

C O L · L E C C I Ó O B R E S D I G I T A L S

37

La Diputació de Lleida

Anàlisi del model de distribució
dels recursos als ajuntaments

Laia Pérez i Altisent



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya

La Diputació de Lleida.

Anàlisi del model de distribució dels recursos als ajuntaments

Laia Pérez i Altisent

Febrer de 2024



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Màster en Direcció Pública - 2a edició (EAPC-UOC)
Treball final de màster
Curs acadèmic 2021-2023



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i es reconeixin explícitament l'autoria i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya com a editora de la publicació.

Títol del treball:

LA DIPUTACIÓ DE LLEIDA. ANÀLISI DEL MODEL DE DISTRIBUCIÓ DELS RECURSOS
ALS AJUNTAMENTS

Col·lecció: Obres digitals, núm. 37

Autora:

Laia Pérez Altisent

© 2024, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: febrer de 2024

Coordinació editorial: Servei de Recerca, Innovació i Transferència de l'EAPC

Maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

ISBN 978-84-10144-29-3 (pdf)

978-84-10144-30-9 (epub)

DOI 10.58992/od.2024.37

Aquest document digital és accessible al [web de l'EAPC](#) dins l'[apartat de Publicacions](#).

Sumari

1	Resum	6
2	Justificació i delimitació del tema	7
3	Objectiu i abast	9
4	Marc teòric i situació actual	11
	4.1 Model actual	11
	4.2 Models de cooperació	13
	4.3 Model actual de distribució dels recursos	15
	4.4 Bones pràctiques d'altres diputacions i anàlisi del model europeu	16
5	Metodologia de treball	23
6	Resultats del treball de camp. Proposta de reforma del sistema de finançament: l'acord marc	24
	6.1 Anàlisi dels agents implicats	24
	6.2 Proposta de nou sistema de finançament	29
7	Conclusions	33
8	Valoració i agraïments	34
9	Referències bibliogràfiques	35
10	Referències normatives	37

11 Annexos	38
Annex 1. Competències dels ens locals	38
Annex 2. Objectius de l'Avantprojecte de llei de governs locals.	41
Annex 3. Taula del capítol I del pressupost de despesa de les quatre diputacions catalanes respecte dels òrgans de govern i personal eventual sobre el total del pressupost. .	41
Annex 4. Explicació dels models d'organització territorial europeus	42
Annex 5. Anàlisi DAFO del model proposat de distribució dels recursos als ajuntaments	42
Annex 6. Proposta de contingut de conveni de col·laboració	43

1 Resum

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), concretament els articles 36.1.b.i i 91.2.b del 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, atorga a les diputacions l'obligatorietat de dotar de recursos els ajuntaments del seu àmbit territorial.

Fruit de la conjuntura econòmica i social actual cal intentar **racionalitzar el nombre d'institucions** presents al territori i procurar-ne així una eficiència en la distribució de recursos i competències. El present treball pretén abordar les diferents visions i les possibilitats que s'obren per determinar el futur més immediat en la distribució dels recursos als municipis per part de les diputacions. Així doncs, s'aprecia una oportunitat de canvi i reflexió del model actual i es reconeix la necessitat de trobar un sistema eficient enfocat a la constitució d'un nou model de finançament local reconeixent les especificitats i dotant les administracions intermèdies de funcions tècniques d'assessorament de manera prioritària.

L'objectiu que es busca és estudiar la possibilitat d'adaptació del sistema de distribució de recursos de la Diputació de Lleida a partir dels models estudiats de bones pràctiques de les diputacions analitzades per tal d'aconseguir un sistema de **redistribució de recursos més eficient**.

2 Justificació i delimitació del tema

La Diputació de Lleida,¹ pel que fa a política econòmica i de gestió, parteix del compromís de col·laboració i assistència municipal fonamental perquè tot el territori pugui fer front a les seves necessitats diàries amb la màxima eficiència i eficàcia i per poder obtenir un **model territorial equilibrat i sostenible** diferent a la política que fins ara havia estat implantada en aquesta entitat.

Un dels compromisos que regeixen la planificació estratègica² del mandat actual de la Diputació de Lleida consisteix a implementar un nou model de cooperació econòmica per als ens locals basat en les competències que hi atorga l'LRBRL i en concret l'article 36.1.b. de l'esmentat text legal i l'article 91.2.b del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. Aquesta iniciativa sorgeix arran de la necessitat de superar el model instaurat a la Diputació de Lleida, que feia un ús desmesurat de la concessió directa d'ajuts en què la **discrecionalitat** era la nota dominant. El que ara es buscava era implementar sistemes d'atorgament basats en criteris objectius, més igualitaris i equitatius, i alhora més àgils, que arribessin a tots els ens locals, més simplificats, que facilitessin l'autonomia i la planificació municipal per reduir la tramitació i la utilització dels ajuts directes.

El principal objectiu de la Diputació de Lleida és **dotar de recursos els ajuntaments del territori**: Lleida, Pirineu i l'Aran. Aquesta finalitat es compleix atorgant major autonomia financera als municipis amb eines com els plans biennals i deixant que siguin els ajuntaments qui decideixen en què inverteixen els recursos; per mitjà de criteris de discriminació positiva cap als municipis amb risc de despoblament i activació de bestretes per permetre als ens locals disposar dels diners amb celeritat per dotar-los de major liquiditat.

1. Consulteu la història de la [Diputació de Lleida](#).

2. V. la [planificació estratègica de la Diputació de Lleida](#).

El treball, doncs, pretén fer una anàlisi de com altres diputacions han anat introduint **millores en el marc de la transparència i la concurrència competitiva** i, en aquest marc, el treball busca analitzar, estudiar i comparar, entre altres, bones pràctiques, i considerar com es poden traslladar a la Diputació de Lleida i alhora visualitzar quines han estat aquestes bones pràctiques en els àmbits català i europeu per poder fer una proposta de millora aplicable a la institució.

3 Objectiu i abast

La legislació vigent³ regula l'obligatorietat de les diputacions d'**assistència econòmica als municipis**. En aquest sentit, la Llei general de subvencions regula el deure de les diputacions de l'aprovació anual d'un pla provincial de cooperació d'obres i serveis de competència municipal elaborat amb la participació dels ajuntaments de la província. El pla ha de contenir una memòria justificativa dels seus objectius i dels criteris de distribució dels fons, criteris que en tot cas han de ser objectius i equitatius.

Les finalitats principals de les diputacions són la **cooperació jurídica, econòmica i tècnica** als municipis, especialment als de menor capacitat econòmica i de gestió per assegurar l'efectivitat dels serveis municipals, preferentment dels obligatoris.

La hipòtesi de treball pretén comprovar que una evolució del model de distribució dels recursos de la Diputació de Lleida cap als ajuntaments basat en un sistema més eficaç i equitatiu que els models anteriors possibilita complir l'obligatorietat de les diputacions de dotar de recursos els municipis i garantir-ne alhora l'autonomia, a més d'oferir-los assistència jurídica i tècnica.

Així doncs, l'objectiu general del treball és revisar el finançament actual que la Diputació atorga als municipis de la demarcació de Lleida, Pirineu i l'Aran i determinar l'oportunitat d'aplicar nous models que tinguin en compte la concurrència competitiva, la transparència i la discriminació positiva en aquells entorns despoblats.

3. V. [Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions \(LGS\)](#). [Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions \(RLGS\)](#). [Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera](#). [Llei 7/1985, de 5 de maig, reguladora de les bases de règim local](#).

Per tant, els objectius específics que es pretén treballar són:

- Descripció de bones pràctiques d'altres diputacions espanyoles i catalanes i anàlisi dels models ja existents.
- Estudi comparatiu amb altres regions europees.
- Proposta de la possibilitat d'establir l'acord marc com a eina de repartiment dels recursos als municipis.

4 Marc teòric i situació actual

4.1 Model actual

Catalunya té 947 municipis; no obstant això, la majoria de la ciutadania es concentra en uns 300 municipis de més de 2.000 habitants. Alhora un 2 % de la població viu en 332 municipis amb menys de 500 habitants i un total de 65 entitats municipals descentralitzades a tot el país, dels quals 58 tenen una població de menys de 1.000 habitants. A l'Estat espanyol hi ha 8.117 municipis, dels quals 5.700 no arriben a 2.000 habitants i 4.867 ni tan sols arriben a 1.000.

La de Lleida, Pirineu i l'Aran és la demarcació més extensa de Catalunya i la menys poblada. Amb una superfície de 12.169 km², els seus 231 municipis apleguen 438.517 persones, la qual cosa suposa una densitat de població de 36,1 persones per quilòmetre quadrat, segons les dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya⁴ (Idescat) del 2021; 123 municipis no arriben als 500 veïns, 70 estan per sota dels 2.000, altres 22 són de menys de 5.000 habitants, altres 11 es mouen en la franja fins als 10.000 i només 4 la superen.

Hi ha un ampli consens a afirmar que el món local ha de ser objecte d'una important transformació, la qual suposa un debat profund sobre el seu àmbit competencial i implica també les diputacions. Segons l'informe [El papel de las Diputaciones, Cabildos i Consejos Insulares en los servicios públicos municipales](#) (IE Business School, 2013), s'observa una postura comuna entorn de la necessitat de comptar amb institucions supramunicipals amb la **suficient capacitat tècnica, organitzativa i financera per prestar serveis públics de manera adequada i sostenible**.

4. Institut d'Estadística de Catalunya. [Nombre de municipis i població. Comarques i Aran, 2021](#).

La norma estableix diferents àmbits de competència de les diputacions, que poden englobar-se en **tres grans nivells**: el municipal, el supramunicipal i el provincial.

1. En l'àmbit **municipal**, les diputacions han de dur a terme una tasca d'assistència i col·laboració amb els municipis. Tradicionalment, s'ha entès la missió de la diputació no com una prestadora de serveis municipals, ja que això la norma ho atorga directament als ajuntaments, sinó com una garant de la prestació d'aquests serveis a partir de la figura de l'assistència, que pot ser a escala jurídica, tècnica o econòmica. S'entén, doncs, la funció de la diputació com una consultora per als ajuntaments perquè siguin capaços de dur a terme les competències que la llei determina.
2. Un segon àmbit, i per tant una evolució en les funcions de les diputacions, es pot observar en la prestació dels serveis municipals. Resulta d'especial interès exposar el que explicita l'article 36.1.c) de l'LRBRL.

Aquest article assumeix com a competència de la província "la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i supracomarcal." Com exposen Fernández Figueroa i Montoya (2019), s'estableix que s'assumirà la prestació **supramunicipal** de determinats serveis com són el tractament de residus als municipis de menys de 5.000 habitants i de prevenció i extinció d'incendis als de menys de 20.000 habitants, sempre que no es procedeixi com a titular del servei. Per tant, es pot afirmar que hi hauria dues possibles vies per tal de qualificar un servei com a supramunicipal: que la legislació estatal o autonòmica defineixi aquests serveis com a tals o quan els ajuntaments no prestin aquest servei i la competència s'elevi.

3. Finalment, en l'àmbit **provincial**, a partir de l'article 36.1.d) de l'LRBRL, es reconeix la capacitat de les diputacions de "la cooperació en el foment i el desenvolupament econòmic i social i amb la planificació del territori provincial".

Malgrat que la norma atorga competències concretes a les diputacions, la intensitat en l'execució de les competències no ha estat homogènia per part de les diputacions. Tal com hem vist, n'hi ha que únicament presten serveis de cooperació jurídica, econòmica i tècnica i altres que espremen aquestes competències i són autèntics prestadors de serveis, com el cas de la Diputació de Barcelona.

Resulta interessant l'anàlisi que duen a terme Salinas et al. (2021) respecte a les reflexions de l'informe⁵ de la comissió d'experts sobre la revisió del model de finançament local, que es va constituir per Acord del Consell de Ministres de 10 de febrer de 2017.⁶ Aquesta comissió el que va proposar és que aquestes administracions es dediquin pràcticament en exclusiva al suport a municipis de menys de 20.000 habitants, convertint-se així en una mena de 'municipis de municipis'; la missió seria la de donar suport a serveis públics a municipis petits incapaços de prestar-los per si mateixos sota mínimes condicions d'eficiència o fins i tot exercir-ne directament la gestió. També s'ocuparien aquestes administracions de decidir i gestionar els tributs locals en aquests àmbits territorials quan els municipis siguin incapaços de fer-ho. Es dona el cas que la demarcació de Lleida, tot i que com ja hem dit és la més extensa territorialment, només té un sol municipi que supera els 20.000 habitants (Lleida ciutat).

5. [Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local](#) (26.07.2017).

6. V. [Ministerio de Hacienda y Función Pública. Reforma del Sistema de Financiación Local \(Acord del Consell de Ministres de 10 de febrer de 2017\)](#).

El procés de presa de decisions per part de les administracions ha evolucionat i actualment cal que estigui basat en una “**anàlisi rigorosa dels fets**”. Segons Malaret Garcia (2020), l'Administració ha d'utilitzar procediments científics per a prendre decisions, “procediments que estan basats en un objecte i un mètode basats en observacions objectives verificables i un raonament rigorós”. Les administracions tenen el repte de decidir en espais en què la llei no concreta de manera explícita l'acció de les diputacions, i és en aquest punt en què les diputacions tenen un dels seus grans reptes.

El debat de la transformació no se centra només en les diputacions, també en són objecte els municipis. Hi ha, doncs, certa controvèrsia a l'hora de determinar el **futur de determinats nuclis amb poblacions molt petites** i on els recursos que s'hi inverteixen no resulten eficients. En aquest sentit, s'obren avui tres possibilitats. En primer lloc, que altres administracions supramunicipals o de caràcter superior com són les comunitats autònomes puguin absorbir les competències municipals; una segona opció que faria referència a l'associació de municipis i, per tant, a la desaparició d'alguns, o finalment una contractació de serveis compartits, la ja coneguda per tots mancomunitat de serveis. Aquest punt es desenvoluparà en el següent apartat del treball amb una anàlisi de les diferents formes de cooperació.

No és objecte d'estudi en aquesta proposta, però cal tenir present en la definició dels possibles sistemes de cooperació entre municipis el paper que els consells comarcals tenen en l'assumpció i l'execució de certes competències que, obligats per norma, han de desenvolupar els municipis, d'acord amb la seva població. Per tant, cal tenir-los presents per evitar possibles duplicitats amb les creacions d'instruments com les mancomunitats, ja que ambdós poden assumir el desenvolupament de les mateixes competències. Igual que les diputacions, els consells comarcals continuen pendents de definició real de seves funcions, dels serveis que cal que prestin, tenint en compte la població a la qual representen i sobretot el finançament que reben.

4.2 Models de cooperació⁷

És una realitat ja tractada en multitud d'estudis la complexitat de la planta local i la multitud d'administracions que actuen sobretot en el nivell supramunicipal de govern. En l'àmbit de l'encaix competencial de les diferents administracions que actuen al territori, l'Estatut català del 2006 recollia l'estructura d'un nou règim local en el qual s'establí que les diputacions serien substituïdes pels consells de vegueria. Aquest espai es veuria reforçat pel desenvolupament de la Llei de governs locals i una llei de finances locals pròpia. L'STC de 28 de juny de 2010 deixa perfectament acotat que la delimitació de les bases del desenvolupament normatiu quant a organització de les administracions supramunicipals parteix del que estableix l'article 149.1.18 de la Constitució espanyola i, per tant, en cas que es volgués fer efectiva la distribució territorial partint de les vegueries, aquestes només podrien substituir les diputacions pel que fa al nom, i no a les competències o l'Administració de la qual depenen.

Resulta extremadament necessari que es trobi un punt d'equilibri entre les diferents administracions i es destaquin aspectes com els mecanismes de cooperació entre administracions, la simplificació administrativa i la rendició de comptes a la ciutadania. L'ordenament jurídic actual recull diverses formes de cooperació supramunicipal. En primer lloc, es reconeix la fusió dels municipis, recollida a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. La dita norma recull la possibilitat que els municipis, de manera voluntària, es puguin fusionar. Tot i aquesta opció, les

7. V. Barrero, 2023.

formes més conegudes de cooperació, més enllà de la que porten a terme les diputacions per mitjà dels seus plans provincials d'obres i serveis, són els convenis interadministratius i les mancomunitats de municipis. Els convenis, definits com una cooperació entre les administracions locals o entre altres administracions públiques, optimitzen recursos i gestió en àmbits com la cultura, els serveis socials, el transport o la mobilitat.⁸

D'altra banda, pel que fa a les mancomunitats⁹ de municipis, segons l'article 44.1 de l'LRBRL, es "reconeix als municipis el dret a associar-se amb altres mancomunitats per a l'execució en comú d'obres i serveis de la seva competència". En aquest cas, també trobem àmbits d'execució d'aquesta forma de cooperació com el foment de l'esport, l'assistència i protecció de persones amb discapacitat física o intel·lectual, el medi ambient, el foment del turisme o l'educació, entre altres. Certament, les mancomunitats resulten una opció voluntària dels municipis, fet que suposa una facilitació en la prestació dels serveis públics mancomunats, a més de basar-se en principis com l'eficàcia i la proximitat.

No obstant això, també poden suposar, en alguns casos, una duplictat de serveis amb altres organismes supramunicipals, com poden ser les comarques. Per tant, en àmbits territorials com Lleida, Pirineu i l'Aran caldrà tenir present la multiplicitat d'administracions i evitar la mancomunitat en competències que ja estan regulades i cobertes. En aquest sentit, s'hi refereix l'Avantprojecte de Llei de governs locals, que prioritza entitats com les comarques per desenvolupar serveis de manera conjunta i no la creació de noves mancomunitats.

La simplificació i l'eficiència en la gestió dels recursos públics també és un punt de debat, des de fa dècades, amb relació als municipis. Llucià (2011) aposta per la creació d'àrees bàsiques administratives per evitar la supressió dels municipis existents i garantir alhora una qualitat en els serveis i una garantia que aquests serveis es prestin al conjunt de la població. El fet de mancomunar serveis de diferents municipis ja va ser recollit a la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya. D'acord amb aquest pla, el que anomena Llucià (2011) com a àrees bàsiques administratives serien "àrees gestades amb criteris de proximitat, mobilitat i accessibilitat, per una banda, unint, concentrant i compartint esforços i recursos (administratius, tècnics, econòmics i humans), per l'altra, i dins un marc regit pels principis constitucionals d'eficàcia, eficiència i legalitat, així com pel dret a una bona Administració que estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya."

Si es consolidés l'estructura d'àrees bàsiques administratives, i en la manera que les exposa l'autor en el seu treball, dels 947 municipis es passaria a 225 àrees bàsiques i, per tant, hi hauria una reducció d'un 75 % d'estructura administrativa. Els ajuntaments, doncs, passarien a tenir una oficina consistorial i conservarien la personalitat jurídica pròpia.

Suècia, per exemple, ha passat de 2.500 a 290 municipis i la reducció es va duent a terme cada cop més, ja que, a partir de referèndums, els municipis decideixen unir-se per potenciar l'estalvi i oferir un nivell més alt de serveis. Així, el model suec es defineix per dictaminar, dins el municipalisme, que tots els serveis que s'ofereixen són universals i que han de ser autofinançats (a partir dels impostos que aquests mateixos municipis recaptin).

8. V. l'annex 2 "Objectius de l'Avantprojecte de Llei de governs locals" i [Govern obert - Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya](#).

9. [Institut d'Estadística de Catalunya - Mancomunitats de municipis](#).

4.3 Model actual de distribució dels recursos

Els ingressos de la Diputació de Lleida i de la resta de les diputacions es troben regulats pel que estableix el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals,¹⁰ que determina quins seran els **recursos** de les diputacions. Els ingressos que reben les diputacions es traslladen cap al territori majoritàriament per mitjà d'un model de **finançament** basat en la mera subvenció de les diputacions cap als ens locals per tal de finançar les competències que la norma els atorga. Aquest era el cas també de la Diputació de Lleida, cosa que ens permet afirmar que el plus d'especialització, de visió generalista del territori i global que podien aportar les diputacions hi estava totalment absent.

Algunes diputacions han trobat en els plans provincials concertats un nou model de redistribució del finançament. Així, resulta interessant en aquest punt oferir la reflexió que fan Fernández Figueroa i Montoya (2019) en relació amb les estratègies de legislació del món local. Els autors justifiquen la capacitat de poder dictar estratègia territorial per part de les diputacions en el sentit que els reconeix la mateixa LRBRL. D'aquesta manera, amb la supressió del punt e) de l'article 36.1 de l'LRBRL, sobre "el foment i administració dels interessos particulars de la província", part de la doctrina havia entès que s'havien omès els interessos peculiars de la província a garantir la prestació i coordinació dels serveis i les competències dels municipis, mentre que una altra part de la doctrina sostenia que l'autonomia provincial quedaria deshabilitada en convertir-se les diputacions en meres consultores.

Les diputacions poden, per mitjà d'una planificació combinada, i respectant en tot cas l'autonomia municipal, complementar i elaborar una estratègia de territori compartida amb els ajuntaments. En aquest sentit, la **Diputació de Barcelona** va innovar en la governança del finançament al món local incorporant conceptes tals com el Registre de necessitat, que va permetre la incorporació de les necessitats que els ajuntaments consideraven prioritàries; el conveni bilateral, que era la manera de dur a terme actuacions aprovades pel municipi i finançades per la Diputació, i un fòrum de decisió institucional, les anomenades *meses de concertació*, per decidir les actuacions.

Per tant, entenem la concertació com una manera evolucionada de la coordinació i col·laboració dels organismes supramunicipals com la diputació amb els ajuntaments. La **concertació** permet, per mitjà del reconeixement de l'autonomia municipal, establir un sistema de cooperació institucional en què les dues administracions són capaces de prioritzar les actuacions que el territori necessita i la societat demana. A la Diputació de Barcelona aquest model de concertació va rebre el nom de Xarxa de Municipis, que, segons la mateixa Diputació, es defineix com una unió de dues administracions que treballen de manera conjunta i solidària.

Salinas et al. (2021) destaquen respecte a l'estudi de Cuenca Garcia (2017) la idea **d'aïllament de les diputacions vers els contribuents**, ja que el 90 % dels recursos provincials tenen l'origen en transferències d'altres nivells de govern. Reflexiona Cuenca Garcia entorn de la despesa dels òrgans provincials i afirma que "l'absència de responsabilitat fiscal genera incentius per a una despesa pública excessiva i poc eficient des d'un punt de vista social". L'autor considera que, si les diputacions han de passar per un procés de modernització, aquest procés ha d'incloure "un mecanisme mitjançant el qual els increments de despesa siguin finançats per increments dels ingressos que correspongui pagar als votants".

10. V. [Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals](#).

La comissió d'experts sobre la revisió del model de finançament local desenvolupa aquesta idea i proposa que “les diputacions puguin establir recàrrecs sobre l'IRPF, limitat a aquells contribuents amb domicili fiscal a municipis de menys de 20.000 habitants de la província”. En aquest sentit, hi ha dues propostes, una primera de Cuenca Garcia (2017), que –donat que els **ingressos actuals de les diputacions** provenen de les transferències de l'Estat que engloben un seguit de tributs cedits, tals com IRPF, IVA i impostos especials, un fons complementari de finançament i les compensacions per la reforma de l'impost d'activitats econòmiques i el fons d'assistència sanitària– planteja una opció federalista, i “traspassar a les comunitats autònomes tots els recursos de les Diputacions, excepte la participació en tributs cedits, perquè l'Estat compleixi amb la seva funció constitucional de finançar les entitats locals”.

D'altra banda, la proposta de la comissió seria finançar les diputacions a partir de la població oficial als municipis de menys de 20.000 habitants. Així, hi afegeix dues variables que en podrien alhora condicionar l'ingrés: nombre de municipis de menys de 1.000 habitants, com a variable representativa de la funció de suport de l'Administració i de fixació de població al territori i tenir en compte la realitat demogràfica i territorial dels petits municipis, i una altra variable que seria la població major de 65 anys, la dispersió de la població, la superfície provincial i, en segons quin cas, l'orografia. Malgrat que les propostes podrien ser debatudes i, en cas de majories, implementades, el debat ha quedat fora de l'actualitat política.

4.4 Bones pràctiques d'altres diputacions i anàlisi del model europeu

*Models català i espanyol*¹¹

La **Diputació de Tarragona**¹² aprova de manera quadriennal un pla d'actuació municipal (PAM, en endavant) per als anys que corresponen al mandat en curs. Tal com s'exposa en les bases que regulen el PAM, “la Diputació de Tarragona vol cooperar i facilitar als municipis i entitats municipals descentralitzades l'execució de les activitats planificades, garantir el seu finançament, prioritzar l'eficàcia i l'eficiència en la gestió i millorar la simplificació administrativa dels requisits i tràmits a seguir per a l'atorgament de les subvencions”.

La Diputació hi destina un total de 85.000.000 M€ en els quatre anys, que es distribueixen tenint en compte els següents factors: el primer 70 % es distribueix segons una quantitat fixa per a tots els municipis i entitats municipals descentralitzades i el 30 % restant, segons una quantitat fixa per a cada municipi i entitat municipal descentralitzada de fins a 20.000 habitants que se suma a la distribució anterior. Hi ha, doncs, tres aspectes que es valoren: habitants, nuclis de població i extensió dels municipis. Aquest pla es desenvolupa en forma de concurrència no competitiva. El Pla es resumeix en una sola convocatòria que respon a una planificació estratègica quadriennal, però que pot ser modificada de manera anual, amb una concessió anual i amb un màxim de dotze actuacions permeses per mandat, amb dues actuacions que poden resultar addicionals.

11. L'anàlisi duta a terme es basa en els exemples de les diputacions de Tarragona i Barcelona per similitud amb l'ordenació, però a la vegada per l'evolució que aquestes ja han experimentat, i no s'han analitzat diputacions que tenen sistemes molt equivalents a la de Lleida. En l'àmbit de l'Estat espanyol, s'ha optat per dues diputacions molt properes territorialment i que aporten valor per la col·laboració que s'hi ha mantingut al llarg del mandat.

12. [Pla d'actuació municipal de la Diputació de Tarragona](#).

Hi ha diversos punts que són positius en aquest model de finançament per als ajuntaments. En primer lloc, els ajuntaments saben el primer any de mandat quin és l'import que la Diputació els atorga i les línies que seran subvencionables. Aquest punt permet també a la Diputació tenir una previsió quant a tresoreria i de planificació de les quantitats demanades i dels projectes sol·licitats. En segon lloc, suposa un reforç de l'autonomia municipal en atorgar als ajuntaments la potestat de decidir i fer una planificació global a quatre anys vista. Finalment, és una bona praxi de gestió i organització per a la mateixa estructura de la Diputació per gestionar un únic expedient i amb una previsió global per a cadascun dels ajuntaments amb un plus de previsió per la planificació administrativa.

La **Diputació d'Osc**a aprova, a diferència de la de Tarragona, una planificació anual amb tres plans principals de cooperació: un pla de concertació municipal dotat amb 2,5 M€, un programa de cooperació econòmica d'obres i serveis municipals amb 12,5 M€ i un pla provincial per a inversions de cooperació municipal amb 1,5 M€. Els tres plans són subvencions no finalistes i, per tant, garanteixen l'autonomia municipal, de manera que cadascun dels ajuntaments decideix en què pot invertir els recursos.

Aquest model resulta menys eficient que la proposta de la Diputació de Tarragona, que permet als municipis fer una planificació a quatre anys vista de les seves possibles inversions. Així mateix, la Diputació d'Osca inverteix 12 M€ en el servei de prevenció, extinció d'incendis i salvament i 2,5 M€ en un pla de foment de l'habitatge per evitar el despoblament de les zones rurals. Així mateix, destaca la inversió en carreteres i camins propis i en el foment de la digitalització dels ens locals.¹³

Pel que fa a la **Diputació de Barcelona**,¹⁴ el seu sistema de finançament als ens locals es basa en un pla de concertació que s'anomena Pla de concertació Xarxa de Governos locals. Aquest pla de concertació es basa en les inversions en obres i serveis del territori del qual són competents.

El pla, com també ho fa la Diputació de Tarragona, es planifica amb caràcter quadriennal amb la finalitat de poder aglutinar, planificar i sistematitzar els diferents instruments que es posen a disposició dels ens locals. La dotació d'aquest pla és de 1.000 M€ per a tot el mandat i té com a objectius estratègics promoure un suport integral als governos locals del territori, esdevenir una administració capdavantera en matèria de concertació, reforçar l'assistència i la cooperació tècnica i jurídica, econòmica i material dels municipis, contribuir a optimitzar la cooperació i promoure la qualitat, la transparència i l'avaluació.

Hi ha un segon àmbit de finançament, que és el programa general d'inversions, el qual pretén potenciar la inversió dels municipis. Aquest programa també és quadriennal i té una dotació pressupostària de 260 M€. El programa es distribueix entre els ens locals destinataris i hi ha una fórmula de repartiment que vetlla per l'equilibri territorial tenint en compte l'equitat. Aquest programa general d'inversions es pot dotar de programes sectorials que es complementen amb altres de la mateixa Diputació.

Un punt que destaca a la Diputació de Barcelona és el catàleg de serveis que ofereix als municipis i que està relacionat amb recursos de caràcter tècnic, material i econòmic. Amb relació als recursos de suport tècnic, s'ofereixen serveis de redacció de plans, estudis o informes o desenvolupament d'eines informàtiques; quant als recursos de suport material, s'ofereix la prestació de serveis i l'organització d'activitats per part de la Diputació i finalment recursos de suport econòmic.

13. V. [Pla de cooperació de la Diputació d'Osca.](#)

14. V. [Pla d'inversió de la Diputació de Barcelona](#).

La **Diputació de València**¹⁵ té un pla de cooperació municipal corresponent a dues anualitats. Aquest pla ascendeix a un total de 144 M€, dels quals 140 M€ s'assignen a ajuntaments i 4 M€, a mancomunitats de municipis. L'objecte del pla resulta equivalent a tots els que hem observat fins al moment i en resulten destacables dos aspectes. El primer és que, dels 140 M€ assignats a ajuntaments, el 10 % es destinarà al finançament de projectes presentats que s'emmarquen en la consecució d'alguna de les metes incloses en els ODS números 6 (aigua neta i sanejament), 7 (energia assequible i no contaminant), 9 (indústria, innovació i infraestructura), 11 (ciutats i comunitats sostenibles), 13 (acció pel clima) o 15 (vida d'ecosistemes terrestres).

La quantitat atorgada per a cada municipi resulta d'una fórmula que esdevé complexa, però alhora interessant de poder tenir en compte per altres diputacions, atès que té presents aspectes com la població i la superfície (aspectes que també es tenen en compte a Lleida o Tarragona), però alhora es valoren conceptes com l'atur, els plecs d'igualtat, les zones verdes, els nuclis històrics o els parcs naturals, entre altres. La fórmula emprada per la Diputació de València resulta d'especial interès.¹⁶

Diputacions	Forma jurídica	Import	Nombre d'habitants	Inversió per habitant	Periodicitat
Diputació de Tarragona	Pla d'actuació municipal	85 M€	830.804	102 €	Quadriennal
Diputació de Barcelona	Pla de concertació Xarxa de Governos Locals	1.000 M€	5.701.708	175 €	Quadriennal
Diputació d'Osca	3 plans de concertació municipal	16,5 M€*	228.556	72 €	Anual
Diputació de València	Pla de cooperació	144 M€	2.528.000	57 €	Biennal

Font. Elaboració pròpia. La Diputació d'Osca fa inversions a compte propi en matèria de camins, carreteres, prevenció, extinció d'incendis i salvament, pla de foment de l'habitatge per evitar el despoblament de les zones rurals i digitalització.

Model europeu¹⁷

La voluntat de l'exposició següent és observar els diferents models d'organització supramunicipal bàsica que es donen a diferents països europeus, per les similituds i les diferències que presenten.

Si analitzem Itàlia, s'observa el model de la província, que està definida com una agrupació de municipis que són limítrofs. Després d'una reforma constitucional, la província esdevé un ens territorial intermedi entre el municipi i les regions i es considera com un dels elements estructurals de la República Italiana, tal com estableix l'article 114 de la seva Constitució. Alhora, el Text refós en matèria d'ens locals, i con-

15. V. [Pla de la Diputació de València](#).

16. Taula per la qual es calcula l'import assignat a cada ajuntament dins el Pla de cooperació de la Diputació de València. Bases del Pla de cooperació de la Diputació de València anualitats 2022-2023. [Annex I. Fórmules de distribució de les assignacions I.a\) Fórmula de distribució per a ajuntaments. Anunci de l'Excel·lentíssima Diputació Provincial de València sobre aprovació de la convocatòria del "Pla d'inversions 2022-2023"](#). *Butlletí Oficial de la Província de València*, núm. 90, 12.05.2022, p. 32

17. V. Velasco Caballero, 2010.

cretament l'article 21.3, estableix que el límit demogràfic mínim per a la constitució de noves províncies serà una població no inferior a 200.000 habitants i, per tant, actualment hi ha un total de 110 províncies.

El model alemany està definit a partir de la figura dels *Kreise*, reconeguda a l'article 28.1.2 de la Constitució alemanya. La figura dels *Kreise* respon a assumptes que el legislador els encomani de manera directa, i no a aspectes de l'autonomia local. Per tant, les matèries que regula poden haver estat en un principi objecte de competència municipal, però que el legislador ha traslladat de manera regulada als *Kreise*.

Respecte a les dimensions que abasten cadascuna de les organitzacions esmentades, resulta interessant observar com, en l'àmbit espanyol, la superfície mitjana de la província és de 10.000 km², els *Kreise* alemanys tenen una superfície d'entre 2.000 i 5.000 km² i les províncies italianes des de 212 fins a 7.500 km².

Des del punt de vista global, es pot exposar que la forma d'organització del *Kreis* es defineix com una entitat territorial amb identitat pròpia i no una agrupació o associació de municipis i que, per tant, suposa un nivell d'administració conjuntament amb l'Administració general de l'estat o land i amb les seves pròpies competències.

Resulta d'interès observar l'STC del land de 26 de juliol de 2007, per la qual es buscava la reducció de la burocràcia d'acord amb la modernització per buscar l'eficiència. En aquest sentit, la doctrina va determinar que "la transcendència de tota reforma territorial requereix la prèvia valoració de totes les alternatives menys costoses per a l'autonomia local i la dimensió democràtica d'aquesta autonomia preval sobre qualsevol consideració d'eficàcia o racionalització administratives".

Referent a la població que abasten i al territori, els *Kreise*, a diferència de les províncies espanyoles o italianes, no engloben tot el territori i existeixen diverses ciutats que, per la seva alta demografia i la seva capacitat de gestió, són independents i no en formen part. En total hi ha a Alemanya 116 ciutats que no hi estan integrades i que són reconegudes com a tals pels mateixos lands.

Si observem el model britànic, resulta el més irregular dels tres: si bé tot el territori italià està organitzat en províncies, com l'espanyol i l'alemany en un 95 %, en el model britànic observem en la seva normativa l'existència de la planta municipal organitzada en ciutats. Si bé és cert que la majoria de les competències que podem observar que als altres països estan descentralitzades en els municipis, no ho estan en els *county council* del cas britànic. Certament, si analitzem les competències de cadascuna d'aquestes administracions supramunicipals, el cas britànic respon a la menys descentralitzada i a la que presenta una carència més elevada del reconeixement del principi d'autonomia municipal, ja que les competències les acaba desenvolupant, majoritàriament, l'Administració central del govern britànic.

Pel que fa a la situació del model alemany o italià, es veu en el cas alemany una tutela molt més efectiva i un fraccionament més extensiu del nivell de competències que en el cas italià. Així, el dret alemany regula una distinció entre competències pròpies, obligatòries, voluntàries i assignades, totes elles supervisades per l'Administració del land.

Respecte a les competències pròpies, que els són donades per llei, resulta interessant diferenciar aquelles que són competències supramunicipals i a les quals la llei dona certa exclusivitat en serveis com el control de la contaminació atmosfèrica, la construcció de carreteres intermunicipals o serveis de caràcter

supramunicipal; les competències complementàries, que són aquelles que els *Kreise* desenvolupen respecte dels municipis que per la seva demografia o capacitat econòmica no en són capaços, com ara les competències vinculades a polítiques adreçades a joventut, educació, gent gran, escoles de música o cultura; les competències compensatòries, que tenen com a funció donar suport als municipis que no poden executar certes competències que els són pròpies, i finalment les competències per a l'assumpció d'una competència municipal concreta. En aquest cas, el municipi pot sol·licitar al *Kreis* que assumeixi la dita competència i en necessitarà l'aprovació.

Les primeres competències exposades, és a dir, les pròpies i expressades com a competències supramunicipals, són les que resulten anàlogues a les que exerceixen les diputacions espanyoles i regulades a l'article 36.1.c) de l'LRBRL. Així mateix, també trobem similitud en la darrera de les competències exposades, la possibilitat de cedir una competència pròpia local, que, en el cas espanyol, està regulada a l'article 26.2 de l'LRBRL.

En el cas italià, igual que en el cas alemany o espanyol, la normativa, concretament l'article 118 de la Constitució italiana o de la norma específica que ho regula, reconeix, d'acord amb els principis de subsidiarietat, aquelles funcions administratives d'interès provincial. Alhora la normativa no és rígida i estableix que podran evolucionar les dites competències i que, si es regula normativament, es podran assumir altres tipus de competències.

Així doncs, coincideixen les tres administracions en un objectiu comú, que és el de prestar assistència tècnica, jurídica i administrativa als municipis i servir-los de paraigua i ajuda en aquelles competències que els són pròpies, però que per motius de manca de recursos o d'especialització no poden dur a terme.

Respecte de les competències delegades, la normativa italiana regida per la Llei 59/1997, de 15 de març, els atorga competències tals com l'ús racional de l'energia o protecció civil. En canvi, la legislació alemanya és una mica tancada i exerceix un procés de tutela dels *Kreise* per part de l'Administració dels diferents lands. Així doncs, i a tall de conclusió, en l'àmbit de l'execució de les competències s'observa com la normativa que regeix les províncies italianes té molta més similitud amb l'àmbit espanyol que l'alemanya. Així les províncies italianes, igual que les diputacions, tenen una funció d'assessorament, coordinació i planificació, respecte de les competències pròpies. En canvi, els *Kreise* acaben exercint funcions de delegació de les competències municipals via una assignació normativa dels lands.

Es configura un model molt heterogeni d'organitzacions, tal com s'ha pogut detallar a Alemanya, un model que garanteix encara més l'autonomia municipal i, per tant, les competències de la institució supramunicipal queden relegades a una regulació normativa que els atorga competències de manera subsidiària. Aquest fet no es veu a Itàlia, on, d'acord amb la normativa vigent, s'han incrementat les competències de les províncies.

En aquests tres països resulta d'interès com es conforma la cooperació entre municipis: mentre que a Itàlia s'ha deixat d'utilitzar la fusió de municipis per a millorar-ne la gestió i el que es preveu és la cooperació intermunicipal, a Alemanya, en canvi, sí que existeixen mancomunitats que es configuren a partir d'associacions voluntàries de municipis, regulades per la normativa vigent per tal de desenvolupar competències pròpies dels municipis.

Un altre dels models d'organització territorial que resulta interessant observar és Suècia. Aquest país està organitzat en tres nivells administratius: el govern central, el regional i el local. El nivell regional està organitzat en 21 províncies d'elecció directa, la funció principal de les quals és l'atenció sanitària. N'analitzem els comtats, que mantenen semblances amb la divisió en províncies i que es governen a partir dels consells de comtats, identificats com a entitats d'autogovern regional.

La Constitució sueca reconeix el principi d'autonomia local i atorga als comtats la llibertat de dur a terme qualsevol acció respecte d'aspectes generals, sempre que no envaeixin cap competència atorgada per llei a un altre nivell d'administració. Tal com s'esmentava, la principal activitat del comtat és l'assistència sanitària, que suposa un 90 % de la despesa del seu pressupost. Malgrat això, en els darrers anys s'han anat traspasant al govern central les tasques dels consells del comtat en l'apartat de l'assistència sanitària i als ens locals les competències vinculades a l'atenció a la gent gran, persones amb capacitats diverses o pacients amb malalties cròniques, per aconseguir una major eficiència i atenció a les persones.

El govern suec ha impulsat un seguit d'estudis per determinar quina ha de ser l'estructura del sector públic i sembla que apunta cap a una reducció important del nombre d'autoritats regionals per tal de concentrar-la en dos únics nivells d'administració, malgrat que no s'ha implementat cap nou model o canvi.

Finalment, s'analitza breument el cas dels Països Baixos, que estan organitzats en tres nivells d'administració: el nacional, el regional i el municipal. A efectes administratius, les 12 províncies que en formen part tenen competències en planificació mediambiental i transport regional.

Igual que en els darrers casos exposats, es reconeix també la capacitat dels municipis de cooperar entre ells. En el cas dels Països Baixos, són les normes comunes les que han de facilitar i autoritzar la cooperació entre els municipis i, per exemple, aquest model s'ha dut a terme en relació amb la promoció econòmica. Així doncs, les competències de les províncies es basen en la planificació urbanística, d'acord amb el que determina la legislació estatal, la gestió dels residus i el medi ambient i el transport regional. En aquest sentit, les competències de les províncies no tenen equivalència amb les de l'Estat espanyol. El seu finançament, en aquest cas molt semblant al de les províncies espanyoles, resulta de l'ingrés per part de l'Estat central de gairebé el 80 %.

A diferència de l'Estat espanyol, els membres del consell provincial són escollits pels habitants de la província per un sistema de representació proporcional per un període de quatre anys. El que s'observa en totes les administracions dels diferents estats analitzats és la sensació de sobresaturació administrativa, és a dir, la imatge que els governs regionals no són àgils ni eficients a l'hora de resoldre qüestions, ja sigui en atorgar subvencions als municipis, en prestar ajuda tècnica i especialitzada o en resoldre situacions de conflicte o de superposició competencial o d'execució de les competències que els són pròpies.

En l'àmbit global, la Unió Europea ha definit una estratègia territorial europea, que pretén "conciliar el desenvolupament equilibrat i sostenible del territori de la Unió Europea, enfrontant-se al repte que suposa millorar la competitivitat del territori, acompanyada d'una major cohesió econòmica, social i territorial". L'Estratègia alhora persegueix l'objectiu de contribuir a millorar les condicions i la qualitat de vida dels europeus atorgant-los les mateixes oportunitats i enfortint les potencialitats regionals i locals, amb independència d'on viu la gent, sigui al centre o a la perifèria, creant un desenvolupament policèntric de cara a millorar l'ús dels recursos disponibles en cadascuna de les regions. En aquest sentit, els estats

membres s'han compromès a fomentar noves formes d'associació i governança territorial entre les àrees rurals i urbanes i a promoure les agrupacions regionals per a la competència i la innovació a Europa.

Certament, després de tot el que s'ha exposat es pot concloure que l'ordenació del territori respon en tots els casos a objectius més polítics que instrumentals. La majoria dels estats analitzats situen la persona al centre i intenten garantir-li l'accés als recursos i els serveis, de manera independent al lloc de residència. Tot i això, les polítiques nacionals responen a la diversitat històrica, cultural i política de cadascun d'aquests estats, tal com s'ha pogut observar.¹⁸

18. V. l'annex 4.

5 Metodologia de treball

La metodologia emprada per tal de comprovar la hipòtesi de treball ha estat la següent:

- **S'ha analitzat el resultat de camp** tenint en compte l'oportunitat de canvi del model actual de finançament de la Diputació de Lleida, tenint present l'estudi portat a terme de les bones pràctiques d'altres diputacions catalanes i espanyoles, de la recerca dels models europeus de països que ens són propers, així com els models de cooperació i col·laboració dels governs supramunicipals amb els ajuntaments.
- La **visió dels diferents agents**¹⁹ s'ha vist reflectida en un apartat concret, en el qual s'han analitzat les diferents opinions sobre el que ha de ser el futur de la governança de les diputacions i concretament del sistema de finançament vers els ens locals. Així, s'han dut a terme entrevistes amb diferents presidentes i presidents de les diputacions catalanes i espanyoles; s'han entrevistat diferents alcaldesses i alcaldes i alhora s'han consultat experts i secretaris interventors per tal de poder conformar una visió de conjunt i recollir així el màxim nombre de visions per aconseguir una visió global.
- S'ha fet recerca en la **literatura econòmica** sobre quin és el sistema que podria resultar òptim per dur a terme les transferències de les diputacions als ens locals, superant el model de concert que ja es tenia en moltes ocasions i proposant un sistema d'acord marc.
- S'ha redactat la **proposta d'acord** que caldria per a executar el finançament i alhora la proposta de conveni interadministratiu que inclou les línies principals que haurà de contenir el document de treball per dur a terme el traspàs de recursos.

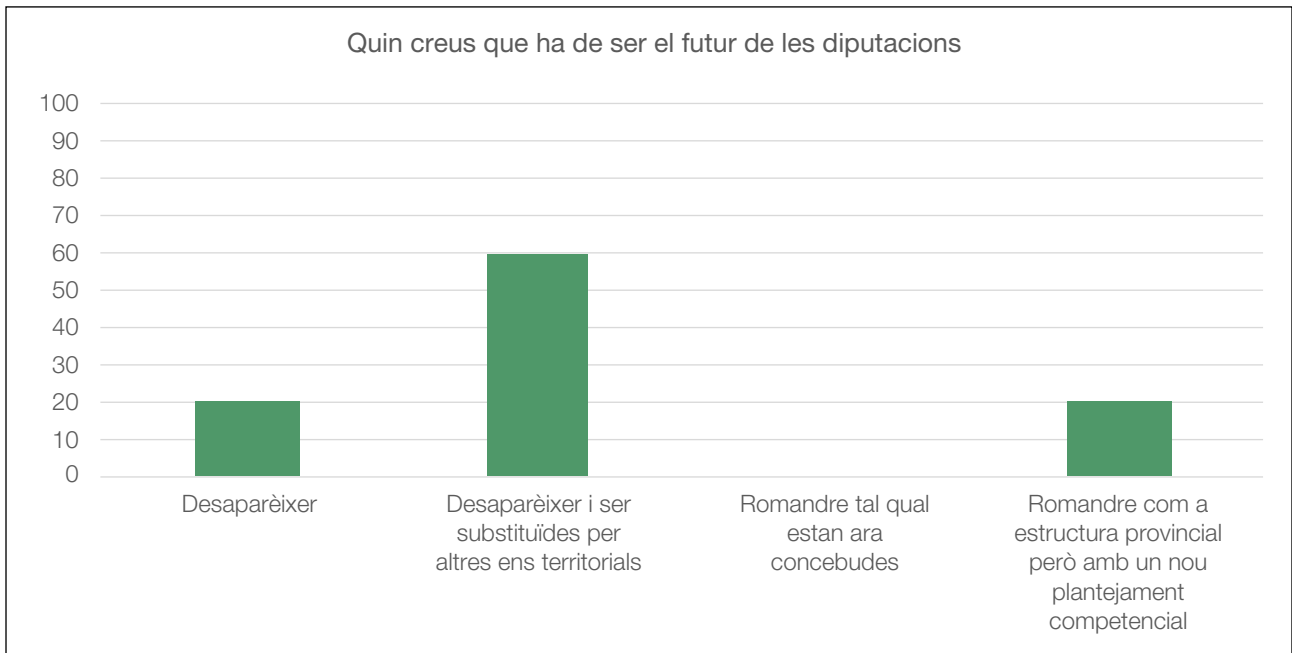
19. Per a la preparació de les entrevistes, s'ha utilitzat i v. Sanz, 2011.

6 Resultats del treball de camp. Proposta de reforma del sistema de finançament: l'acord marc

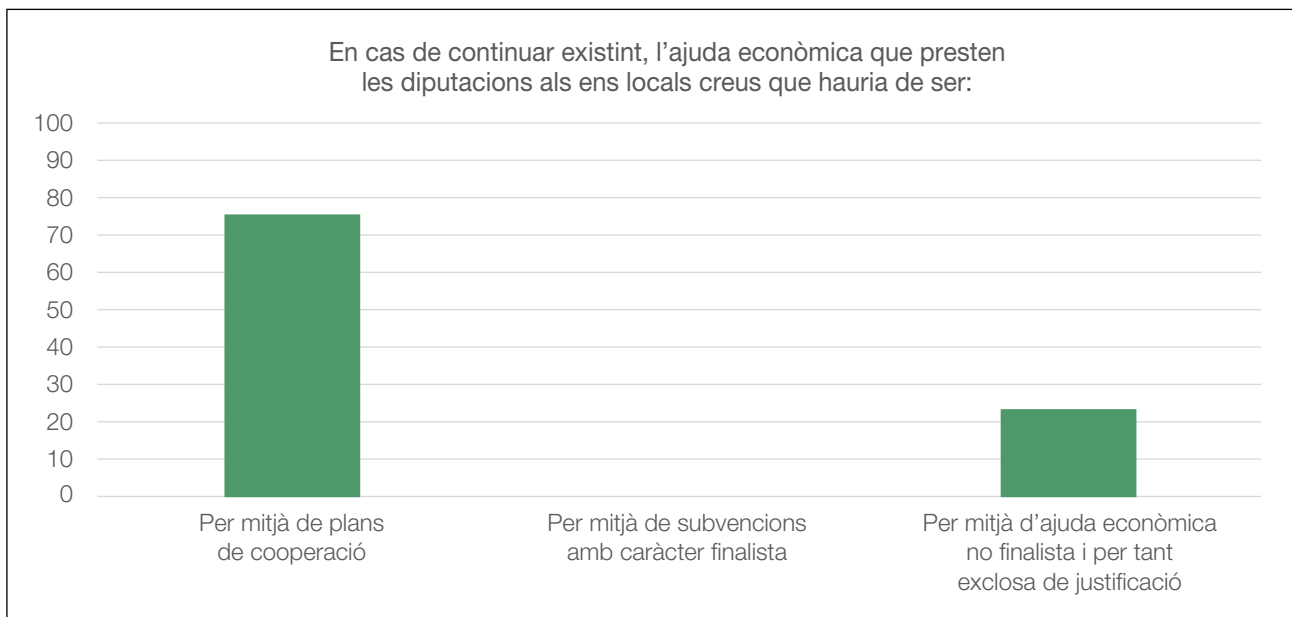
6.1 Anàlisi dels agents implicats²⁰

Replantejar el paper de les diputacions és cabdal per a una bona redistribució de les competències i el finançament que afecten de ple el món local. Per aquest motiu s'ha plantejat una entrevista a 25 persones amb quatre qüestions concretes: el futur de les diputacions, tipus de pla de suport que han de rebre els ajuntaments, quin model de governança haurien de tenir les diputacions i quin hauria de ser el model territorial d'organització català. Entre les persones entrevistades s'inclouen els quatre presidents i presidentes de les diputacions catalanes, alcaldesses i alcaldes de la demarcació de Lleida, Pirineu i l'Aran, el director general d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya i dos habilitats nacionals experts en la matèria. En primer lloc, s'exposen els resultats en forma de gràfics corresponents a les dues primeres preguntes:

20. V. Weyrauch i Echt, 2012.



Font. Elaboració pròpia.



Font. Elaboració pròpia.

En segon lloc, respecte a les respostes, es mostra un resum més qualitatiu de les preguntes que permeten obtenir una visió global sobre el futur del model de governança de la institució, i més en general de la distribució territorial per part dels diferents agents entrevistats.

Agents	Model de governança	Distribució territorial
Diputacions	<p>Com a òrgan supramunicipal amb vocació de donar servei als ajuntaments, té sentit que el seu plenari sigui el reflex més fidel possible de la composició global dels plenaries municipals d'elecció directa per la ciutadania, i que alhora garanteixi la representativitat del territori (per exemple, una vegueria).</p>	<p>Una possible organització territorial que estructuri la nació de baix cap a dalt ha de preveure l'existència administrativa eficaç de municipis, comarques, vegueria i país. Si les actuals diputacions poden ser transformades en vegueries, els actuals consells comarcals podrien ser modificats en consells d'alcaldes, amb un plantejament més executiu que no de representació partidista, que faci possible la cobertura de serveis municipals compartits a través de mancomunitats de municipis.</p>
	<p>El model de governança actual ha demostrat més virtuts que defectes. La representació indirecta que és evidentment democràtica és coherent amb el fet que la majoria de l'acció de les diputacions no té com a destinataris els ciutadans: els destinataris ho són de manera indirecta a través dels seus municipis. Les diputacions han d'assumir aquelles competències que estableix la llei (sempre que estiguin adequadament dotades finançament) especialment respecte a municipis petits i mitjans que no les poden exercir. La creació de nous òrgans mancomunats de serveis únicament s'ha de fer quan sigui tècnicament i econòmicament necessària.</p>	<p>Aplicar i desenvolupar l'Estatut vigent que estableix l'existència de municipis, vegueries (les nostres diputacions), comarques i altres ens locals supramunicipals. En contra del que es podria pensar, que el sistema local català sigui plural amb diferents nivells de supramunicipalitat no és un problema, ans el contrari, pot ser un sistema molt útil per a afrontar els reptes que tenim plantejats (concretament l'equilibri territorial i el creixement econòmic sostenible), si som capaços de definir les competències adequades a cada nivell i assegurar que no existeixen duplicitats i sí una bona coordinació. En definitiva, el repte no és ni suprimir institucions, ni crear-ne de noves, sinó desenvolupar encertadament l'actual marc institucional.</p>

Agents	Model de governança	Distribució territorial
Alcaldes i alcaldesses	La representació de les diputades i diputats provincials a proposta dels partits polítics en funció dels resultats electorals no és la millor de les maneres de representació dins l'òrgan, i creuria més en una representació directa en forma de càrrecs per elecció directa. Les diputacions haurien d'assumir la prestació de serveis mancomunats quan aquests serveis estan destinats a dotar d'eines o de recursos tècnics i de gestió que permetin millorar l'eficiència dels municipis. Aquesta funció també podria recaure en els actuals consells comarcals o en altres òrgans supramunicipals de nova creació, però és absolutament necessària per al món local.	El model català en aquests moments té més estructura que funcionalitat. Les diputacions han de desaparèixer per facilitar les vegueries, que tenen una representació geogràfica més natural. També s'han de trencar models de consells comarcals que en lloc de mancomunar serveis municipals engreixen nòmines a partir de plans de treball i d'ocupació puntuals. Són importants, però no transformen el territori. Hi ha serveis, com joves, en els quals les fronteres comarcals fan més mal que bé perquè els mateixos joves es mouen en municipis veïns que no són estrictament de la mateixa comarca.
	El seu paper ha de ser sempre eficient i eficaç, sempre al costat dels municipis, suplint o organitzant els serveis i els recursos econòmics i tècnics.	Reduir administracions, càrrecs i ens polítics. I buscar la quadratura del cercle entre la seguretat de la burocràcia i l'agilitat d'un sistema més gerencial.
	Elecció indirecta, però democràtica per mitjà de sufragi entre tots els regidors i regidores en llistes tancades però no bloquejades.	Una proposta seria eliminar els consells comarcals i les diputacions, i treballar per vegueries. D'aquesta manera, la vegueria seria una Administració propera, més eficaç, directa, i prestaria serveis amb més eficiència que els consells comarcals.
	Hauria de ser un òrgan mancomunat de serveis, un òrgan pròxim, que tingui competències que siguin plausibles per la ciutadania. Un òrgan que tingui competències també socials, com l'educació o la gent gran. Hi ha exemples de treball a la Diputació de Barcelona, per exemple, que són interessants. La representació indirecta no ajuda a la salut democràtica del país. Crea conflictes interns dins dels partits, crea conflictes a l'hora de crear llistes municipals perquè pesa més l'aritmètica que la coherència dels valors que a priori haurien de representar les sigles, crea conflictes d'allunyament polític perquè els representants no són escollits pels ciutadans, sinó per altres interessos. Per tant, sense cap mena de dubte, les diputacions o entitats supramunicipals també haurien de tenir representació directa.	Haurien de reduir-se les administracions. A més, és necessari dotar-les de més eficiència; la ciutadania, en general, percep un excés d'organigrama administratiu i, a més, el considera poc eficient perquè els expedients i els tràmits s'eternitzen. L'Administració local (ajuntaments) i la nacional (Generalitat) són les úniques que haurien de ser inamovibles, però enmig potser n'hi hauria prou amb una sola administració intermèdia potent, dotada de recursos econòmics, tècnics, humans i de gestió que dotés els municipis d'aquells serveis mancomunats i de suport que els són necessaris, amb criteris de major eficiència.
Generalitat	Sí que tenen sentit les seves funcions, que haurien de ser subsumides per les CA, ja que el món local necessita nivells administratius que el proveeixin de serveis i suport específic. Per tant, crec que les funcions d'assistència podrien ser assumides per les administracions autonòmiques i, de retruc, es normalitzaria la duplicitat de funcions que en molts casos es produeix, quan les diputacions realitzen actuacions impròpies que acaben encavalcant-se amb les de les CA.	Creo que és necessari un nou model territorial que es desplegui des de l'òptica de l'eficiència, amb la supressió de les diputacions i l'assumpció per part de la Generalitat de les seves competències i recursos, amb el desplegament territorial i l'organització de la Generalitat en vegueries. I que al seu torn transformi els consells comarcals en òrgans mancomunats de serveis.

Agents	Model de governança	Distribució territorial
Experts	Els consells comarcals podrien assumir competències de les diputacions. I, mentre les diputacions no es dissolen, podrien facilitar als consells comarcals l'assessorament i expertesa tècnica.	Cal repensar tot el model d'organització territorial. Això comportarà també repensar les competències dels consells comarcals i el seu finançament. El que està clar és que els municipis requereixen organitzacions superiors per a poder fer front a tots els reptes, a totes les obligacions legals, i a la prestació dels serveis de manera més eficient i eficaç.
	Sobre l'absorció de competències municipals, i/o la creació d'òrgans mancomunats de serveis, ha d'anar en funció de les necessitats de cada municipi o zona territorial concreta i específica, prioritant els petits municipis. No obstant això, aquesta hauria de ser una tasca en col·laboració amb els consells comarcals.	El model territorial d'organització de Catalunya hauria de mantenir tots els ens locals actualment existents, però operant a través d'àrees bàsiques administratives –que en la majoria de les comarques acabaria essent el mateix consell comarcal–, amb un model molt semblant al model portuguès –municipis i parròquies [freguesias]–, on tots els ens locals tenen representació escollida per sufragi universal de manera directa, tant a la parròquia com al municipi, amb alcalde i consell municipal a la parròquia –president de la cambra municipal– i alcalde i consell municipal en el municipi –president de l'assemblea municipal.

Font. Elaboració pròpia.

Com a conclusió, doncs, en relació amb la tercera pregunta respecte de **quin ha de ser el model de governança de les diputacions**, destaca que diversos presidents de les diputacions catalanes i alcaldes veuen necessari variar la manera en què s'escullen els representants a les diputacions i passar de la forma d'elecció indirecta a la d'elecció directa. Un dels alcaldes consultats afirma que “la representació indirecta no ajuda a la salut democràtica del país”. No obstant això, aquesta és l'opció majoritària però no unànime, ja que també es dona per bona, en molt menor mesura, l'opció de l'elecció indirecta.

Una part més minoritària afirma que “la representació indirecta que és evidentment democràtica és coherent amb el fet que la major part de l'acció de les diputacions no té com a destinatari els ciutadans, ja que aquests ho són de manera indirecta a partir dels seus municipis”.

Pel que fa a la mancomunació de serveis, es veu com una opció òptima per aconseguir una major eficiència, sempre en col·laboració amb els consells comarcals. L'opció de mancomunat serveis la veuen com a positiva tots els alcaldes i alcaldesses consultats en posar en valor que haurien de ser les mancomunitats les que assumeixin la prestació de serveis i que les diputacions haurien desenvolupar tasques d'assessorament. Respecte de si mantenir o no les diputacions, s'apunta a possibles absorcions de competències per part de la Generalitat o aquestes mancomunitats, i a la possibilitat de deixar les diputacions, fins a una suposada dissolució, com a experts tècnics i col·laboradors dels ens locals.

A més a més, es va plantejar la darrera qüestió: **quin creus que ha de ser el model territorial d'organització català**. En aquest cas, s'apunta majoritàriament cap a una dissolució de les diputacions, les competències de les quals haurien de ser absorbides per les vegueries, i alhora una transformació dels actuals consells comarcals, que podrien ser modificats cap a consells d'alcaldes amb més potestats.

En contraposició amb aquesta opció, en menor mesura, també s'apunta a mantenir les estructures territorials administratives actuals i "desenvolupar encertadament l'actual marc institucional". Tal com s'ha exposat, una de les persones consultades, representant d'un ajuntament, afirmava que "la ciutadania percep un excés d'organigrama administratiu i, a més, el considera poc eficient perquè els expedients i els tràmits s'eternitzen". Certament, en totes les entrevistes ha sortit el concepte de reducció del nombre d'administracions intermèdies, d'optimització dels recursos i de centralització de les competències en menys administracions, però més eficients.

6.2 Proposta de nou sistema de finançament

Albert Einstein va assenyalar l'any 1921 que "la simple formulació d'un problema és, sovint, molt més essencial que no resoldre'l, cosa que potser és senzillament una qüestió de destresa experimental. Formular noves qüestions, noves possibilitats, mirar problemes antics des d'un nou enfocament, requereix creativitat i imaginació i marca els avenços reals de la ciència". Dels models de bones pràctiques exposats en l'anterior punt s'observa com el que segueix la Diputació de Tarragona²¹ pot ser la fita per adaptar l'actual model de distribució d'ingressos als municipis de la Diputació de Lleida. El model de la Diputació de Barcelona resultaria també d'interès, però hi ha altres plans i serveis annexos que dificultarien poder-lo implementar per part de la Diputació de Lleida.

Aquest model estructurat jurídicament en una convocatòria de subvencions del Pla d'acció municipal (PAM) del quadrienni 2020-2023 suposaria un avenç considerable en la distribució actual dels recursos als ajuntaments. La Diputació de Tarragona, com ja s'ha exposat amb anterioritat, publica el primer any de mandat el pla de subvencions quadriennal amb els recursos que destinarà a cadascun dels ajuntaments del seu territori.

Aquest format permet:

- Una **programació prèvia** de la despesa fruit d'una planificació que especifica la política pública que la diputació vol atorgar a cadascun dels ajuntaments.
- Una **organització de l'estructura de gestió**, ja que té coneixement de quan es publicaran les bases, quan els ajuntaments hauran de presentar les sol·licituds, els terminis que es concediran per a la presentació i la possible modificació de l'objecte de la subvenció i, per tant, la possibilitat d'organització de les càrregues de treball per al personal tècnic i administratiu que gestiona les dites subvencions.
- En l'àmbit de **tresoreria** de la mateixa diputació, una previsió de l'import que haurà de destinar cada pressupost a la subvenció i la gestió que podrà fer de la resta del pressupost per tal d'equilibrar altres partides de despesa pròpia.
- **Garantir l'autonomia de gestió** de cada ajuntament en no definir-ne les polítiques, ja que en atorgar-los per capítol IV o capítol VII són els mateixos ajuntaments els que defineixen en què invertiran els seus recursos, de manera que es defuig la figura paternalista que en alguns casos encara es manté en definir moltes línies d'ajudes extremadament específiques i poc eficients a l'hora de la gestió. Els

21. V. les [bases generals de subvencions de la Diputació de Tarragona](#).

ajuntaments en rebre ingressos no afectats poden optimitzar les línies d'inversió i manteniment dels seus municipis, cosa que fa possible i en alguns casos compatible les inversions amb altres línies de subvenció d'altres administracions públiques. Finalment, per mitjà de la planificació quadriennal, poden ser el màxim d'eficients en la programació de la licitació i execució d'obra pública.

- **Optimitzar els recursos** en un doble sentit; si es concentren les ajudes en una única línia de subvenció, això permet eliminar totes les línies actuals i concentrar-les en una de sola. Això possibilita una reducció de tràmits administratius i de personal que ha de gestionar totes aquestes sol·licituds i alhora permet als ajuntaments decidir en què inverteixen els recursos obtinguts de la diputació.
- Pel que fa a la **ciutadania**, poder tenir clar que la funció principal i única de les diputacions ha de ser donar suport econòmic i de gestió als municipis i que han de ser ells, com a representants més directes de la ciutadania, els que executin els recursos amb aquelles polítiques públiques ja exposades en els seus programes electorals i en els seus plans d'actuació municipal.

Tot i que el sistema de distribució de la Diputació de Tarragona és un model òptim de gestió i s'aprecia com una molt bona possibilitat de canvi i millora en l'eficiència dels recursos, tal com s'ha exposat des de l'inici en aquesta apartat, durant la redacció d'aquest treball s'ha previst també una nova forma de redistribució i que milloraria la fórmula fins ara estudiada i emprada per les diputacions com és la subvenció.

La proposta millorada seria la implementació de **l'acord marc de coordinació i finançament dels ens locals**²² i que permetria regular aspectes que fins ara no han estat regulats, com també millorar l'eficiència del servei a partir de les actuacions següents:

- **Garantir l'equilibri territorial** a partir de l'especificitat de cadascun dels ajuntaments i materialitzar-ho a partir del següent:
 - Creació d'un consens entre la Diputació i els ajuntaments per tal de definir de manera conjunta les polítiques que els ajuntaments han de desenvolupar i alhora el seu finançament.
 - Flexibilitat per part dels ajuntaments per tal de planificar polítiques, recursos, possibilitat de mancomunació de serveis i d'acumulació amb finançament públic o privat.
 - Reconeixement de l'especificitat del Pirineu, de l'Aran o de zones amb greus problemes de despoblament com les Garrigues.
- **Consolidar un sistema de finançament** més sostenible, eficient i dinàmic a partir del següent:
 - Substituir el concepte de subvenció pel de transferència a partir de la forma del conveni de col·laboració.
 - Emmarcar el conveni en un acord quadriennal que permet garantir l'autonomia municipal, anticipar necessitats, preveure possibles tensions de tresoreria i inversions complementàries.
- **Simplificar la forma jurídica** amb què es materialitza l'acord; mitjançant un conveni, es redueixen els tràmits burocràtics; se suprimeixen molts dels aspectes formals actuals que necessita la subvenció i es guanya en eficiència administrativa alliberant personal tècnic, de noves tecnologies i alhora dels habilitats nacionals. Alhora aquest sistema permet el pagament anual a principi d'any i una certificació única.

22. Aquest sistema va ser implementat l'exercici pressupostari passat per part de la Generalitat de Catalunya en relació amb alguns dels seus departaments, com per exemple el Departament d'Igualtat i Feminismes.

Per tant, per mitjà de l'acord marc podem **garantir economies d'escala**, en el sentit de només formalitzar un únic conveni pluriennal per tal de garantir l'eficiència del sistema. Aquest fet garantirà l'autonomia municipal, l'eficiència en la distribució dels recursos públics i la consolidació d'un model de finançament dinàmic i sostenible. L'acord marc materialitzat a partir d'un conveni de col·laboració entre la Diputació de Lleida i els ajuntaments de la demarcació es podria determinar en el format que es descriu en una proposta que es recull a l'**annex 6**.

A manera de resum, s'adjunta un quadre en el qual s'especifiquen el nombre de convocatòries que actualment estan vigents amb l'import de cadascuna i les sol·licituds. El canvi que s'apreciaria amb el sistema de redistribució dels recursos fins ara exposats seria guanyar en màxima eficiència.

Línies de subvenció de la Diputació de Lleida (anualitat 2022)	Import (€)	Periodicitat	Expedients
Medi ambient. Sostenibilitat forestal	750.000,00	biennal	344
Promoció econòmica. Pla de certificació energètica	508.200,00	anual	231
Cultura. Pla econòmic cultural	1.765.000,00	anual	231
Igualtat i cooperació. Promoció de polítiques d'igualtat	400.000,00	anual	13
Igualtat i cooperació. Promoció de polítiques d'habitatge	390.000,00	anual	13
Igualtat i cooperació. Promoció de polítiques d'igualtat en els ajuntaments	238.750,00	anual	231
Igualtat i cooperació. Entitats sense ànim de lucre	100.000,00	anual	25
Salut. Pla econòmic per a ens locals	6.010.000,00	anual	298
Salut. Inversions per a ens locals	15.000.000,00	triennal	244
Salut. Teleassistència i urgència per a consells comarcals	901.000,00	anual	13
Serveis Tècnics. Pla de camins	5.400.000,00	biennal	244
Cooperació. Campanya agrària	400.000,00	anual	24
Cooperació. Pla de cooperació comarcal	4.517.299,89	anual	13
Cooperació. Pla d'inversió	19.000.000,00	biennal	244
Cooperació. Pla de despesa corrent d'ajuntaments	6.511.281,29	anual	244

Font. Elaboració pròpia a partir de les dades publicades al [web de la Diputació de Lleida](#).

Com s'observa, el **cost d'oportunitat** de gestionar cada any aquest nombre tan elevat d'expedients és molt alt i no resulta beneficiós. Per tant, una planificació quadriennal dels recursos permetrà optimitzar al màxim els recursos humans, la gestió administrativa i sobretot garantir l'autonomia municipal, precisament per fer arribar els recursos de manera unitària i que cada ajuntament pugui planificar, a principi de legislatura, quins són els projectes que vol dur a terme, en quin temps els vol dur a terme i de quins recursos disposa. Alhora s'evita atorgar quantitats molt petites als municipis per a conceptes massa específics.

L'avaluació de les polítiques públiques desenvolupades per una entitat com és la Diputació de Lleida resulta imprescindible per poder prendre decisions amb relació al model adoptat i per procurar l'eficiència en el sistema, tenint clar que els recursos són limitats. A partir de l'avaluació, obtenim coneixement, i això ens permet treballar amb més eficiència i transparència, i alhora facilita una rendició de comptes

del model aplicat. La Diputació avui dia no treballa amb indicadors d'impacte que permetin aconseguir una visió realista de com s'apliquen les polítiques i quin impacte real tenen sobre la ciutadania. Si ho concretem en l'àmbit d'actuació de la diputació, hem de valorar la distribució dels recursos per mitjà de l'anàlisi de la inversió feta pels ajuntaments o per l'impacte en el despoblament analitzant si s'ha procurat un descens del despoblament.

Finalment, cal fer un treball de conscienciació a la **direcció política** de la institució per entendre que el fet de presentar un únic pla quadriennal és igualment eficient, beneficiós per als ajuntaments i de guany polític, i que el fet de fer-ho de manera anual pot tenir una certa repercussió en els mitjans de comunicació, però que acaba sent efímer i s'acaba evidenciant un tensionament excessiu de l'equip i l'organització. Això provoca ineficiència en la gestió de la tramitació i, per tant, el retard en l'atorgament de les subvencions i dels recursos que arriben als municipis després d'haver anunciat una disposició ràpida de tresoreria directa cap a les arques municipals.

7 Conclusions

Es comprova la hipòtesi que una evolució en el model de distribució dels recursos, i concretament la **figura de l'acord marc** en forma de conveni de col·laboració, pot resultar una eina adequada i més eficient per regular la distribució de recursos de les diputacions als ajuntaments.

Pel que fa a la **proposta econòmica de distribució dels recursos**, s'observen dues possibles millores en el model emprat fins al moment per la Diputació de Lleida. En primer terme, adoptar el model de la Diputació de Tarragona que permet unificar convocatòries i assegurar-ne una major eficiència per mitjà de la reducció dels costos en gestió interna de la Diputació però també dels ajuntaments. I en segon terme, evolucionar cap a l'acord marc en forma de conveni de col·laboració per acabar de garantir la plena autonomia municipal assegurant una eficiència en la gestió dels recursos.

Certament, un altre element que caldria potenciar és la **col·laboració de les quatre diputacions** amb serveis entre elles. En aquest àmbit hi ha molt camí per recórrer en el sentit de poder col·laborar a diversos nivells: en la formació dels quadres intermedis, en la gestió dels recursos humans i en un element que em sembla rellevant, com és la creació d'una central de compres pròpia de les diputacions catalanes.

El pas cap a un sistema com el que s'ha proposat també ha de permetre posar èmfasi en l'**avaluació de la qualitat del servei** que li aportarà transparència i permetrà la rendició de comptes vers la ciutadania.

De manera més general, entenc que l'estructura territorial que es decideixi en un futur ha de ser objecte d'un treball amb voluntat transformadora. Si bé l'objectiu final ha de ser clar, la proposta ha de ser rigorosa i plausible a la vegada. Només amb un projecte conjunt, de país, podem teixir les bases d'una futura planta municipalista que representi totes les realitats de **tot Catalunya**.

8 Valoració i agraïments

Pensar i fer aquest treball m'ha permès aplicar els coneixements adquirits al llarg del màster en Direcció Pública, de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i la Universitat Oberta de Catalunya, a un projecte en el qual he treballat els darrers quatre anys.

Així mateix, amb el treball he pres consciència de la complexitat del projecte i de la molta feina que queda encara per fer en aquest àmbit.

Agraeixo l'expertesa, les recomanacions, les directrius i la disponibilitat del meu tutor, en Xavier Amores Bravo. També a tots els docents consultats al llarg del màster i dels quals he pogut extreure i aplicar continguts. Agraeixo també als quatre presidents i presidentes de les diputacions catalanes, al director general d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya, a les alcaldesses i alcaldes consultats i als experts en l'àmbit local, sobretot a la Cèlia Argilés Andrés i a l'Isidre Lluçà Sabarich, les reflexions i les converses compartides.

Finalment, als companys de màster, per haver compartit coneixement i en especial a la Belen, l'Albert i en Joan.

9 Referències bibliogràfiques

Alvarez Conde, Enrique, i Tur Ausina, Rosario. (2010). *Las consecuencias de la sentencia 31/2010, de 18 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, la sentencia de la perfecta libertad*. Aranzadi.

Arendsen, Gerd. (2008). *Els nivells intermedis de govern als Països Baixos*. Diputació de Barcelona.

Bäck, Henry. (2006). *Suècia: les autoritats del nivell regional abocades a l'abolició o al renaixement*. Diputació de Barcelona.

Barrero, Concepción. (2023). Las técnicas de cooperación en el contexto de la organización comarcal. Dins Tomàs Font Llovet (dir.), [Repensar el govern local: perspectives actuals](#) (p. 105-138). Institut d'Estudis de l'Autogovern.

Casadevall, Robert. (2003). *La reforma de l'organització comarcal a Catalunya*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. [Punt de Vista, 16].

Cebrián, Juan Carlos. (2007). [El model nòrdic de municipalisme a Suècia. El municipalisme al segle XXI](#). *Eines*, 1, 97-103.

Cuenca García, Alain. (2017). *Las Diputaciones provinciales ante el siglo XXI. Informe Red Localis*. Organización y Financiación de Servicios Municipales.

Fernandez Figueroa, Fernando, i Montoya Vilches, Juan Carlos. (2019). *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Font Llovet, Tomàs, i Galán Galán, Alfredo. (2011). [Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?](#) *Anuario del Gobierno Local 2011*, 11-39.

- Font Llovet, Tomàs, i Galán Galán, Alfredo. (2013). [Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?](#) *Anuario del Gobierno Local* 2012, 11-43.
- Font Llovet, Tomàs (dir.). (2023). [Repensar el govern local: perspectives actuals](#). Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Forcadell Esteller, Xavier. (2021). *El futur dels governs locals. La necessitat d'un nou model de finançament local com a peça clau per al sistema institucional local de Catalunya. Experiències de cooperació i assistència entre municipis*. Diputació de Barcelona.
- Llucià i Sabarich, Isidre. (2011). [Cal modificar el mapa territorial municipal? La solució: àrees bàsiques administratives](#). *Quaderns de Dret Local*, 26, 97-113.
- Malaret Garcia, Elisenda. (2020). [Le rôle des juges face à la fiabilité des données et à la qualité de leur traitement dans les procédures décisionnelles de l'administration](#). *Revue Française d'Administration Publique*, 173, 19-29.
- Parejo Alfonso, Luciano J. (2016). [El porvenir, a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local](#). *Cuadernos de Derecho Local*, 40, 12-36.
- Pedraja Chaparro, Francisco, i Suárez Pandiello, Javier. (2015). La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. *Papeles de Economía Española*, 142, 15-27.
- Peña López, Ismael. (2014). [Innovació social oberta: l'organització política com a plataforma](#). Dins Lluís Costa i Fernández i Mònica Puntí Brun (ed.), *Comunicació pel canvi social. Reflexions i experiències per una comunicació participativa, emancipadora i transparent* (p. 59-75). Documenta Universitària.
- Romera Jiménez, Óscar. (2016). [El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial](#). *Cuadernos de Derecho Local*, 41, 255-323.
- Salinas, Paula, Taberner, Pere A., i Vilalta, Maite. (2021). [Propuestas de reforma del sistema de financiación local](#). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Sanz, Jordi. (2011). [Guia pràctica 8. La metodologia qualitativa en l'avaluació de polítiques públiques](#). Ivàlua.
- Urteaga, Eguzki. (2011). Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios Geográficos*, 72, 263-289. <http://doi.org/10.3989/estgeogr.201111>
- Velasco Caballero, Francisco (dir.), Díez Sastre, Silvia (coord.), Galán Galán, Alfredo (coord.), i Rodríguez de Santiago, José M. (coord.). (2010). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.
- Weyrauch, Vanesa, i Echt, Leandro. (2012). [Guía nº1: Qué es un plan de incidencia. Por qué planificar. ¿Cómo diseñar un plan de incidencia en políticas públicas?](#) CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).

10 Referències normatives

Constitució espanyola, 1978.

Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), i Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions (RLGS).

Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

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.

Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya.

11 Annexos

Annex 1²³

Competències dels ens locals

COMPETÈNCIES DELS ENS LOCALS (art. 7 LRBRL):

1. **Pròpies.** Les atribueix sempre una llei.
2. **Delegades.** Les pot delegar l'Estat o la comunitat autònoma (CA).
3. **Diferents de les dues anteriors.** Sempre que no es posi en risc la sostenibilitat financera de la hisenda municipal, d'acord amb la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra Administració pública.

Serveis mínims:

Els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis següents:

- a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, sanejament, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques i control d'aliments i begudes.
- b) En els municipis amb una població superior als cinc mil habitants, a més: parc públic, biblioteca pública, mercat i tractament de residus.
- c) Als municipis amb una població superior als vint mil habitants, a més: protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic. En matèria de protecció civil, han d'elaborar els plans bàsics d'emergència municipal i els plans d'actuació i plans específics, en el cas que estiguin afectats per riscos especials o específics. En matèria de

23. Elaboració pròpia.

serveis socials, el finançament ha d'incloure els serveis socials de la població establerts legalment com a obligatoris.

- d) Als municipis amb una població superior als trenta mil habitants, a més: el servei de lectura pública de manera descentralitzada, d'acord amb el mapa de lectura pública.
- e) Als municipis amb una població superior als cinquanta mil habitants, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers, protecció del medi i servei de transport adaptat. També han de prestar aquest servei tots els municipis que siguin capital de comarca.

Competències acceptades com a pròpies que no són serveis mínims:

- a) La seguretat en llocs públics.
- b) L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones a les vies urbanes.
- c) La protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis.
- d) El planejament, la gestió, i la disciplina urbanística; la planificació, la promoció i la gestió d'habitatges de protecció pública i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals.
- e) La gestió del patrimoni historicoartístic.
- f) La protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.
- g) Els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors.
- h) La protecció de la salubritat pública.
- i) La participació en la gestió de l'atenció primària de la salut.
- j) Els cementiris i els serveis funeraris.
- k) La prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials.
- l) El subministrament d'aigua i l'enllumenat públic, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals.
- m) El transport públic de viatgers.
- n) Les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme.
- o) La participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, la participació en el procés de matriculació als centres públics i concertats, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar.
- p) La regulació i la gestió dels equipaments municipals.
- q) La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions.
- r) 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.
- s) La promoció al seu terme municipal de la participació dels ciutadans en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions.
- t) Actuacions adreçades a la promoció de la igualtat entre homes i dones, així com contra la violència de gènere.

LRBRL	Decret legislatiu 2/2003
a) Urbanisme: planejament, gestió, execució i disciplina urbanística. Protecció i gestió del patrimoni històric. Promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera. Conservació i rehabilitació de l'edificació.	d) L'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals. e) El patrimoni historicoartístic. f) La protecció del medi.
b) Medi ambient urbà: en particular, parcs i jardins públics, gestió dels residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica a les zones urbanes.	
c) Abastament d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals.	l) El subministrament d'aigua i l'enllumenat públic, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, el clavegueram i el tractament d'aigües residuals.
d) Infraestructura viària i altres equipaments de la seva titularitat.	
e) Avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social.	k) La prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials.
f) Policia local, protecció civil, prevenció i extinció d'incendis.	c) La protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis. a) La seguretat en llocs públics.
g) Trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat. Transport col·lectiu urbà.	b) L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes. m) El transport públic de viatgers.
i) Fires, proveïments, mercats, llotges i comerç ambulant.	g) Els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors.
j) Protecció de la salubritat pública.	h) La protecció de la salubritat pública. i) La participació en la gestió de l'atenció primària de la salut.
k) Cementiris i activitats funeràries.	j) Els cementiris i els serveis funeraris.
h) Informació i promoció de l'activitat turística d'interès i àmbit local.	n) Les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació de l'oci, el turisme.
l) Promoció de l'esport i instal·lacions esportives i d'ocupació del temps lliure.	
m) Promoció de la cultura i equipaments culturals.	
n) Participació en la vigilància de l'acompliment de l'escolaritat obligatòria i col·laboració amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents; conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial.	o) La participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància de l'acompliment de l'escolaritat obligatòria.
o) Promoció al seu terme municipal de la participació dels ciutadans en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions.	p) Actuacions adreçades a la promoció de la igualtat entre homes i dones, així com contra la violència de gènere.

Font. Elaboració pròpia de les competències que resulten comunes.

Annex 2

Objectius de l'Avantprojecte de llei de governs locals²⁴

El Govern actual, conscient de la necessitat d'implementar el que estableix l'Estatut del 2006, proposa en aquesta llei de governs locals consolidar i materialitzar l'estructura territorial que s'hi especifica, ja que l'Estatut reconeix l'existència dels municipis, les vegueries i les comarques i alhora altres ens locals com poden ser les àrees metropolitanes, les associacions de municipis o altres estructures de cooperació.

L'Avantprojecte recull com a objectius específics que persegueix la norma el fet de garantir un dimensionament efectiu i adequat de les estructures locals, l'eliminació de les duplicitats i encavalcaments innecessaris en l'exercici de les competències locals i el reforçament de la cooperació i coordinació entre els diferents nivells d'administracions i el principi democràtic de les institucions.

D'acord amb la Memòria de l'Avantprojecte, el que pretén aconseguir la Llei es podria resumir en quatre àmbits destacats:

- En primer lloc, pretén prioritzar el paper del municipi com l'Administració més propera al ciutadà i com a institució local bàsica.
- En segon lloc, i tenint en compte els principis d'estabilitat i sostenibilitat financera, eficiència i cooperació interadministrativa, cal establir els mecanismes necessaris per evitar duplicitats i garantir la prestació de serveis al conjunt de la ciutadania.
- En tercer lloc, pretén consolidar la vegueria com a prestadora de serveis de les competències de la Generalitat al territori.
- I finalment, pretén un reforçament del principi democràtic de les institucions per tal de materialitzar el paper actiu de la ciutadania en el disseny de les polítiques públiques.

Annex 3

Taula del capítol I del pressupost de despesa de les quatre diputacions catalanes respecte dels òrgans de govern i personal eventual sobre el total del pressupost

Diputacions	Òrgans de govern i personal eventual	Total pressupost	%
Barcelona	11.131.589,28 €	1.087.435.000,00 €	1,0237
Lleida	4.152.639,61 €	142.294.262,02 €	2,9183
Girona	4.035.232,00 €	160.294.000,00 €	2,5174
Tarragona	3.424.231,90 €	163.275.000,00 €	2,0972

24. Web de Govern obert-Generalitat de Catalunya. [Consulta pública prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya.](#)

Annex 4

Explicació dels models d'organització territorial europea

	Regulació	Organització	Extensió	Competències	Mancomunació
Itàlia	Constitució	Províncies	110 províncies. Agrupació de municipis (extensió d'entre 200 i 7.500 km ²)	Funcions administratives d'interès provincial. Funció d'assessorament, coordinació i planificació.	Es preveu una cooperació intermunicipal, però no la fusió de municipis.
Alemanya	Constitució	<i>Kreise</i>	Entitats territorials amb identitat pròpia (2.000-5.000 km ²). Poden no ser agrupacions limítrofs de territori	El dret alemany regula una distinció entre competències pròpies, obligatòries, voluntàries i assignades, totes elles supervisades per l'Administració del land.	Existeixen mancomunitats que es configuren a partir d'associacions voluntàries de municipis.
Suècia	Constitució	Províncies	21 províncies	El 90 % del pressupost de despesa correspon a atenció sanitària.	Se'n reconeix la capacitat.
Països Baixos	Normativa estatal	Províncies	12 províncies	Planificació mediambiental i urbanística i transport.	Se'n reconeix la capacitat.

Font. Elaboració pròpia.

Annex 5

Anàlisi DAFO del model proposat de distribució dels recursos als ajuntaments

ANÀLISI DAFO					
Debilitats			Amenaces		
1	Diverses administracions convivint amb diferents regulacions	1	Pèrdua de la confiança de les institucions per part de la societat	2	Possibilitat d'incrementar el nombre d'institucions i complexitat de la governança
2	Incapacitat de regulació del model de governança	3	Canvis legislatius estatals	4	Dinàmiques de majories parlamentàries
3	Rigidesa al canvi				
4	Governança molt presidencialista				
Fortaleses			Oportunitats		
1	Voluntat de la direcció política de fer un canvi més eficient en la distribució dels recursos	1	Voluntat per part de les administracions de millora en l'eficiència	2	Intent de racionalitzar el nombre d'institucions presents al territori
2	Planificació estratègica que preveu la millora del sistema	3	Possibilitat de redisseny dels plans actuals	4	Models de distribució ja consolidats que poden ser aplicables
3	Voluntat d'atorgar major autonomia financera als municipis				
4	Institució pacífica políticament que permet fer canvis importants				

Annex 6

Proposta de contingut de conveni de col·laboració

Aquest annex pretén recollir les especificitats tècniques i el mecanisme en què es podria concretar la forma jurídica de l'acord marc en els convenis de col·laboració entre la Diputació de Lleida i els diversos ajuntaments de la demarcació de Lleida, Pirineu i l'Aran. Les especificitats que a continuació s'apunten poden ser objecte de treball i millora amb els diferents agents que s'han esmentat en el punt d'actors implicats en el procediment.

Mecanisme a partir del qual s'articula el nou model de distribució de recursos:

1. Recollida en un primer document de l'acord marc per tal d'incloure-hi el contingut de les inversions i accions que s'han de finançar, els compromisos que adopten la Diputació i cadascun dels ens locals i el detall del finançament.
2. Constitució de l'acord en un expedient econòmic pluriennal a través d'una resolució per tal de comprometre el governs de la Diputació i del municipi per als quatre anys que es preveu que durarà l'acord.
3. Materialització en la forma del conveni interadministratiu que recollirà una primera part comuna, en la qual s'especifica el marc normatiu i competencial, les línies de finançament i les obligacions de les parts, i una part més específica, en la qual es determinaran les diferents línies que els ajuntaments podran emprar i justificar amb posterioritat.

Per tant, l'estructura del conveni de col·laboració entre la Diputació de Lleida i els diversos ajuntaments de la demarcació de Lleida, Pirineu i l'Aran podria contenir la informació següent:

Àmbit general

1. Caldrà recollir en la part de manifestacions de les parts la normativa que regula de manera específica l'obligatorietat de les diputacions de transferir recursos als municipis del seu àmbit competencial.
2. En l'apartat de les clàusules s'hauran de recollir, com a mínim:
 - a. L'objecte del conveni, que es concretarà en les accions que cal desenvolupar. En aquest cas, es detallaran les línies de transferència que les diputacions oferiran als ajuntaments relatives a inversió i manteniment, i hi haurà la possibilitat d'especificar línies concretes de finançament d'inversions en camins municipals, cultura o foment de la igualtat.
 - b. Compromisos que assumeixen la Diputació i els ens locals.
 - c. Import de la transferència, en el qual es concretarà el concepte, la partida pressupostària i el codi. En aquest punt, caldrà especificar com es definirà l'expedient pluriennal, la tramitació de la transferència i la signatura de l'expedient.
 - d. Establiment d'una comissió de seguiment del conveni per ambdues parts per proposar els canvis que es considerin necessaris i avaluar-ne el desenvolupament.
 - e. Vigència del conveni.
 - f. Causes d'extinció i resolució.

Àmbits específics per a cadascuna de les línies de transferència:

1. Marc normatiu que regula la transferència de recursos en l'àmbit competencial específic.
2. Marc competencial en el qual s'haurien d'exposar els objectius de la Diputació que responen a la necessitat de dur a terme la línia específica de transferència.
3. Objecte específic de la política de la línia concreta.
4. Obligacions per part de l'ens local en l'execució de la línia de transferència.
5. Obligacions per part de la Diputació de Lleida.
6. Es podrien pactar, i fins i tot es recomana fer-ho, unes obligacions mútues per part d'ambdues administracions.
7. Exposició de les condicions de la prestació en què caldrà detallar les línies de transferència.
8. Finançament del servei en què es recullen les quatre anualitats, l'import que s'hi transferirà i l'objecte de cada anualitat.
9. Indicadors d'avaluació. Es poden incorporar els indicadors d'impacte de la transferència en el municipi, en la ciutadania i alhora també seria interessant poder seguir el procés administratiu i les millores que se'n puguin derivar. Caldria que la Diputació pogués aprovar un pla de qualitat específic per avaluar les transferències que es fan als municipis.