

Ordenació territorial i serveis a les persones

Àmbit de treball número 1

Membres del grup de treball

Xavier Forcadell Coordinador Diputació de Barcelona	Montserrat Mundi Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge
Jordi Cases Ajuntament de Barcelona	Albert Piñeira Diputació de Girona
Joan Piñol Diputació de Tarragona	Ignasi Aldomà Diputació de Lleida
Judith Gifreu ACM	Eduard Piera FMC
Joan Anton Font CSITAL	Enric Pérez Consell General d'Aran



Contingut de l'àmbit de treball número 1. Ordenació territorial i serveis a les persones

1. Ordenació territorial
2. Serveis a les persones
3. Especial consideració a les àrees metropolitanes
4. Altres consideracions connexes

Desenvolupament del contingut

1. Ordenació territorial

- 1.1 Municipis, vegueries, comarques, àrees metropolitanes, províncies i règim especial d'Aran. El règim especial de la ciutat de Barcelona
 - 1.1.1 Els municipis com element de referència per a l'organització territorial
 - 1.1.2 Les instàncies supramunicipals: diputacions o consells de vegueria i comarques. Especial consideració a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i al territori d'Aran
- 1.2 Nova creació, dissolucions i agrupacions de municipis. L'impuls de les tècniques de cooperació
- 1.3 Variacions i canvis. Alteracions i modificacions de límits

2. Serveis a les persones

- 2.1 Cartera de serveis
- 2.2 Asimetria i especialització: petits municipis, municipis de muntanya, municipis turístics, etc.

3. Especial consideració a les àrees metropolitanes

4. Altres consideracions connexes



Objecte de l'àmbit de treball

L'objecte de l'àmbit de treball és l'establiment de les bases de règim local mitjançant l'ordenació territorial, entesa com la vertebració de les institucions locals (QUI), i els serveis a les persones, ja que es considera l'àmbit competencial propi dels governs locals a través dels quals han de facilitar els serveis públics a la ciutadania (QUÈ). No obstant això, l'altre element essencial per poder establir les bases del règim local és el seu finançament (COM): la seva anàlisi està directament relacionada amb l'objecte d'estudi de l'àmbit de treball núm. 6.



Normativa actual més rellevant d'incidència en les administracions locals en aquest àmbit de treball

- Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978
- Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC): articles 217, 218, 219, 220 i 221
- Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, per qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
- Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries, modificada per la Llei 4/2011, de 8 de juny
- Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
- Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei sobre l'organització comarcal de Catalunya
- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i la seva modificació més rellevant, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
- Carta municipal de Barcelona (Llei 11/2006, del 29 de juliol, modificada posteriorment per les lleis 11/2006, 7/2010 i 18/2014)
- Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- Llei 1/2015, del 5 de febrer, del règim especial d'Aran



Anàlisi dels punts de l'àmbit de treball

1. Ordenació territorial

La qüestió referida a l'organització territorial, juntament amb la consideració del règim jurídic i el sistema de finançament local, constitueixen els eixos per a la vertebració d'un model territorial local que s'orienti a l'assentament d'uns governs locals forts, entenent-los com a l'àmbit de govern més proper a la ciutadania.

Per això és procedent fer una reflexió sobre els governs locals que s'emmarqui en un àmbit que depassi l'actual ordenament jurídic i que necessàriament repensi a fons el model territorial local.

Per tant, és en aquest nou marc que hem de ser capaços d'imaginar un model que superi l'estructura territorial actual, un model que se centri en les persones i en els serveis públics i que posi les institucions al seu servei.

En qualsevol cas, la qüestió referida a l'organització territorial, juntament amb la referida al règim jurídic i al sistema de finançament local, són els eixos per a la vertebració d'un model territorial local que, alhora, es fonamenti en **els principis d'autonomia local, cooperació, coordinació, diferenciació, subsidiarietat i proximitat**. Igualment és rellevant la consideració d'altres principis informadors que exigeixin l'observança de:

- La naturalesa política dels governs locals, partint del fet que les competències no s'han de limitar a funcions de gestió o burocràtiques, sinó que han de tenir potestats normatives, reguladores, fiscals i de planificació.
- Els principis de diversitat, flexibilitat i supletorietat.
- El principi de proporcionalitat.
- La clàusula general d'atribució de competències, que atorga als municipis capacitat per actuar en els àmbits no reservats expressament a altres administracions.
- Garantir el principi de suficiència financera per a l'exercici de les competències locals.
- Fer efectiu el principi democràtic, el qual implica que els màxims òrgans de govern dels ens locals s'hagin d'escollir democràticament, i desaparegui l'elecció indirecta dels representants dels consells comarcals i les diputacions.

Certament, no és possible concebre un model d'organització territorial sense tenir en compte les institucions que operaran en els territoris respectius ni sense considerar el règim competencial que determinarà les atribucions concretes de cada nivell de govern local. El finançament, al seu torn, és el que, a la pràctica, permetrà fer efectiu el model territorial que, si escau, es plantegi, així com també garantir el desplegament adequat de les competències assignades als governs locals en favor, en última instància, del principi d'autonomia local.

La definició, mitjançant una llei, del rol que correspon exercir als governs locals en els àmbits d'actuació pública en els quals tenen competències (art. 84.2 EAC) implica, inexcusablement, que el Parlament de Catalunya pugui abordar l'àmbit del



finançament local (que, actualment, sobre la base de la doctrina consolidada pel Tribunal Constitucional, està reservat a l'Estat pràcticament en la seva totalitat). Aquesta qüestió adquireix rellevància en el cas de les províncies i les comarques pel que fa a la seva participació en els ingressos de l'Estat, ja que constitueix l'element fonamental del finançament de les unes, i la impossibilitat de gaudir-ne de les altres.

L'alternativa, si això no es produeix, s'haurà d'ubicar, en el millor dels casos, en el marc del *soft law*, en la línia dels pactes institucionals i entre forces polítiques, i en una certa personificació de les solucions que cal adoptar, amb ànim de conferir a aquesta qüestió la màxima estabilitat possible, tot seguint l'exemple del que fou, en el seu moment, la Mancomunitat de Catalunya.

1.1 Municipis, vegueries, comarques, àrees metropolitanes, províncies i règim especial d'Aran. El règim especial de la ciutat de Barcelona

1.1.1 Els municipis com element de referència per a l'organització territorial

En el moment d'abordar un model d'organització territorial cal partir de la consideració del **municipi** com element de referència, en la mesura que conforma l'organització territorial bàsica de Catalunya, en termes de l'article 83.1 de l'EAC, junt amb les vegueries. Certament, la consideració del municipi com a punt de partida per a la configuració d'un model d'organització territorial per a Catalunya rau en la constatació que la solidesa i fortalesa del món local depèn del fet que sigui possible que tots els municipis disposin dels recursos suficients per poder assumir un desenvolupament equilibrat i sostenible del seu territori. Per tant, només apostant pel municipalisme, donant suport a tots i cadascun dels governs locals, al marge de quina sigui la seva dimensió, i vetllant perquè tots comptin amb equipaments públics, disposin d'infraestructures adequades i es dotin d'una organització administrativa sòlida, es farà efectiva la igualtat de tots els ciutadans i s'assentaran les bases per a un desenvolupament territorial, econòmic, social i cultural de caràcter global, més enllà dels límits municipals.

En aquest sentit, un primer element que cal considerar, en el moment d'analitzar i replantejar l'organització territorial catalana, és el relatiu al **nombre de municipis** existents, i atendre la seva **diversitat**, especialment pel que fa a la població, extensió i geografia, a més de les qüestions que afecten pròpiament el seu règim jurídic, això és, les competències de què disposen i els serveis públics locals que presten.

Els municipis són un element de referència. L'actual estructura municipal és un valor que afecta la mateixa democràcia en la gestió de pobles, vil·les i ciutats i, a més, és un element de reforç i de consolidació del territori. Hi ha decisions i inversions bàsiques que, o tenen com a punt de partida l'actual municipi, o no té sentit que es duguin a terme, precisament quant a la proximitat amb el territori i la ciutadania d'aquestes instàncies de govern.

De fet, la tendència a concentrar la inversió allà on hi ha més gent és una qüestió que afecta, de manera important, l'equilibri territorial i que convé considerar en el debat del nou model de governs locals, tot en consonància amb l'asimetria territorial existent.



En aquest sentit, cal considerar de forma independent el cas de la ciutat de Barcelona que és la capital de Catalunya. Barcelona disposa d'un règim jurídic especial garantit per l'article 89 de l'EAC i integrat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, la Llei 22/1998, de 30 de desembre, la Carta municipal de Barcelona, modificada per la Llei 18/2014, de 23 de desembre, i la Llei 1/2006, de 13 de març, mitjançant la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, i per les disposicions emanades de l'Ajuntament de Barcelona en exercici de la seva potestat normativa. La Carta municipal de Barcelona, es configura, en definitiva, com la norma bàsica de l'ordenament jurídic propi del govern local de la ciutat de Barcelona. Qualsevol norma sectorial que afecti els governs locals haurà de tenir en compte el règim especial de la ciutat de Barcelona en els termes de l'article 89 de l'EAC.

1.1.2 Les instàncies supramunicipals: diputacions o consells de vegueria i comarques. Especial consideració a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i al territori d'Aran

Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries (art. 83.1 EAC). Així mateix, l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques (art. 83.2 EAC).

En relació amb aquest reconeixement es plantegen un seguit de qüestions referides a la necessitat de comptar amb tots aquests nivells de govern supramunicipal a tot el territori català, les atribucions assignades i l'àmbit territorial idoni d'actuació.

Així mateix, en el debat actual sobre els governs locals cal tenir present l'anàlisi del principi democràtic dels governs supramunicipals. Aquest principi permet que els governs puguin intervenir en aquells assumptes que els afectin amb un marge de maniobra polític propi, el qual ha estat conferit pels ciutadans en exercici del reconeixement del dret de participació en els assumptes públics i que implica un àmbit de decisió per recolzar o rebutjar els representants d'aquests governs.

Pel que fa a l'àmbit **provincial o veguerial** (entès el veguerial com a successor del provincial i no com a àmbits coexistents) es posa de manifest la rellevància de les tasques de cooperació i assistència local que tenen encomanades i la seva desitjable coordinació amb els **consells comarcals**. Aquests darrers, per la seva banda, tenen assignades també competències en matèria de cooperació local, a més d'aquelles altres que els siguin delegades per la Generalitat i/o els municipis del seu àmbit territorial.

La tasca d'assistència i cooperació local que correspon prestar a les diputacions o als consells de vegueria, i als consells comarcals, concretada en la prestació de suports de tipus tècnic, econòmic i material, s'ha d'orientar a **satisfer les necessitats reals** dels governs locals, fomentant i afavorint l'exercici de les seves competències, però també a atendre adequadament les persones. Per tant, els governs supramunicipals s'han d'orientar a donar, conjuntament, un suport de caràcter integral que vagi en



consonància amb les competències que se'ls atribueixen actualment i les que, en aplicació de l'article 84.3 de l'EAC, se'ls puguin atribuir en el futur.

En aquest sentit, es planteja la possibilitat que determinats serveis públics, que avui són prestats en seu comarcal per delegació, es gestionin a nivell provincial o veguerial, ja que aquest nivell de govern compta amb **més capacitat tècnica**.

En el marc del debat sobre els governs locals es fa avinent, per tant, tractar la qüestió referida a quin ha de ser el **model d'ordenació territorial** en el nivell supramunicipal pel qual s'aposta, això és, la diputació / vegueria o el consell comarcal. Així mateix, amb caràcter previ a l'anàlisi d'aquesta proposta, cal tenir en compte els aspectes següents:

–**Els principis de subsidiarietat, diferenciació, eficàcia i eficiència, depenent de l'àmbit territorial de què es tracti.** L'observança d'aquests principis és clau en el moment d'acotar i delimitar els serveis públics a què es refereix la proposta. I més encara si els serveis públics locals s'exerceixen d'acord amb unes competències atribuïdes per llei. De fet, si la competència és pròpia del municipi, podria anar en contra del **principi d'autonomia local** el fet que una llei imposi la seva delegació a un ens supramunicipal sense tenir en compte la voluntat del titular de la competència pròpia. Una altra cosa és que es refereixi a serveis públics derivats de competències pròpies de l'administració de la Generalitat i respecte dels quals s'opti per delegar la prestació als ens supramunicipals per facilitar la seva gestió d'acord amb el principi de subsidiarietat.

–La ponderació d'aquests principis en el moment de resoldre el model d'ordenació territorial ha de garantir el respecte del **principi d'autonomia local** i evitar el buidat competencial que preveu la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), atès el posicionament de les institucions catalanes davant d'aquesta disposició.

–La capacitat de totes les diputacions i els consells de vegueria de prestar determinats serveis públics, ja que l'assumpció de la seva gestió no sempre pot resultar eficient atenent a les característiques geogràfiques i demogràfiques del territori.

En el debat que s'ha dut a terme en el marc de les sessions territorials en aquesta matèria, i en relació amb la configuració del model territorial local, tot centrant l'atenció en el rol dels nivells de govern supramunicipal, s'han realitzat diferents aportacions. No obstant això, amb caràcter general, es pot afirmar que hi ha força consens en la idea que no ha d'existir més d'un nivell de govern intermedi entre els municipis i la Generalitat. Majoritàriament, es considera que aquest nivell ha de ser el veguerial.

Es posa de manifest la pertinença de pensar un model territorial que s'ajusti realment i de forma efectiva a les necessitats de cada territori. De fet, en funció de les particularitats de cada territori pot ser idoni **racionalitzar les estructures de govern local** existents, suprimir-les o crear-ne de noves, ja sigui en forma de personificacions instrumentals o de mancomunitats i consorcis. La finalitat és assolir, no només millors quotes d'eficiència, sinó també garantir, més enllà d'aquesta, la qualitat dels serveis



prestats a la ciutadania, tot reordenant, al seu torn, les competències de cada nivell de govern existent per respondre millor a les necessitats de cada territori.

En qualsevol cas, hi ha una aposta clara cap a la necessària simplificació del mapa local, suprimint la província i avaluant el possible encaix dels consells de vegueria en l'actual estructura territorial. No obstant això, convé delimitar de forma clara quin serà el paper de la **vegueria** i com se n'articularà la relació amb els consells comarcals i la resta d'ens existents a l'àmbit supralocal.

En aquest sentit, cal delimitar, primerament, si la vegueria es configurarà com un òrgan desconcentrat o descentralitzat de la Generalitat de Catalunya, com un òrgan al servei dels governs locals, com un organisme que actuarà, a la vegada, com a ens desconcentrat de la Generalitat i com a òrgan al servei de les persones, o bé com un organisme que es limiti eminentment a substituir les diputacions quant a la seva denominació.

Sens perjudici de l'exposat, i malgrat que hi ha veus que parteixen de la supressió de les diputacions i els consells de vegueria i que aposten per reforçar el paper de la comarca, en general, es considera que aquestes últimes poden esdevenir una eina útil a l'efecte de vertebrar el mapa territorial local, sempre que substitueixin les diputacions en el seu paper econòmic i de gestió, i no se superposin com un nou nivell administratiu. Es considera que aquest nivell de govern pot contribuir a la generació de sinergies favorables a l'eficiència i l'eficàcia, a la vegada que esdevingui l'administració supramunicipal per excel·lència quant a la prestació dels serveis públics locals.

En el marc dels debats duts a terme en relació amb aquesta qüestió, la consideració majoritària passa per una concepció de la vegueria com un ens supralocal que comptaria amb una doble vessant de representació: en primer terme, com a delegació territorial de la Generalitat i, en segon terme, com un ens local amb competències pròpies, entre les quals hi figuraria la prestació de suport i assistència als ens locals del respectiu àmbit territorial. En aquest sentit, es considera que només hauria d'existir un organisme d'elecció supramunicipal, que seria el consell de vegueria, d'elecció directa i conformat per càrrecs electes locals. Per tant, l'organització administrativa local s'hauria de basar en tres àmbits de gestió: els ajuntaments, els consells comarcals (com un espai de mancomunació de serveis degudament finançats) i les vegueries, que comptarien amb la dotació econòmica de les diputacions. Tot i això, també hi ha qui considera que, en relació amb aquest triple nivell local, caldria suprimir les comarques, de la mateixa manera que, contràriament a aquesta proposta, d'altres defensen el manteniment del nivell comarcal i aposten per la supressió de la província o vegueria.

No obstant l'exposat, i en paral·lel al debat relatiu al paper de la vegueria en el marc d'un eventual nou marc territorial local, convé valorar la funció i el règim de les **comarques**. Particularment, cal analitzar si poden i/o han d'esdevenir un ens territorialitzat de les vegueries o si, per contra, han de conservar la seva naturalesa en els termes actuals o, si escau, reforçar el seu marc competencial valorant la supressió del nivell veguerial o provincial.



En qualsevol cas, i malgrat existir diversitat d'opinions en relació amb la vertebració del nou model territorial local, sí que sembla haver-hi una tendència majoritària a considerar que els consells comarcals han d'especialitzar-se en la prestació de serveis a favor dels ajuntaments, esdevenint la vegueria un ens de caire institucional, o eminentment "polític", que vertebrí i articuli la seva tasca a través dels corresponents consells comarcals. D'acord amb aquesta proposta, els consells comarcals assumirien la prestació de determinats serveis locals mancomunats, passant a actuar com a ens prestadors de serveis, en paral·lel a la consideració de la vegueria com a ens locals amb un caire més institucional. Així mateix, els consells comarcals estarien regits per un consell d'alcaldes, òrgan la legitimitat del qual vindria conferida per les delegacions de cada municipi del respectiu àmbit territorial.

Pel que fa a l'àmbit competencial dels consells comarcals, se centraria en la prestació de serveis, per a la qual cosa caldria ajustar les seves competències. Així mateix, políticament, dependrien del consell de vegueria.

Sigui com sigui, en relació amb aquesta qüestió, cal valorar si els consells comarcals s'haurien d'especialitzar a prestar serveis als ajuntaments i esdevenir ens locals executors.

En qualsevol cas, i pel que fa a la **representativitat democràtica** dels diferents nivells de gestió supramunicipal, s'assenyala la necessitat de reconsiderar el sistema d'elecció dels consells comarcals i de les vegueries per garantir una major representativitat democràtica mitjançant l'elecció directa dels representants. Així mateix, una alternativa a la nova vertebració passaria per plantejar uns consells comarcals de caire "executor", sota la direcció d'un consell d'alcaldes i amb una gestió professionalitzada. D'acord amb aquesta proposició, la comarca hauria d'esdevenir un espai per a la prestació mancomunada de serveis públics dels municipis. D'aquí la necessitat de repensar la seva estructura política, que hauria de reduir-se al consell d'alcaldes i alcaldesses, i professionalitzar la direcció tècnica i administrativa.

En un altre ordre de coses, i tot en el marc del debat relatiu a l'organització territorial local, esdevé rellevant la consideració del paper de les mancomunitats, en tant que ens locals, per definició. Per aquest motiu, convé abordar la qüestió relativa a la seva legitimitat democràtica, així com el sistema de rendició de comptes a què se subjectaran.

D'altra banda, i sens perjudici del que s'exposarà més endavant, en relació amb les àrees metropolitanes, es considera interessant efectuar, en aquest apartat, una referència a l'estructura supramunicipal que ve conformada per **l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)**.

L'AMB és un ens local amb competències pròpies atribuïdes per llei i, a tal efecte, compta amb personificacions instrumentals locals creades a iniciativa dels municipis i la resta de governs locals del seu àmbit, per a la prestació de determinats serveis. Totes aquestes institucions han estat creades sobre la base de l'exercici de



l'autonomia local a l'empara de l'article 83.3 de l'EAC. Igualment, mereix una consideració especial el territori d'Aran.

Pel que fa a l'articulació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en el nou mapa local, juntament amb altres ens instrumentals creats d'acord amb el principi d'autonomia local, s'ha arribat a posar en dubte l'existència de comarques a tots els territoris de Catalunya, especialment en aquells territoris inclosos en l'Àrea Metropolitana de Barcelona, on coexisteixen municipis, comarques, àrea metropolitana i diputació o consell de vegueria. En aquest sentit, sembla que s'ha plantejat una alternativa que passa per un tractament asimètric del territori i que derivaria també en un replantejament del continu urbà de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, tot reduint-ne el seu abast.

En relació amb aquestes qüestions, amb caràcter general, es planteja la possibilitat de rebaixar el nivell supramunicipal, el que derivaria a analitzar i avaluar, més enllà de la vegueria i la comarca, el paper a conferir a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

En relació amb aquesta qüestió, i d'acord amb el principi de subsidiarietat, es proposa que els governs supramunicipals coexistents assumeixin, d'una banda, competències i rols de caire polític o decisor, i de l'altra, atribucions de caràcter tècnic, de gestió i de prestació de serveis públics. Aquesta darrera seria una possible comesa a atribuir a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, entitat que, en l'actualitat, disposa de competències pròpies que depassen el caràcter tècnic o de gestió (de conformitat amb els articles 13 i següents de la Llei 31/2010) en àmbits materials clau per als governs locals (tals com l'urbanisme, transport i mobilitat, aigües o residus, entre d'altres) tot en funció del nivell de govern de què es tracti i de les particularitats de cada territori.

El **territori d'Aran**, d'acord amb l'article 94 de l'EAC, disposa d'un règim jurídic especial establert per la Llei 1/2015, del 5 de febrer, del règim especial d'Aran. Aquest règim estableix l'especificitat de l'organització institucional i administrativa d'Aran i se'n garanteix l'autonomia per ordenar i gestionar els afers públics en el seu territori. L'article 5 de la Llei 1/2015 estableix que Aran, pel seu caràcter singular, no pot ésser inclòs dins de cap divisió territorial ni administrativa de Catalunya que no sigui ell mateix.

En vista de l'exposat, la tendència majoritària sembla anar en la línia de la consideració de **l'asimetria territorial**. En aquest sentit, per tant, prioritzar, en uns territoris, els consells comarcals, en altres els municipis i en altres les àrees metropolitanes, tot fent compatibles, en el mateix context territorial, els principis de diferenciació i de subsidiarietat. Així mateix, a més de les funcions delegades per la Generalitat o els municipis, es planteja el paper de **la comarca** partint de la seva consideració com a veritable ens vertebrador del territori, com a executor i diversificador de l'actuació impulsada per les diputacions o vegueries a favor dels municipis dels respectius àmbits territorials.

En relació amb les competències locals, es demana que el món local pugui vetar l'assumpció de competències que vinguin donades per lleis del Parlament si no van acompanyades del finançament adequat, el que derivaria en un reforçament del principi de suficiència financera local.



Cal, igualment, considerar les diferents realitats i necessitats municipals observant els municipis de dimensió més petita, però també els de dimensions considerades mitjanes. En aquests darrers, els consells comarcals no acaben d'atendre amb eficiència i eficàcia les necessitats del municipi, en estar més orientats a aplegar serveis més propis dels municipis de petita dimensió. Per això, el debat sobre el model territorial i les unitats de govern local no s'ha de fer en funció dels nuclis de població o del nombre d'habitants, sinó dels principis de subsidiarietat, proximitat i diferenciació, distribuint les competències, assignant la prestació de serveis i delimitant àmbits mínims d'actuació que garanteixin l'eficiència en la gestió municipal.

Es tracta, en definitiva d'avançar cap a un model local que respongui a les especificitats territorials valorant la possibilitat de racionalitzar estructures o, fins i tot, reconeixent als propis municipis la possibilitat de decidir amb qui es volen agrupar voluntàriament en funció de les respectives especificitats. Tot plegat amb la finalitat d'equilibrar el territori de Catalunya per construir un país cohesionat en tots els seus àmbits. Cal, per això, que els ens locals comptin amb un marc competencial clar i ben articulat, basat en relacions de complementarietat i de cooperació estables amb altres nivells de govern i administració, i que, a més, disposin de recursos suficients per assumir una gestió adequada de les seves competències, tot comptant amb un ampli poder de decisió per al ple exercici de la seva autonomia local.

1.1.3 Entitats municipals descentralitzades

Hi ha un altre nivell de govern local que cal tenir en compte, en el marc d'un eventual nou model territorial local: el de les entitats municipals descentralitzades.

En relació amb aquestes entitats, es reivindica la necessitat de reconèixer-les com ens locals, el que caldrà analitzar a la vista de la DT 4a de la LRSAL. Igualment, es fa avinent regular legalment la relació d'aquestes entitats amb els consells comarcals, d'una banda, i amb el propi ajuntament, de l'altra.

Pel que fa als sistemes d'elecció dels seus membres, s'aposta per l'establiment de mecanismes d'elecció directa i s'assenyala la conveniència de què comptin amb veu i vot al consell d'alcaldes.

Cal, també, regular el pas d'aquestes entitats a municipi, i a la inversa, d'acord amb requisits concrets i molt clarificats que s'haurien de basar, primerament, en els requeriments exigibles per poder constituir nous municipis (com, per exemple, superar un determinat nombre d'habitants).

Per acabar, es planteja regular acuradament els supòsits en els quals, en un mateix municipi, alguns nuclis de població són reconeguts com a EMD i d'altres, amb característiques similars, no.

1.2 Nova creació, dissolucions i agrupacions de municipis. L'impuls de les tècniques de cooperació



Un dels aspectes que mereix especial atenció és el fet que a Catalunya hi hagi, en l'actualitat, **948 municipis**, dels quals, prop de la meitat tenen menys de 1.000 habitants.

Un debat sobre els governs locals ha d'analitzar la planta municipal, el nombre de municipis existents i la capacitat de gestió. Sobretot quan gairebé el 50% dels municipis de Catalunya no superen els 1.000 habitants i tenen una capacitat limitada per poder prestar els serveis que els veïns reclamen als ajuntaments, com administracions més properes als ciutadans. La dependència d'aquests ens locals d'una altra Administració supramunicipal per desenvolupar les seves funcions és una evidència i desnaturalitza el principi d'autonomia local si, a més, es té en compte que l'ens supramunicipal no es configura, a diferència del municipi, sota criteris de representació directa dels ciutadans. Per això, en aquest debat ha d'adquirir rellevància l'aplicació del principi de diferenciació i el reconeixement asimètric de les competències pròpies locals.

S'ha demostrat, durant anys, que la política de fusions municipals és ineficient. Per això cal que es valori, davant l'elevat nombre de municipis existent, l'articulació de mecanismes per incentivar les **agrupacions voluntàries** de municipis o, si més no, la **fusió voluntària**. Alternativament, des d'un altre punt de vista, es pot plantejar el recurs a mecanismes de cooperació entre municipis o impulsats pels governs supramunicipals. En qualsevol cas, ambdues opcions es plantejarien des de la consideració de l'asimetria territorial i dels principis de diferenciació i subsidiarietat.

Cal remarcar que, si es preveu la fusió de municipis, aquesta ha de ser, en tot cas, voluntària i que, si cal incentivar-la, convé partir d'una regulació prèvia i clara del període de transitorietat. A més, pel que fa a la viabilitat de constituir nous municipis, cal garantir la suficiència financera de la part escindida i de la matriu, així com comprovar que hi ha una voluntat prèvia estable i conjunta dels municipis que s'agruparan, i no puntual i individual d'un municipi.

Amb caràcter general, l'agrupació voluntària de municipis pot contribuir a lluitar contra el problema del despoblament, però també cal tenir present que, amb aquesta iniciativa, es podria perdre la proximitat i la sensibilitat cap a les necessitats dels petits nuclis de població. Igualment, cal assumir que l'eliminació de municipis no comporta necessàriament menys despesa pública; d'aquí la pertinència d'estudiar cada supòsit en particular i de plantejar solucions que, necessàriament, responguin a l'asimetria del territori.

Igualment rellevant és diferenciar entre el "govern local", pròpiament dit, de "l'Administració local". El govern local ha de dependre de la voluntat d'autogestionar-se, mentre que el concepte d'Administració local tendiria a optimitzar els recursos i a millorar l'eficàcia i l'eficiència, generant economies d'escala. De fet, és en aquest sentit que l'estructura idònia, per proximitat, seria la comarca, la qual hauria d'estar dirigida per un consell d'alcaldes i comptar, en un nivell superior, amb la tasca impulsada des de les vegueries, sempre que aquestes actuïn en substitució de les diputacions, i no una com una administració més superposada a les darreres.



Les tècniques de **cooperació local**, especialment d'aquelles impulsades des de les **instàncies supramunicipals**, poden afavorir que el conjunt de governs locals (municipis, comarques i diputacions o vegueries) coadjuvi a un exercici més racionalitzat i equilibrat de les competències locals tenint en compte les diferències territorials existents. La cooperació pot consistir en la prestació de suports de tipus econòmic, però també tècnic i material. Així mateix, en aquest sentit s'ha valorat i plantejat la possibilitat de regular un Pla d'inversions locals de Catalunya que s'elabori des dels municipis.

Certament, el recurs a la **cooperació local entre municipis per a la prestació conjunta de determinats serveis públics**, o la seva delegació i correlativa assumpció comarcal, pot contribuir a l'assoliment de majors quotes d'eficàcia i eficiència. Malgrat això, també és cert que aquesta possibilitat se circumscriu a l'àmbit d'actuació propi dels governs locals, en exercici de la seva **autonomia**, de la mateixa manera que han de ser els mateixos ens els que determinin, si es dona el cas, les competències concretes que exerciran mitjançant tècniques de cooperació i coordinació, tot en funció de les particularitats pròpies de cada territori.

Per aquest motiu una opció plausible seria incentivar o "premiar", des de les instàncies supramunicipals, com les diputacions (o consells de vegueria) i els consells comarcals, el recurs a la cooperació local per part dels municipis en l'exercici **de determinades atribucions**. Aquesta opció es podria concretar, per exemple, mitjançant l'impuls d'accions adreçades a fomentar les iniciatives de cooperació, subvencionant projectes i actuacions impulsades per diferents administracions o bé potenciant les modalitats d'execució conjunta de les actuacions que són objecte de subvenció o tenen el suport de les instàncies supramunicipals.

De fet, un dels àmbits en el que és recomanable **fomentar tècniques de cooperació** és el relatiu a la cobertura de les places existents de **secretaria, intervenció i tresoreria**, atès l'elevat nombre de vacants que hi ha en l'actualitat. Tot això més enllà que les instàncies supramunicipals, com les diputacions o els consells de vegueria, puguin articular mecanismes i instruments de suport específics per garantir l'adequada cobertura de les vacants de secretaris, interventors i tesorers per assegurar que els municipis comptin amb funcionaris que despleguin les tasques de fe pública, assessorament legal i gestió economicofinancera, pressupostària i de tresoreria.

1.3 Variacions i canvis. Alteracions i modificacions de límits

El territori és un dels elements essencials dels ens locals, en especial del municipi, en què el terme municipal és l'element bàsic de desplegament de les competències.

El Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya conté la constitució i la demarcació territorial. Recentment aquests procediments han estat modificats per la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i



dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, a fi i efecte de reduir els terminis de tramitació i agilitar-ne els resultats.

2. Serveis a les persones

En aquest punt cal recuperar la idea de la clàusula residual competencial a favor dels municipis, amb el benentès de considerar que han de tenir plena capacitat per actuar en qualsevol àmbit d'interès pels seus habitants, sempre que disposin d'un finançament adequat i suficient. Igualment, la idea que es desenvolupa a partir de la LRSAL, i que es basa en l'objectiu racionalitzador d'aconseguir "una administració una competència", no s'ha materialitzat. De fet, en els darrers 37 anys (fins l'entrada en vigor de la LRSAL) ha quedat sobradament demostrat que els governs locals poden suplir, millorar i ampliar els serveis que entrin en l'àmbit competencial d'una altra Administració.

En qualsevol cas, i més enllà del concepte de competència, cal atènyer-se al concepte de responsabilitat, amb el benentès que els ajuntaments es responsabilitzen, davant la ciutadania, de la prestació dels serveis públics locals, malgrat no tenir competències pròpies en diversos àmbits.

Així mateix, i precisament partint del concepte de responsabilitat, el municipi hauria de poder determinar, amb plena autonomia, les competències a exercir en la mesura que seria l'ajuntament corresponent qui, en una fase ulterior, rendiria comptes a la ciutadania.

Sens perjudici d'aquesta autonomia, les competències locals, tant dels propis municipis com dels ens supralocals, haurien d'estar clarament delimitades i comptar, a la vegada, amb un finançament adequat.

2.1 Cartera de serveis

Les administracions públiques locals, en l'esforç per acomplir els seus objectius i per adaptar la seva capacitat de resposta a les demandes i les expectatives de la ciutadania, han de prestar-li serveis públics basats en polítiques de qualitat, en virtut de les **competències** que tenen atribuïdes i del resultat de la cooperació interadministrativa que es pugui establir.

A aquest efectes, cal definir les competències dels diferents nivells de les administracions locals a fi i efecte de poder oferir a la ciutadania uns serveis adequats, i implantar progressivament les cartes de serveis, en els àmbits de la seva competència, com a part d'una estratègia per fer més efectiva la seva actuació i permetre més interacció amb la ciutadania.

Les administracions locals exerceixen **competències pròpies** en àmbits materials diversos, les quals estan reconegudes a l'article 84 de l'EAC, en el marc del principi d'autonomia local.



És en el marc d'aquest àmbit competencial propi que es presten els serveis a la ciutadania, i l'Administració local hauria de tenir les facultats íntegres de direcció i de gestió, en el marc evident de la legislació.

S'ha de fer esment, tot que és objecte de desenvolupament en altres àmbits de treball, que les administracions locals també exerceixen altres serveis a la ciutadania en virtut de competències delegades i en virtut de les competències anomenades distintes o complementàries.

L'atribució de competències pròpies s'ha de fer **per llei**. La llei ha de ser clara i coherent amb el sistema competencial propi de totes les administracions locals, tenint en compte no només el règim local sinó també el règim sectorial que pugui encabir-se en aquesta concreta competència local. Ha de preservar el principi d'autonomia local i ha d'establir el seu finançament, sense menystenir l'equilibri pressupostari i financer de l'Administració local.

El règim competencial propi de les administracions locals és el que estableix l'article 84 de l'EAC:

- [...] 1. *Aquest Estatut garanteix als **municipis un nucli de competències pròpies** que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, **subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat**.*
2. *Els **governos locals** de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:*
- a) *L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.*
 - b) *La planificació, la programació i la gestió de l'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.*
 - c) *L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat.*
 - d) *La regulació i la gestió dels equipaments municipals.*
 - e) *La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi.*
 - f) *La protecció civil i la prevenció d'incendis.*
 - g) *La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar.*
 - h) *La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal.*
 - i) *La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació.*
 - j) *La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.*
 - k) *La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats.*



- l) La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions.*
- m) La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants.*
- n) La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya [...].*

El **municipi** és l'organització territorial local bàsica, juntament amb les vegueries. El municipi és, doncs, l'àmbit territorial primigeni prestador de serveis a la ciutadania. Ara bé, la realitat territorial municipal a Catalunya presenta **una gran diversitat** en funció de la seva dimensió territorial.

Si bé el municipi és l'Administració local bàsica, la prestació concreta dels serveis que es deriven de les competències pròpies atribuïdes s'ha d'ajustar a la diversitat existent en el territori. D'aquí la conveniència d'avaluar quina és l'administració idònia per prestar cada servei i determinar si algun dels serveis obligatoris es poden prestar en seu supramunicipal. Igualment rellevant pot ser conferir un tractament diferenciat als municipis més poblats que presentin més capacitat per prestar determinats serveis per si mateixos, enlloc de fer-ho a través d'ens supralocals.

Cal valorar també que el fet d'apostar per una prestació supralocal dels serveis (per exemple, en seu comarcal) a través de delegació, pot derivar en una certa inestabilitat. Aquesta situació es pot produir, principalment, a causa d'una possible modificació de les delegacions efectuades per motivacions eminentment polítiques que poden comprometre la prestació adequada del servei. És per això que es proposa també delimitar, en el moment de definir el marc competencial, els supòsits de les delegacions i concretar el marc competencial de tots els nivells de govern.

De fet, és en **l'àmbit de la gestió dels serveis** que s'han de prestar que els **ens supramunicipals** han de desplegar la seva actuació.

Tal com disposa l'article 83 de l'EAC, l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament. Així mateix, com s'ha posat de manifest en els apartats anteriors, la resta d'ens supramunicipals també han de tenir un paper rellevant.

La distribució de les responsabilitats administratives entre les diverses administracions locals —és a dir, la concreta gestió que es faci en relació amb la prestació de serveis que es deriven de les competències pròpies de l'article 84 de l'EAC— **ha de tenir en compte la seva capacitat de gestió**.

En tot cas, la distribució que se'n faci, per llei, es regeix pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local, pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera.



S'exigeix, doncs, que, per llei, clarament **es decideixi quin nivell d'Administració local és la idònia per prestar els serveis locals**: en uns casos, la municipal; en d'altres, la supramunicipal (comarca/vegueria/àrea metropolitana), en virtut dels principis esmentats.

D'acord amb la naturalesa de la competència pròpia i dels serveis que s'hagin de prestar en virtut d'aquesta competència, si bé el titular n'és el municipi (la comarca o la vegueria), s'ha d'establir l'Administració local (municipal o supramunicipal) que la gestionarà amb la finalitat d'oferir un servei públic, amb determinats estàndards de qualitat, als veïns de tots els municipis de Catalunya, en base a criteris basats en la garantia de la igualtat en tot el territori català. Cal cercar l'equilibri territorial per tal de donar les mateixes oportunitats a tots els ciutadans, independentment d'on resideixin, sota uns principis de suficiència financera i sostenibilitat, i que es prestin els serveis de forma eficient i eficaç.

Aquesta distribució ha de ser una peça fonamental de la llei que assenti les bases del règim local català.

Els serveis públics que es prestin en exercici de les competències pròpies han de ser **objecte d'avaluació** per part de les pròpies administracions i aquesta informació ha de ser tramesa a la ciutadania.

És en aquest sentit que les **cartes de serveis** cobren relleu. L'Administració de la Generalitat i els ens supramunicipals que tinguin atribuïdes les funcions d'assistència i cooperació han de **donar suport en la seva elaboració i seguiment a les administracions locals de nivells inferiors**, les més properes a la ciutadania, que tinguin escassos recursos tècnics, personals i financers.

En qualsevol cas, si hi ha una ampliació de l'espai competencial propi dels governs locals, mitjançant lleis sectorials, la Generalitat ha de determinar i fixar els mecanismes per al **finançament dels nous serveis derivats**.

Els ens locals, i en especial els municipis, han de prestar **serveis en l'àmbit de l'ensenyament** i n'assumeixen el seu cost amb recursos propis. No obstant això, ni la normativa de règim local ni la legislació sectorial sobre ensenyament a Catalunya especifiquen amb claredat les competències pròpies i les competències delegades que el municipi té atribuïdes.

És imprescindible que s'estableixi una regulació clara en aquest àmbit, així com una definició dels elements de finançament amb què podran comptar els municipis per prestar serveis en el marc de les seves competències.

Una proposta seria poder desplegar les competències pròpies municipals en aquests àmbits prestant uns serveis que, *de facto*, s'estan gestionant en base a una cobertura jurídica dubtosa:



- La gestió de totes les instal·lacions i equipaments educatius, reglats i no reglats: escoles, instituts, escoles bressol, escoles d'adults, escoles de música, etc., i el seu ús social.
- El funcionament acadèmic, incloent-hi la gestió del professorat, hauria de ser dirigit per professionals dependents del Govern i també de les autoritats locals (ajuntaments grans i mitjans i consells comarcals).
- La planificació de l'oferta educativa/zonificació, la distribució de l'alumnat.
- El transport i els menjadors escolars.

Pel que fa a l'**àmbit de la salut**, també cal predicar que la legislació de règim local i la legislació sectorial estableixin una regulació més clara. En aquest sentit, la planificació ha de correspondre a la Generalitat i ésser una planificació participativa i consensuada amb el nivell local, i que, a la vegada, estigui integrada amb la planificació territorial i social.

El funcionament dels serveis i del personal sanitari hauria de ser dirigit per professionals dependents del Govern i també de les autoritats locals (ajuntaments grans i mitjans i consells comarcals).

El sistema nacional de salut de Catalunya, després de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya (LOSC), necessita una revisió per tal de delimitar amb més fortalesa les competències dels ens locals en la governança dels centres de salut i hospitals que es troben en els seus municipis.

L'atenció al ciutadà i els serveis finalistes han de ser majoritàriament municipals i els serveis que tinguin repercussió nacional han de ser estatals.

Igualment, el disseny del model competencial dels serveis públics que ha de prestar el municipi en els àmbits d'ensenyament i salut, entre d'altres, ha de tenir present el reconeixement del règim jurídic especial de la ciutat de Barcelona.

La planificació estratègica d'aquests serveis públics locals ha de tenir en compte les diferents realitats municipals de Catalunya a l'hora de decidir l'atribució de competències locals en aquests àmbits.

2.2 Asimetria i especialització: petits municipis, municipis de muntanya, municipis turístics, etc.

Com s'ha exposat, a Catalunya hi ha 948 municipis, dels quals prop d'un 50% tenen menys de 1.000 habitants, al mateix temps que hi ha entitats supramunicipals, com l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que representen prop del 70% de la població del país. Per tant, conviuen en un mateix territori realitats diferents que mereixen un tractament especialitzat i conforme amb les seves especificitats. No obstant això, és cert que el fet de tenir menys habitants no implica que hagin de comptar amb més problemes econòmics, cal considerar aquesta realitat i les particularitats que hi estan inexorablement associades.



En qualsevol cas, es parteix de l'afirmació que no hi ha petits o grans municipis, ja que aquells que estan menys poblats i, per tant, són considerats "petits", solen ser "grans" en termes d'abast territorial. El mapa municipal es conforma a partir d'una realitat en la qual hi ha municipalitats amb estructures organitzatives i territorials i amb volums poblacionals diferents i amb extensions territorials d'abast divers que requereixen tractaments particularitzats en virtut del **principi d'asimetria territorial**.

Es planteja **incentivar l'especialització** dels municipis que disposin de peculiaritats per raó de la seva geografia, el turisme, la seva ubicació (costaners o de muntanya) o activitat econòmica predominant. Tot plegat amb la finalitat de crear **sinèrgies entre diferents sectors** com, per exemple, el turisme, i la indústria allà on el territori tingui aquestes potencialitats, per afavorir el seu desenvolupament territorial.

Tanmateix, en el moment de fer efectiu el principi d'asimetria pel que fa a la delimitació del règim competencial local i, en especial, en relació amb els petits municipis i amb aquells altres que, per circumstàncies geogràfiques, poblacionals i/o organitzatives, compten amb certes característiques particulars, cal vetllar perquè la seva implementació pràctica no generi desigualtats, ni provoqui la creació de municipis de primera i segona categoria. De fet, en alguns casos, el reforç de l'especialització de determinats municipis pot convertir-los en meres destinacions turístiques, amb la consegüent obligació de disposar d'uns serveis determinats que, en funció de l'època de l'any, podrien esdevenir costosos i ineficients. D'aquí la conveniència de valorar, per a cada cas, i en consonància amb el principi d'autonomia local, l'oportunitat o no de potenciar les especificitats i singularitats de determinats municipis.

En qualsevol cas, el tractament asimètric dels municipis amb particularitats compta, a l'hora, amb una innegable vinculació amb la reivindicació unànime dels municipis rurals, com a custodis i vertebradors del territori, i també amb una discriminació positiva o tracte asimètric, que passa per vehicular polítiques "compensatòries" que afavoreixin la pervivència dels municipis rurals. Aquesta aposta per una discriminació positiva es vincularia a la necessitat que la normativa de règim local no es formuli de forma aïllada, sinó integrada amb altres matèries com el medi ambient i l'urbanisme, afavorint la liberalització econòmica i la rehabilitació del patrimoni local. Es tracta, en definitiva, de contribuir a dinamitzar aquests territoris, sense renunciar a les seves especificitats, i a evitar la pèrdua continuada de població i el despoblament, més enllà de l'impuls de polítiques de cooperació local.

En consonància amb l'exposat, i amb caràcter previ a abordar les qüestions relatives a la creació i/o dissolució de municipis, així com a les agrupacions locals i a les tècniques de cooperació, cal definir de forma clara què s'entén per petit municipi, i explorar tots els plantejaments possibles.

3. Especial consideració a les àrees metropolitanes

Sens perjudici del que ja ha estat exposat en els apartats precedents sobre l'Àrea Metropolitana de Barcelona, es considera pertinent valorar el rol de les àrees metropolitanes en el nou model territorial i competencial local. En particular, es planteja si han de ser ens supramunicipals de gestió, o si convé considerar-les com



ens locals autònoms que cooperin i col·laborin amb altres ens supramunicipals per a l'exercici de les seves atribucions.

L'Àrea Metropolitana de Barcelona conviu amb altres administracions supramunicipals com la província/vegueria i la comarca. Cal racionalitzar aquestes institucions. En tot cas, i atès que l'àrea metropolitana és un ens local que dona resposta a una especificitat del territori, es podria valorar si ha de ser l'ens supramunicipal de referència en aquest àmbit, i actuar sense estar supeditat a altres ens supramunicipals (diputació/consell de vegueria i consells comarcals), més enllà de la coordinació i col·laboració, si es dona el cas. Així mateix, i en relació amb aquesta singularitat, cal valorar l'assignació de funcions de planificació i d'estratègia territorial global, amb una possible ampliació de competències.

Igualment rellevant és el fet de valorar l'existència d'altres àrees de gestió supramunicipal dins de Catalunya, com per exemple als àmbits del Tarragonès i el Baix Camp, als efectes de conferir resposta a necessitats de mobilitat, d'urbanisme racional i de desenvolupament econòmic.

En definitiva, convé evitar una superposició excessiva de nivells administratius sobre un mateix territori i, en relació amb aquesta qüestió, valorar, en línia amb l'exposat amb anterioritat, si haurien d'existir consells comarcals allà on hi hagi una àrea metropolitana o si, per contra, haurien de suprimir-se. A més, és necessari valorar l'abast de les àrees metropolitanes, en cas que se'n creïn de noves, i consultar els municipis que s'hi engloben.

4. Altres consideracions connexes

Tot i no formar part del contingut estricte de la ponència, també cal considerar la possible articulació del finançament local en el nou esquema territorial. És precisament en relació amb aquesta matèria que, paral·lelament a la configuració d'un model local nou, es proposa equilibrar el territori a través de tècniques de cooperació basades en la concessió de suports de tipus econòmics, tècnics i materials a favor dels municipis de menys dimensió.

Igualment interessant, als efectes d'assolir majors nivells d'eficàcia i eficiència en la gestió dels serveis i competències locals, és la cooperació, institucionalitzada o no, entre administracions locals per a la prestació adequada dels serveis públics al ciutadans.

En qualsevol cas, i en funció del règim que es delimiti per als consells comarcals, cal dotar-los dels recursos econòmics necessaris per prestar els serveis que són de la seva competència, ja sigui mitjançant el reconeixement de tributs o reforçant la seva participació en el Fons de Cooperació Local. En aquest sentit, esdevé interessant la figura dels contractes-programa com a instruments en el marc dels quals es pot garantir la disposició d'un seguit de competències i d'uns recursos per portar-les a terme.



Convé, no obstant això, assegurar que les assistències prestades entre administracions locals i, particularment, les eines de cooperació que s'instrumentalitzin no es basin únicament en la concessió de subvencions, sinó que es vagi més enllà, ajustant els suports de manera que no es generin dependències. També pot ser avinent plantejar un règim jurídic i un marc territorial que reforci l'autonomia dels ens locals. La finalitat última és fugir d'un model centralista en el qual els ajuntaments depenen absolutament d'altres administracions per prestar serveis. Per això, cal canviar la tendència actual, centrada en una política de subvencions i transferències condicionades, per donar pas a un marc en el qual es reforci el paper del municipi en la presa de decisions i, en aquest sentit, se'l doti dels recursos necessaris per finançar les competències pròpies.

Igualment, en el nou model que es configuri, les relacions entre l'Administració local i la Generalitat no han de regir-se per la subordinació o la dependència, sinó que han de basar-se en els principis de lleialtat institucional, cooperació, col·laboració, eficàcia i eficiència amb plena observança al principi d'autonomia local.

