplegats en aquesta jornada per això. Hem d'anar tots a una per defensar els drets i serveis, tant socials, civils com democràtics que l'Administració local ha aconseguit i que ha de fer durar, crec, i ha de preservar de manera molt clara. Cal garantir la viabilitat i la sostenibilitat, també, futura dels municipis i dels serveis que estem prestant als ajuntaments. I la Generalitat i aquesta casa, crec que de manera important, cal que també clarifiqui amb els ajuntaments el marc legal de relació entre nosaltres, entre administracions i, en aquest cas, el Govern de la Generalitat de Catalunya. Per poder seguir donant aquests serveis que aquesta llei marca com a competències autonòmiques, cal també que treballem en la llei de règim local i que prenguem nota, que prenguem nota del que estem dient d'aquesta llei estatal per no cometre les mateixes errades. Cal que treballem des del diàleg i intentar treballar per aconseguir el consens que aquesta llei, precisament, no ha trobat. I cal que la Generalitat vegi en l'Administració local un govern de tu a tu, ens vegi part del Govern. És el que volem ser i és el que som. I cal, també, que treballem paral·lelament per una llei de finançament. Si hem criticat que aquesta llei estatal no soluciona problemes perquè no va paral·lelament amb una llei de finançament local, no podem caure en la mateixa errada aquí a Catalunya. Sé que s'està treballant, estem treballant activament, en aquesta llei de finançament.

Per tant —i per a acabar la meua intervenció—, crec que fa falta, també, una cosa molt important, que és dignificar la feina de l'electe local, dignificar la feina del treballador públic. En moments actuals, on hi ha diverses crisis que ens passen pel mig, una crisi econòmica que afecta moltes famílies, però també una crisi política i institucional, de valors, de confiança, és més que mai imprescindible la proximitat, és més que mai imprescindible el municipalisme. No són moments de populisme, no són moments de tacticisme polí-

tic, perquè tenim molts homes i moltes dones que, pel territori, estan donant la cara: regidors i regidores, alcaldes i alcaldesses, intentant dignificar moltes situacions, dedicant moltes hores a aquesta feina, deixant-les de prestar a les seves famílies, sense esperar res a canvi i, moltes vegades, sense cobrar. I per aquí no podem passar. Per als que van assentar les bases d'aquests trenta-cinc anys democràtics, però també per als que avui ens està tocant superar aquestes crisi de què us parlava, i també perquè, sobretot, cal que defensem la democràcia de base, que és el municipalisme. Així que moltes gràcies, espero que hagin estat unes jornades profitoses. Ens hauria agradat —com deia el president Miquel Buch— no haver-les de celebrar, perquè això vol dir que estem davant d'un conflicte, però, ja que hi estem, la vostra participació és molt important i, a partir d'ara, la defensa del municipalisme.

Moltes gràcies.

Núria de Gispert i Català

A continuació, té la paraula l'Illustríssim Senyor Miquel Buch, president del Consell de Govern Locals de Catalunya i president de l'Associació Catalana de Municipis.

Miquel Buch i Moya (president de la Federació de Municipis de Catalunya)

Presidenta, bon dia. Bon dia a tots i totes. Si us mireu el llibre que donen a la sortida —si no el vau recollir ahir— sobre les primeres jornades de «quilòmetre zero», veureu la intervenció de Miquel Roca, en la qual ve a dir que aquesta llei no és una llei urgent. També venia a dir que no s'hi val a fer el que ha fet l'Estat, que la Constitució la van aprovar o es va aprovar fa trenta anys i escaig. Els ajuntaments hem anant desenvolupant serveis i maneres de fer, i no s'hi val, trenta anys i escaig després, mirar i dir: «No, no, el document base és el principi, i tot el que s'ha anat fent al llarg del temps, doncs, no serveix», no? Ve a dir això, una cosa així, aquesta intervenció.

Ve a dir que no és una llei urgent, que és una llei ideològica. És una llei ideològica en la qual el Govern de l'Estat central aposta per fer un canvi de model, un canvi de model del que ha existit, que crec que ha funcionat, que pot millorar, però que és un model que tenim i que no té per què trencar-se, com planteja el Govern de l'Estat espanyol. I menys, fer-ho en aquest moment, un moment en el qual tirem enrere una sèrie de serveis que estem passant als ajuntaments, que són bàsics i molt necessaris per a moltes de les famílies que viuen als nostres pobles i ciutats. Moltes de les famílies que necessiten tenir l'administració protectora i acompanyadora perquè ningú es quedi enrere al costat de casa. Per tant, ens plantegen un canvi de model que no entenem que sigui el millor canvi de model en el pitjor dels moments.

Si tirem enrere fa dos anys, en aquesta casa, jo participava amb d'altra gent demanant als grups parlamentaris que fessin un replantejament d'una

sèrie de lleis perquè volíem clarificar qui feia què i qui ho pagava. Plantejàvem un canvi de maneres de fer entre l'Administració. Dèiem: podem prestar millor aquest servei fent-ho d'aquesta altra manera? Podem mirar què han fet a aquell consell comarcal o podem mirar com ho han fet a aquest municipi per poder agafar el coneixement i poder aprofundir-ho amb la resta de municipis? Podem, d'alguna manera, prestar els serveis a través, individualment, com a nou-cents quaranta-set ajuntaments o a través dels quaranta-un consells comarcals, al si de les quatre diputacions? Busquem el sistema perquè millori la qualitat del servei que estem prestant als ciutadans a través de l'Administració, i un cop tinguem vist qui és el millor agent per prestar aquest servei, discutirem qui ho paga i qui fa front econòmicament a tot això.

Però, fixeuvos que es tracta de dos models absolutament diferents, perquè nosaltres, quan parlàvem d'aquest canvi, dèiem: «Per sobre de tot, el denominador comú és el servei que prestem les administracions als ciutadans i s'ha de millorar la qualitat d'aquest servei, i fer més i millor i, a més a més, hem d'estalviar i, a més a més, hem de buscar una manera perquè sigui més còmoda i més àgil i simplifiquem tot el que puguem simplificar i fer-ho més còmode, i tot el que puguem avançar amb el que sigui agilitat de cara al ciutadà.» Però en cap cas plantejàvem dins del món local un canvi de model amb el qual el ciutadà en sortís perjudicat. Al contrari, volíem que el ciutadà en sortís beneficiat, que féssim millor nosaltres la nostra feina perquè en sortís, d'alguna manera, beneficiat. Per tant, són dos models diferents que se'ns plantegen: un, el de l'Estat, que és el de retallar serveis als ciutadans amb excuses, diguem-ne, dolentes o falses; i l'altre, que és el que plantegem nosaltres, que som qui convivim amb els veïns i veïnes dels nostres pobles i ciutats, que és dir «Volem ser millors, preferim fer administracions més potents, més modernes, més àgils, perquè a tu, ciutadà, a tu, veí, et puguem servir millor». Dos models absolutament diferents, la nit i el dia.

Crec que el model nostre és el model que hauria hagut d'aplicar el Partit Popular o el Govern central, però no ha estat així. Ens ha aprovat una llei amb la qual ens fa involucionar, ens fa tirar enrere, i hem de plantar-hi cara, no tenim cap altre remei, hem fet aquestes jornades per a buscar solucions als petits problemes individuals que trobarem molts ajuntaments des d'ara fins a l'execució al cent per cent de la llei, fent jornades d'aquestes. Hem de treballar Govern, ajuntaments i diputacions i consells comarcals per veure com podem fer que aquesta llei no afecti negativament els nostres ciutadans, que serà molt difícil, però hem de treballar plegats. Hem d'anar junts i, sobretot, hem de plantejar el recurs d'inconstitucionalitat contra aquesta llei. Tots els ajuntaments de Catalunya que continuïn volent prestar serveis als ciutadans han de presentar aquest conflicte en defensa de l'autonomia local. Al capdavant d'aquest recurs d'inconstitucionalitat hi tenim en Miquel Roca i els seus col·laboradors.

Portem primeres espases que ens defensaran als ajuntaments, que defensaran els ciutadans que hi ha darrere d'aquests ajuntaments, el que no podem fer els ajuntaments és defallir. Nosaltres ens hem de preocupar, siguem electes o siguem tècnics, que a tots els plens de Catalunya s'aprovi el plantejament d'aquest recurs d'inconstitucionalitat. És vital, perquè està molt bé que vinguem aquí i ens lamentem que aquesta llei és molt dolenta i que aquesta llei farà no sé què, i quedar-nos asseguts a la cadira. És molt fàcil, això, però no és la nostra feina. La nostra feina és presentar aquest recurs d'inconstitucionalitat al ple i defensar-lo. I si saps que un municipi veï no l'ha de presentar, convenç-lo per què el presenti. No pot ser que ningú falli, hem de ser-hi tots, tots hem de presentar aquest recurs d'inconstitucionalitat, hi hem de ser tots. I l'afrontarem així, però també crec que ho hem d'explicar, ho hem d'explicar a la ciutadania, els nostres veïns ho han de saber.

Hem tirat endavant amb la Federació i l'Associació una campanya conjuntament amb els sindicats majoritaris perquè la ciutadania sàpiga que aquesta llei és nociva, és dolenta per als seus interessos, i l'hem tirat endavant, i l'hem d'explicar, i també hem d'explicar que tota aquesta llei ens la plantegen i ens la volen fer aplicar a l'única administració que a dia d'avui està tancant els seus comptes amb superàvit, als ajuntaments; els únics que no estirem més el braç que la màniga som nosaltres, els que estem sotmesos a un triangle viciós que es diu regla de despesa, llei de la morositat i LRSAL som nosaltres, i d'aquí és d'on estem sortint i estem fent bé les coses. Per què som nosaltres els perjudicats intrínsecament, els ciutadans que tenen l'administració més propera, que és l'única que està gestionant bé a dia d'avui, hem de ser els perjudicats? Per què? Això ho hem d'explicar als ciutadans, ho han de saber, que hi ha algú que ha decidit que això ha d'anar per aquí, que aposta per un canvi de model. I, per sobre de tot, jo crec que, quan vam decidir ser electes locals o treballadors públics, vam adquirir un compromís amb la ciutadania, un compromís de ser servidors seus, però, per sobre de tot, de ser útils. I ara, nosaltres hem de canalitzar tot el nostre coneixement, tota la nostra força a afrontar aquesta llei, a denunciar-la, a buscar el recurs d'inconstitucionalitat, però també a explicar-ho a la ciutadania. I ho hem de fer amb honestedat i amb humilitat, però amb una radicalitat absoluta d'oposició al fet que no acceptem un canvi de model que vagi en detriment dels nostres veïns i veïnes.

I per a acabar, presidenta, si em permeteu, citaré Prat de la Riba. Aquest any se celebra el centenari de la Mancomunitat i la Diputació de Barcelona em consta que el mes que ve o l'altre farà uns actes molt importants, i jo us parlava del compromís que tenim amb la ciutadania. Prat de la Riba va dir: «Aquest és el nostre ideal, i quan un ideal és no pas una llista, un qüestionari acadèmic, sinó un sentiment i una voluntat i un entusiasme popular, creieu, senyors diputats, que, per alta que sigui la idealitat, la realitat és ben a la vora».

Moltes gràcies.

Núria de Gispert i Català

Té la paraula l'Excel·lentíssim Senyor Salvador Esteve, president de la Diputació de Barcelona.

Salvador Esteve i Figueras (president de la Diputació de Barcelona)

Moltes gràcies. Molt honorable presidenta del Parlament, il·lustríssim president del Consell de Governos Locals de Catalunya i president de l'Associació Catalana de Municipis, il·lustríssim senyor vicepresident del Consell de Governos Locals i president de la Federació de Municipis de Catalunya, senyores i senyors, les meves primeres paraules en aquest acte de cloenda han de ser d'agraïment a la presidenta del Parlament de Catalunya per haver-nos obert la porta que representa la sobirania del poble de Catalunya.

Com vaig dir ahir en relació amb aquest marc tan simbòlic i solemne, volíem subratllar la transcendència que atorgàvem a aquesta nova sessió del cicle «Governos locals: quilòmetre zero». On podíem reivindicar més apropiadament el paper del món local que a la casa de la democràcia? On millor que aquí podíem propiciar un debat a fons per mirar de trobar raons i arguments per abordar amb garanties i amb seguretat els reptes i dificultats que planteja la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local? L'abast de la perplexitat i dels dubtes que aquesta norma ha generat al món local ha quedat prou evidenciat amb les sessions que s'han desenvolupat aquests dos dies. L'impacte de la llei es deixa sentir en nombrosos aspectes del dia a dia de la governació de proximitat i, de fet, arriba, pràcticament, a qüestionar la mateixa naturalesa dels ajuntaments en la mesura que, amb la seva aplicació extrema, els desposseeix d'una part substancial dels serveis i funcions que els defineixen.

Hi ha una notòria vocació culpabilitzadora en aquest plantejament, una voluntat poc dissimulada d'assenyalar amb el dit els governos locals en un moment particularment difícil per a les famílies, per a les empreses i per al conjunt de la societat. Sóc del parer que val més no buscar culpables, sobretot si la culpa es fa recaure en qui menys la té. Buscar culpables no és una bona manera de fer política ni de servir els interessos col·lectius. Cal fer política de debò, no aquesta política d'ajornar a cops de titular mediàtic les decisions necessàries i inajornables. Així es pot anar fent via, aguantar fins a les properes eleccions, però sense resoldre els problemes i, sobretot, sense posar les bases per a la recuperació econòmica i per construir una estructura administrativa que s'adigui més amb la realitat diversa de la societat i dels pobles que formem l'Estat.

Com que no es poden canviar les regles a mitja partida, convé que remarcuem els valors essencials que estan en joc, perquè estem parlant de valors. El valor de la democràcia local; el valor de prendre les decisions que afecten els veïns i veïnes des de prop, des del coneixement que dona la proximitat, des

de l'autonomia local consagrada per la Unió Europea i que ha demostrat durant dècades la seva validesa; el valor d'una política propera que defuig aquell sentit jeràrquic, paternalista i centralitzador que va ser durant massa dècades, que volem oblidar per sempre, la marca característica de la política d'aquest país. No volem alcaldes titelles ni volem municipis sotmesos a les decisions de buròcrates llunyans, no volem un provincialisme armat, volem avançar pel camí que hem seguit en el període de consolidació democràtica, un camí —d'això tampoc no en dubtem— que cal millorar.

Cal millorar els governs locals mitjançant noves lleis que estableixin les competències de manera més clara i racional i que hi assignin, per fi, els recursos escaients i corresponents per desenvolupar aquestes competències. Cal millorar els governs locals adaptant-los més a la realitat de cada territori. En aquest sentit, a Catalunya tenim el dibuix que ens donen els municipis i les vegueries, un dibuix al qual hem de donar color i atorgar tot el sentit desplegant una bona llei de règim local lluny dels errors de la nova llei espanyola. Cal millorar també els governs locals traient tot el partit als governs supralocals. Tot el partit, que això es pot creure que és molt, però no més, que és el que, de manera inversemblant, dictamina la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. I el que es pot treure dels governs supralocals, els governs intermedis o de segon grau —ara diputacions, més endavant vegueries— és una substancial millora dels serveis públics que presten els ajuntaments.

Una millora possible i factible a partir d'un treball de cooperació, de co-gestió o gestió en xarxa, un treball de socis que aporten cadascú el seu coneixement i la seva especificitat, un treball de socis en peu d'igualtat basat en el diàleg, el debat i la posada en comú de les respostes, els reptes i demandes del territori. No hi ha lloc —com dóna a entendre la llei que qüestionem— per a diputacions fiscalitzadores i centralitzadores de serveis. Això seria fer molts passos enrere. El model de la Diputació de Barcelona, el model de xarxa de governs locals, un model en constant desenvolupament des que es va posar en marxa, un model que es basa en l'especialització tècnica, en les economies d'escala, en les carteres de serveis que es debaten amb els ajuntaments, en la visió i planificació a escala de tota la demarcació de les polítiques que, després, es poden adaptar i concretar a cada municipi. Aquest model, ho subratllo, el tenim sobre la taula, està contrastat i mirem de fer-lo millor cada dia. No entendríem que ara haguéssim de desmuntar-lo per reinventar-nos fent de governadors dels ajuntaments, de governadors a distància. No es pot fer política local, una bona política local, des d'un despatx; cal fer-la a peu de carrer, coneixent el territori de primera mà. El personal polític i tècnic de les diputacions té unes competències i disposa d'uns recursos que estan a disposició dels ajuntaments i de la resta de governs locals, però no pot suplantar el paper dels alcaldes, regidors i tècnics municipals que treballen en la primera línia del servei públic i que ho fan prou bé. Tots som necessaris, cadascú en el seu

lloc, millorant el que calgui millorar, i estem treballant per aconseguir-ho, però treballant en equip com fins ara.

Posem fi, doncs, a dues jornades de debat intens, de reflexió serena i meditada sobre la situació plantejada per la nova llei. S'ha parlat d'impacte, de redimensionament, de canvis, limitacions i alternatives. S'ha parlat, també, de la possible i probable inconstitucionalitat de la llei. Som, per tant, en una etapa no definitiva, amb moltes portes obertes, i hem de saber encertar per quina hem de passar. Ens ha de guiar en tot el procés la ferma voluntat de servir millor la ciutadania, de respectar els principis essencials de l'ordenament democràtic, entre els quals l'autonomia local té un valor clau. Aquest és un debat no exhaurit, un debat polític i de principis, un debat que hem d'afrontar sense distreure'ns, però, del nostre deure principal, que és atendre els serveis públics locals, sol·licitats i pressionats amb més urgència que mai a causa de l'actual crisi econòmica i financera. Els alcaldes i els regidors, amb el suport de les diputacions, no podem faltar a aquesta obligació, i seguim treballant per donar-hi la resposta adequada.

Valoro i agraeixo molt, en nom de la Diputació de Barcelona, totes les intervencions que s'han fet al llarg de les dues jornades. Crec que convé destacar —perquè resulta evident— que hi ha unanimitat i consens a assenyalar el retrocés i els greus defectes de fons i de forma que comporta la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. Per això convido tothom a treure força d'aquest consens, d'aquesta entesa, d'aquest acord fonamental, per aconseguir, d'una banda, desactivar la càrrega negativa de la llei i per, sobretot, de l'altra, sumar esforços, voluntats i recursos per transformar i millorar els governs locals i, en definitiva, per poder oferir a tots els ciutadans uns bons serveis públics de proximitat.

Moltes gràcies, reiterant, altra vegada, a la presidenta del Parlament la seva hospitalitat.

Núria de Gispert i Català

Ara sí que arribem al final i podran anar a dinar tranquils, però permetin-me unes paraules, primer, de felicitació als organitzadors, sobretot a la Diputació de Barcelona i al Consell de Govern Locals, als coordinadors d'aquestes jornades, a tots els ponents que han intervingut i a tots vostès, perquè han donat prou recolzament amb el munt d'inscripcions que hi ha hagut, crec que més de quatre-centes persones, s'ha ocupat aquest auditori i una altra sala annexa. Per tant, agrair-los la seva presència aquí i, sobretot, agrair-los la seva preocupació, perquè tal com han dit les tres persones que m'han precedit en la paraula, al final de tot, de tot, de tot estan les persones; al final de tot està millorar la qualitat de vida d'aquestes persones; al final està si creiem o no creiem en la proximitat de l'Administració local respecte de la gent, de la nostra gent. I, per tant, crec que la presència de tots vostès demos-

tra que, siguin electes, siguin personal tècnic, funcionaris, tots tenen aquesta preocupació i, per tant, me n'alegro que aquesta jornada de dos dies hagi sigut prou profitosa per poder treballar a fons, per poder saber a fons què és el que ha representat o pot representar aquesta nova llei de règim local, tant en el que ha afectat o pot afectar el règim econòmic o el que pot afectar el règim del personal o el règim dels serveis que presta qualsevol municipi de Catalunya.

Penso que jornades com aquestes són absolutament necessàries per posar-nos al dia. Tant de bo no s'hagués d'haver fet aquesta jornada i s'haguessin fet jornades de formació com les que vostès fan any rere any, però és important saber que, si aquesta llei s'ha de recórrer, se sàpiga dir per quin motiu. Jo he tret la conclusió de les tres persones que m'han precedit en la paraula que hi ha un canvi de model, o que es pretén un canvi de model en un model que funciona. Jo crec que tot és millorable, qualsevol sistema que tenim al nostre abast és millorable, el que no pot ser és que aquell model que funciona es vulgui canviar de cap a cap. Crec que l'important és defensar l'autonomia local, defensar la proximitat, defensar el principi de subsidiarietat i, de tot això, sembla que se n'han oblidat en aquesta llei. Els desitjo que, malgrat això, continuïn treballant en favor del seu municipi, continuïn treballant en favor de les persones i tinguin confiança, no una confiança total, sinó confiança en els seus responsables, en els seus electes, en la seva manera de fer, també, perquè puguin seguir treballant per a les seves administracions locals i perquè per a molts, molts, molts —i en aquest Parlament de Catalunya vostès ho poden saber— necessitem tenir una administració local forta.

Ho és, forta; hem tingut i tenim una administració local que sempre ha intentat treballar per la seva gent des del primer dia. Per això, moltes vegades, quan diem que l'alcalde, l'electe, el regidor ho són durant les vint-i-quatre hores i quan diem que la proximitat és l'element més important de l'Administració local és veritat. Sempre que he anat a algun municipi, sempre que he anat a algun ajuntament, sempre he vist com la feina de l'alcalde o del regidor no té hores, surts d'un acte i ja ve un ciutadà a preguntar-li per alguna qüestió municipal. I això és així. Ho he viscut durant molts anys. Per tant, realment, el paper de l'alcalde i del regidor ha estat cabdal, i no volem que aquest paper canviï, no volem que la força que tenen els ajuntaments a Catalunya es perdi, sinó que es mantingui i es reforci, i això vol dir que tots hem de fer deures per millorar, per racionalitzar. El títol de la llei és bo, el que no ha estat bo és el seu contingut, però en el títol de la llei estariem tots d'acord, perquè tots, en moments de dificultat, hem estat capaços —en aquesta casa també— de racionalitzar la despesa, de millorar el servei, de no perdre la qualitat, però gastar menys. Això estic convençuda que tots ho veuen igual i tots estan disposats a fer-ho i ho han fet, perquè hem passat sis, set anys de crisi econòmica, els primers que ho han patit han estat vostès, i el Govern de la Generalitat, i les Diputacions, i el Parlament de Catalunya, i tots hem fet un gran esforç i ho hem de seguir fent, però el que

volem fer és seguir-ho fent a la nostra manera. El que volem és que si un model ha funcionat no ens el canviïn, i el que volem és que se'ns escolti i que no sigui un despatx de Madrid el que decideixi què és el que hem de fer. Som tots prou grans, som tots majors d'edat per decidir bé què és el que volem per al nostre futur i per al futur de l'Administració local de Catalunya.

Crec que aquestes jornades han estat, en aquest sentit, positives. Quan tots junts es posen d'acord, és molt positiu, però, a més a més, és necessari. Una cosa és que un alcalde, el president de la Diputació, el president del Consell de Govern Locals, digui: «Hauríem de fer això». Em sembla bé que ho diguin, però, després, tots vostès han de dir a l'una si és possible i si es pot fer, perquè el més important és anar units, i amb la força que tots vostès tenen, segur que al final podem tornar a guanyar el model d'administració local que no podem perdre.

Moltes gràcies i fins a una altra ocasió. I ja saben que aquesta casa està oberta per al món local.

