

# Les noves reformes de l'administració local

abril de 2013



# **La reforma espanyola**

**«Anteproyecto de Ley de  
racionalización y sostenibilidad  
de la Administración local»**

## Qüestions bàsiques

- **Canvis competencials:** els municipis perden les competències de sanitat, educació i serveis socials, que passen a ser autonòmiques.
- **Suficiència financera:** els serveis bàsics que no es puguin oferir amb suficiència financera, automàticament seran prestats des de les diputacions (municipis de menys de 20.000 habitants, voluntari per als municipis de més de 20.000 habitants)
- **Desaparició dels ens instrumentals públics deficitaris:** empreses públiques, consorcis, societats, etc.

# Introducció

- Aquesta Llei només està en fase d'avantprojecte, com a informe al Consell de Ministres, i encara pot patir canvis. La filosofia de fons és clara i s'està acabant de concretar.
- Representa una centrifugació de competències cap a l'àmbit del negoci.
- Hi havia un gran principi, el de l'autonomia local, en l'àmbit europeu, que estava del tot consagrat. Però ara topa amb la «racionalització». Tenim el problema de la micromunicipalització i, per llei, tots els municipis han de tenir les mateixes competències (tant els grans com els petits): mapa municipal micromunicipal, es fragmenta l'administració.
- Els municipis no tenen suficiència financera perquè han alimentat els nostres ajuntaments amb finançaments conjunturals que ens pensàvem que eren estructurals (construcció). Ara ja s'han acabat aquests recursos i hi ha unes estructures de serveis que no es poden finançar.
- Els governs (diuen) han ideat uns ens instrumentals per fugir de les normes. S'han buscat altres formes per saltar-se el dret administratiu. Hi ha molts organismes autònoms, consorcis, societats anònimes, que no presenten comptes i que són un desgavell econòmic. Aquestes reformes acaben amb tota aquesta instrumentalització de l'administració que serveix per fugir dels controls democràtics, de legalitat i financers (Reus, amb INNOVA n'és un exemple clar). Es creen estructures per no complir la llei. El model administratiu topa amb el model gerencial. La nova proposta de llei, si bé acaba amb la instrumentalització, que no ens semblaria malament, impossibilita que aquests serveis que es donin des de consorcis, empreses públiques, etc. i s'ofereixin des de l'Administració local. Aquí se solapa la llei que prohibeix de fer contractacions de personal a l'Administració pública, per tant, hi ha l'obligació d'externalitzar el servei. Acaba, d'aquesta manera, amb els ens instrumentals (que siguin deficitaris), però dona els serveis al mercat.

# Suficiència financera als municipis

- Micromunicipalisme i finançament. Als països del nord d'Europa van fer una llei i van crear entitats que tenien una massa crítica mínima (50.000 - 100.000 habitants). A França i Itàlia es creen les aglomeracions. A l'Estat espanyol una figura similar podrien ser les províncies, però són entitats de molt segon ordre, sense representació democràtica directa, i no han fet la seva funció (a part que, històricament, han estat creades com a eina de control polític estatal del territori). En aquests moments socialment i política seria possible crear aglomeracions o fusionar municipis? I desitjable?
- Ara una nova via interpretativa no parla de municipis sinó de serveis: la mínima massa crítica que permet donar un servei a uns preus estàndards. S'haurien de dissenyar mapes de capacitat econòmica, territorial, etc. Caldria detectar quina és la mínima massa crítica perquè els serveis es prestin en condicions d'eficiència (habitants/pressupostos/territoris). Cal estandarditzar serveis: que tothom pagui el mateix. Ara això ho fa la nova reforma local estatal i diu que si un municipi no compleix els estàndards passa el servei a les províncies (encara no se saben quins són aquests estàndards). Les comarques són massa petites per arribar als estàndards que es requereixen, no contenen la suficient massa crítica (50.000 - 100.000 habitants).
- La fórmula en si, la d'estandarditzar els serveis podria no ser dolenta. El gran problema del que fa l'estat és que, en comptes de fixar els criteris per llei, els fixa per Consell de Ministres, per decret, així es va canviant el mapa municipal. Aquesta manera de fer ho emboira tot. No se sap ni com es farà ni com es regularà, i aquí tenim la gran trampa.
- L'estandardització afecta els serveis mínims obligatoris: aigua, sanejament, recollida de residus, transport, enllumenat (més o menys). Tot el que no és això s'ho carreguen com a competència municipal: sanitat, educació i serveis socials; a excepció de les llars d'infants (que es queden com a competència municipal). L'habitatge també es preveu mantenir com a competència municipal, tot i que no és segur perquè en els darrers esborranys ha anat d'un lloc a l'altre.
- A l'hora de fixar estàndards hi ha diferents opcions. Depenent de l'estàndard es pot optar per la mancomunació amb un altre municipi a l'hora d'oferir el servei. Els consells

# Suficiència financera als municipis

comarcals podrien oferir el servei, però són massa petits. També es podria recórrer a l'administració intermèdia (la vegueria o diputació). No es coneixen encara els estàndards, segurament cost de servei/habitant. En els que municipis no els compleixin (només en municipis de menys de 20.000 habitants), s'ho quedarà la Diputació. Per més de 20.000 habitants és voluntari oferir el servei a la Diputació, tant si tens una anàlisi de cost positiva o negativa.

- El concepte és bo, però no és bo fer-ho per Consell de Ministres; les regles del joc han d'estar en un altre lloc. O s'estandarditzen els serveis o es generen ens locals grans 30.000 – 40.000 habitants. Pot ser? Quins en són els beneficis tècnics i polítics?

- Les vegueries. De moment és un problema legal. És un model ideat el 1936 i encara seguirien sent petites, quedarien desfasades. S'hauria de fer un procés de decisió per saber quin és el territori mínim, perquè confonem la identitat territorial amb un espai per oferir serveis.

- Molt probablement aquesta llei no es complirà mai. Per què...? Estandardització per municipis de menys de 20.000 habitants, sota sol·licitud, o si no es compleixen els estàndards que es marquen ho assumeix automàticament la diputació. Però l'ajuntament no ho comunicarà mai a la diputació, que no compleix els estàndards per oferir el servei. A més, és difícil que la diputació prengui alguna competència a l'ajuntament, ja que els qui governen la diputació són els mateixos dels ajuntaments. Com que no hi ha un mecanisme automàtic; un per l'altre, no es farà.

- Això només es fa amb els serveis mínims obligatoris.

- Aquests serveis no donen massa negoci (només l'aigua i amb concentracions de molts habitants); per tant, es dubta que la diputació ho vulgui.

- Aquesta llei més aviat la fan d'aparador per Europa i realment el que fan és carregar-se tota l'estructura instrumental municipal (consorcis, organismes autònoms, etc.).

# Retribució de competències

- Retirada d'algunes competències: sanitat, educació (quedaria l'educació infantil i activitats accessòries –art. 26–), que s'han de transferir a la Generalitat en 5 anys, i els serveis socials, que s'han de transferir a la Generalitat en 1 any. Habitatge queda com a municipal, però ha ballat tres vegades sobre ser-hi o no. Les impròpies són les que no delega ningú, s'han de fer per necessitat i només s'ha de justificar la no duplicació de serveis i la disponibilitat de recursos.
- Com es pot garantir la viabilitat econòmica? Cal fer una projecció a anys vista, de demanda actual i potencial, preveient unes tarifes, etc. Així se n'assegura la viabilitat a llarg termini.
- Si els serveis socials es volen seguir oferint des dels ajuntaments, la Generalitat ho hauria de delegar; però quan una comunitat autònoma delega una competència ha de pactar com es finança i incorporar una clàusula perquè si la Generalitat no paga, l'estat ho pagui directament. Això provocaria que la Generalitat no ingressés diners i podria ser un fre important perquè no delegués les competències als municipis.
- No queda clar què passarà amb els treballadors i les treballadores d'aquests àmbits. Si la Generalitat es queda amb les competències, es faran els acomiadaments pertinents als ajuntaments?
- Les diputacions només hi tenen entrada en els serveis obligatoris.

# Desaparició dels ens instrumentals deficitaris

- Els organismes autònoms amb 1 any de dèficit i SA amb 2 anys de dèficit continuats el 31 de desembre de 2014, quedaran dissolts l'1 d'agost de 2015. Els interventors han de fer plans de sanejament per tal d'evitar-ho.
- Es prohibeix que els ens instrumentals puguin fer altres ens instrumentals. Ara només poden dependre de l'ajuntament.
- Només hi ha un criteri financer: si un organisme autònom és deficitari, es tanca. Com que els ajuntaments no podran assumir aquests serveis perquè no poden contractar gent, es veuran obligats a externalitzar tots els serveis a empreses privades.
- La causa de fons és que a Europa no agrada que hi hagi tants ens instrumentals públics de segon grau perquè s'entén que són opacs: és més difícil sotmetre'ls a controls democràtics i, fins i tot, molts d'ells no han de presentar comptes.
- Si un ajuntament no té un pla d'ajust no se li permet de crear ni fundacions, ni organismes autònoms, etc. A més, tampoc podrà ampliar capital.
- Els consells comarcals, d'entrada, no se suprimeixen, i podrien assumir els serveis que haurien d'anar a les diputacions.



# Municipis de menys de 5000 habitatns

- Els municipis de menys de 5.000 habitants que no compleixin la regla de despesa seran intervinguts per la diputació, i aquesta en farà el pla d'ajustament, en controlarà els reconeixements d'autorització de despeses, l'aplicació, el pressupost, la normativa, etc. Fins i tot, hi ha la possibilitat que els càrrecs electes hagin de plegar i que ho porti una gerència. Això és el que diu el darrer esborrany, però en esborranys anteriors es proposava de suprimir-los i que passessin a dependre del municipi superior més proper.

# Regla de despesa

- L'Estat intervé en tots els comptes dels ajuntaments. Cal informar l'Estat dels pressupostos. Cal incorporar tota la informació i donar-la a l'Estat. Com que és un programa de gestió automàtica, si l'ajuntament no ho compleix, serà intervingut. Per tant, de facto l'estat passa a controlar tots els municipis.
- Regla de despesa: marca el màxim que el municipi es pot gastar l'any següent. Es pren com a base la liquidació de l'exercici anterior –capítols 1-7–, s'hi ha de restar els interessos –capítol 3– i les despeses finançades amb ingressos finalistes. L'import resultant s'ha de multiplicar pel coeficient de la llei de pressupostos (aquest any 1,7). El resultat és el topall de despesa legal que es pot realitzar l'any següent. Hi cal afegir el capítol 3 i les despeses finançades amb ingressos finalistes. Si es liquida el romanent de tresoreria en positiu, cal amortitzar el deute i aleshores hi ha el problema que els ajuntaments que no han gastat res l'any anterior, no poden gastar res. Hi ha ajuntaments que durant anys, per estalviar, han generat un romanent de tresoreria elevat. Ara no poden fer una despesa elevada i el romanent tampoc el podran fer servir per inversions perquè cal computar-lo com a deute. Si no es compleix això, hi haurà intervenció. L'objectiu principal de l'Estat és reduir la despesa pública i tenir-la controlada.
- Indirectament això afavorirà els ajuntaments que no han sabut planificar la despesa: aquells que han gastat més o han previst més inversions, i no pas aquells que han estat més prudents i han estalviat.



# **La reforma de la Generalitat de Catalunya**

**Avantprojecte de Llei de  
Governs Locals de Catalunya**

# Prèvia

L'any 1987 es va aprovar el paquet de lleis reguladores del règim local, del règim provisional de les diputacions provincials, de l'organització comarcal i de la conurbació de Barcelona, d'on bàsicament prové la normativa local catalana, lleis que han anat experimentat algunes modificacions i actualitzacions per adequar-les a la normativa bàsica estatal. Des de l'any 2007 s'està intentant de modificar-les, ja que han passat més de 25 anys des de la seva entrada en vigor.

# La nova llei i l'EAC

- L'EAC aposta per un model territorial local clar, amb un nucli de competències garantit. L'autonomia municipal està garantida a l'art. 86 de l'EAC pel que fa a l'exercici de les seves competències i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa. Aquesta autonomia no es pot limitar per una llei, i molt menys per un reglament.
- L'avantprojecte de llei incorpora un nou model de redistribució competencial entre les administracions locals, basat en uns estàndards de qualitat que s'han d'avaluar, l'incompliment dels quals comporta el traspàs de la gestió dels serveis a una altra administració. Tot i així, la definició dels estàndards i la seva avaluació haurà de desenvolupar-se a posteriori. Això pot generar un precedent greu, que faci que el govern de torn, mitjançant un reglament, pugui reduir o deixar sense contingut competencial alguns municipis.
- En l'avantprojecte de llei es troba a faltar un desenvolupament clar de les matèries declarades competència exclusiva per l'EAC (art. 160), així com de totes aquelles altres que, sent competència compartida, permetrien un desenvolupament normatiu.

# Continguts fonamentals de la reforma

- Capítol I, no presenta cap novetat, són principis. Manté el dret de l'autonomia local a les EMD (entitats municipals descentralitzades) i preveu els consells de vegueria.
- Capítol II, de l'organització del govern local. Destaca els municipis i les vegueries com a ens locals bàsics. La comarca complementa l'organització bàsica com a ens locals per a la gestió en comú de competències i serveis municipals. Es mantenen també com a ens locals les àrees metropolitanes, les mancomunitats de municipis i les EMD. Descriu el sistema de competències locals, però no el desenvolupa.
- Capítol III, referent al municipi. És un atac frontal als principis d'autonomia local i subsidiarietat. No només no desenvolupa el sistema competencial o d'organització d'acord amb les previsions de l'EAC, sinó que regula un mecanisme de traspàs de la gestió entre diferents àmbits d'administració, a concretar reglamentàriament i que poden deixar sense contingut algun municipi, d'acord amb uns criteris ara desconeguts: els estàndards de qualitat i la metodologia d'avaluació, que representa que s'han de desenvolupar posteriorment.
- Capítol IV, parla sobre les EMD que la llei estatal pretén suprimir. En contempla la creació.
- Capítol V, es regulen les comarques, contempla la substitució de les comarques per àrees metropolitanes, explica l'adaptació de les comarques a la divisió veguerial, cada comarca ha de formar part íntegrament d'una vegueria, atribueix les competències de cooperació, assessorament i coordinació dels municipis i parla de la gestió comuna de serveis o activitats de competència municipal per a tots o una part dels municipis de la comarca, que també podran exercir les competències delegades per la vegueria.
- Pel que fa als òrgans de govern comarcals, es mantenen els consells comarcals. Com a novetat es conforma un ple integrat per alcaldes i alcaldesses amb vot ponderat en funció de la població. Es mantenen la presidència, vicepresidència i gerència. La junta de govern està conformada per alcaldes i alcaldesses.
- Capítol VI, es regula la vegueria, però és insuficient perquè no s'avança en un model competencial que realment suposi concentrar en l'àmbit local l'exercici de les competències que tenen aquest caràcter.

# Altres aspectes

- Reformes anunciades com a objectius del Departament de Governació per part de la consellera el passat 20 de març de 2013 que es volen implementar mitjançant la Llei de la Hisenda Local i aquesta Llei de Governos Locals.

## **Idees clau:**

- o Reducció dràstica del nombre de càrrecs remunerats (uns 1.000) i de govern (dels consells comarcals).
- o Tancament d'organismes autònoms i empreses públiques dependents que siguin deficitàries.
- o Obligació de redactar i aprovar un PAM (pla d'acció municipal) per a tots els municipis majors de 5.000 habitants.
- o Eliminació de consorcis, mancomunitats i altres administracions, sempre que la seva funció pugui ser assumida per consells comarcals.
- o Desaparició dels consells comarcals de l'Àrea Metropolitana.
- o Oferiment de la possibilitat de fusió voluntària de municipis.
- o Reduir molt l'estructura política de govern dels consells comarcals. Es deixarà viu només el Consell d'Alcaldes.





