

Cap a una dotació comuna de serveis i equipaments dels municipis petits?



Ignasi Aldomà

*Departament de Geografia i Sociologia
Universitat de Lleida*

La crisi econòmica iniciada l'any 2008 té un origen marcadament financer, que entronca amb la generació d'una gran bombolla immobiliària en els primers anys de la centúria. Les pròpies dinàmiques inversores públiques i la necessitat de fer front als riscos sistèmics de la crisi bancària traslladaren l'endeutament cap a les administracions públiques. I arribat el moment, el 2012, quan per les pròpies dificultats i/o per les pressions dels mercats i de les autoritats monetàries calgué reduir el dèficit públic i contenir l'endeutament, l'administració central de l'Estat es plantejà la reducció de la despesa pública a través de mesures d'ordenació i control del conjunt de les administracions situades sota el seu paraigua. Les últimes en l'escala són les administracions locals, en particular els municipis, i sobre ells ha caigut un paquet de mesures correctores que afecten directament les finances i la prestació de serveis locals.

Tal com s'esdevé en el conjunt de països de l'Europa del Sud que han estat víctimes propiciatòries de la crisi, el Govern d'Espanya abordarà el problema no solament amb mesures específiques de control pressupostari de les administracions locals, sinó també amb reformes estructurals d'aquestes. Inicialment es llencen globus sonda de mesures radicals com era la supressió dels municipis de menys de 20.000 habitants la primavera del 2012. Les propostes es concreten al cap d'un temps en la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, LRSAL. Aquesta Llei modera les propostes inicials que havien arribat als mitjans, però incorpora encara clàusules

radicals de limitació i control de les competències dels ajuntaments de menys de 20.000 habitants. De fet, a banda dels recursos constitucionals interposats i pendents de resolució, l'aplicació de la Llei en els anys que segueixen ha estat limitada i d'una gran discrecionalitat.

El cas és que les propostes de control i ordenació de les administracions locals, que no es poden donar per enterrades, ni molt menys, han obert interrogants, crítiques i debats encesos en el món de les administracions locals. I a partir d'aquests sorgeixen els encàrrecs fets per la Diputació de Lleida que serveixen de base al present article. La justificació és ben clara; a la província de Lleida tots els ajuntaments tret de la capital tenen menys de 20.000 habitants i es troben directament afectats per les propostes llençades per l'administració central. Altrament, segons les disposicions governamentals el pilotatge i/o assumpció de les funcions dels ajuntaments reorganitzades hauria de recaure fonamentalment en les Diputacions Provincials.

En el context d'unes primeres propostes de reducció del mapa municipal l'any 2013 s'enllestí un primer estudi sobre "Els municipis actuals com a base de l'administració local. Funcions municipals i finançament local a les comarques de Lleida". Un cop aprovada la LRSAL, el 2014 s'enllestí un altre estudi sobre "Els municipis de la demarcació de Lleida davant la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local".

No cal dir que la funció principal de les administracions locals és la prestació de serveis als seus administrats i aquest és el tema central de l'organització i la potencial reestructuració d'aquestes entitats. Lleis i normatives legals s'han afanyat i s'afanyen a establir i regular els serveis que han de prestar les administracions locals i, en particular, els ajuntaments. Les propostes de "racionalització" governamentals miren d'incidir precisament en l'organització i despeses vinculades als diferents serveis. Però la intervenció reguladora des de dalt en aquesta matèria no resulta, com veurem, gens fàcil i es presta a desenvolupaments contradictoris en relació als objectius plantejats.

El punt de partida: una prestació de serveis adaptada a les dimensions demogràfiques, amb matisos importants

El context socioeconòmic d'entrada és ben conegut; la demarcació provincial de Lleida és un cas ben paradigmàtic d'àrea rural, tant pel pes que hi manté l'agricultura, com per la feble densitat demogràfica i la magnitud reduïda de les seves unitats de població i ajuntaments. La capital, Lleida, sumava el 2012 el seu màxim històric, 139.834 habitants, que representaven un terç del màxim provincial que s'establia el mateix any en 443.032 habitants. La segona ciutat és Balaguer 16.952 habitants (2012), freqüent amb Tàrraga, que havia arribat a un màxim de 17.189 habitants el 2010. I aquest fet ajuda a entendre

la importància del llinar de 20.000 habitants al qual fiten les propostes de recomposició administrativa llençades des de l'Estat.

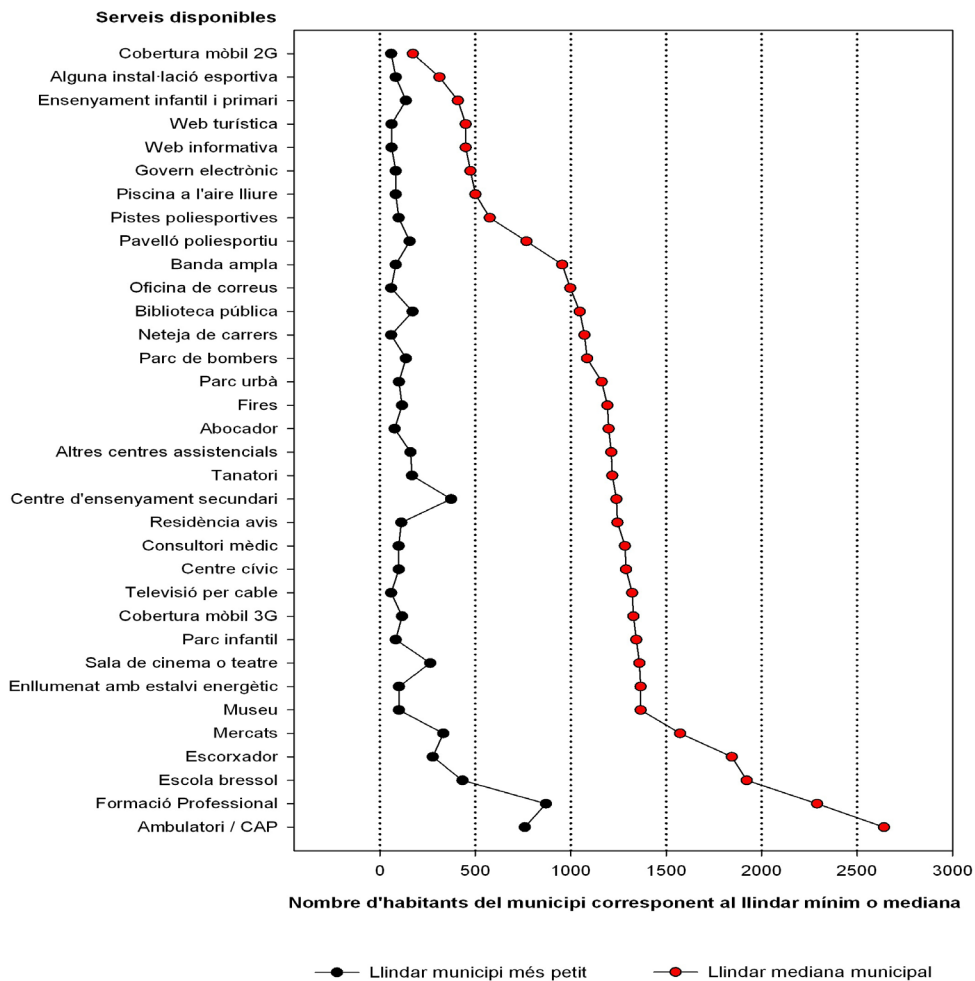
El més significatiu del mapa municipal Lleida és, però, encara, la petitesa dels seus municipis. Tres quartes parts dels 231 municipis no arriben a 1.000 habitants empadronats; sumen un 15% de la població total de la demarcació i representen dos terços del seu territori. Una mica més de la meitat, 118 no arriben als 500 habitants i 8 ni tan sols a 100 habitants (padró 2011). Aquest fet incidirà directament en la dotació de serveis limitada dels municipis de la demarcació. Perquè tot i que les inversions municipals puguin afavorir la presència d'equipaments i serveis públics en llocs ben poc habitats, l'oferta de serveis no deixa de tenir una relació amb la magnitud demogràfica.

Tal i com s'observa en analitzar la difusió dels diferents tipus d'equipaments a escala municipal (fig. 1), aquests mantenen una presència molt desigual en el territori, relacionada amb el criteri demogràfic. A les poblacions de menys de 500 habitants només cap esperar la presència dels equipaments més elementals, com ara escola o alguna instal·lació esportiva. Mentre per damunt dels 1.500 es disposa habitualment d'una molt bona dotació d'equipaments sanitaris, educatius, esportius, culturals... Es descobreixen, també, salts de millora dotacional interessants, a l'entorn dels 450 i dels 1.200 habitants.

Noti's, en tot cas, que els serveis avaluats en la figura 1 no inclouen les dotacions de caràcter més infraestructural, les viàries i les mediambientals en particular, que són les que relacionaríem amb el que considerem com a urbanització. En aquest cas, tal com es veurà tot seguit, la difusió a nivell municipal és generalitzada i les mancances fan referència al grau de cobertura intern del servei o a la qualitat de la prestació d'aquest mateix servei. Aquest tipus de variables són molt més difícils de quantificar i avaluar, sobretot en termes comparatius, perquè tenen també a veure amb circumstàncies locals que compliquen força l'avaluació dels serveis municipals com és el poblament en disseminat o la dispersió de la població municipal en diferents nuclis habitats. O l'una o l'altra d'aquestes dues darreres condicions són habituals en els municipis de la part nord i de llevant de la demarcació de Lleida, en els quals se sumen també les dificultats d'accessibilitat degudes al relleu accidentat.

Altrament, i en referència als equipaments que presenten un nivell de *presència-absència* destacable, es comprova com més enllà del llinar demogràfic representat per la mediana, la variabilitat és molt gran. Així trobem en la figura 1 com municipis de dimensions demogràfiques reduïdes disposen d'equipaments que en principi correspondrien a poblacions bastant més grans. Això pot ser un indicador de la dinàmica institucional interna específica de cada municipi, que no respon estrictament a qüestions demogràfiques com poden ser la presència d'ingressos pressupostaris específics, competència en la gestió,... I pot ser també una resposta a les condicions anteriorment apuntades en què juga també la voluntat d'aproximar els serveis a una població escassa i dispersa.

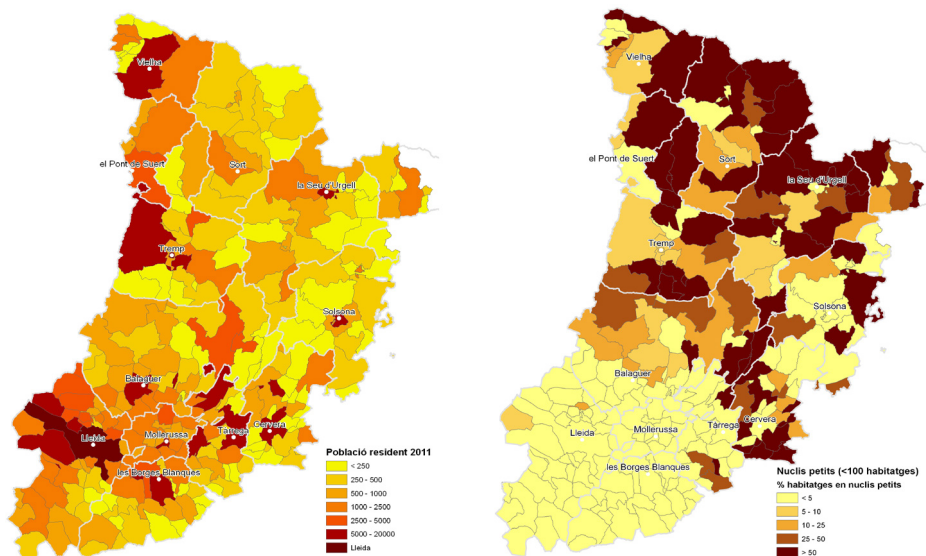
Figura 1. Disponibilitat de diferents serveis segons la magnitud demogràfica municipal (2012)



Font: enquesta d'Infraestructures i Equipaments Locals, 2012. La disponibilitat s'avalua segons el llindar mínim de disponibilitat: el municipi més petit que disposa del servei, i el llindar intermedi de disponibilitat del servei (mediana entre el municipi més petit que en disposa i el més gran que no en té).

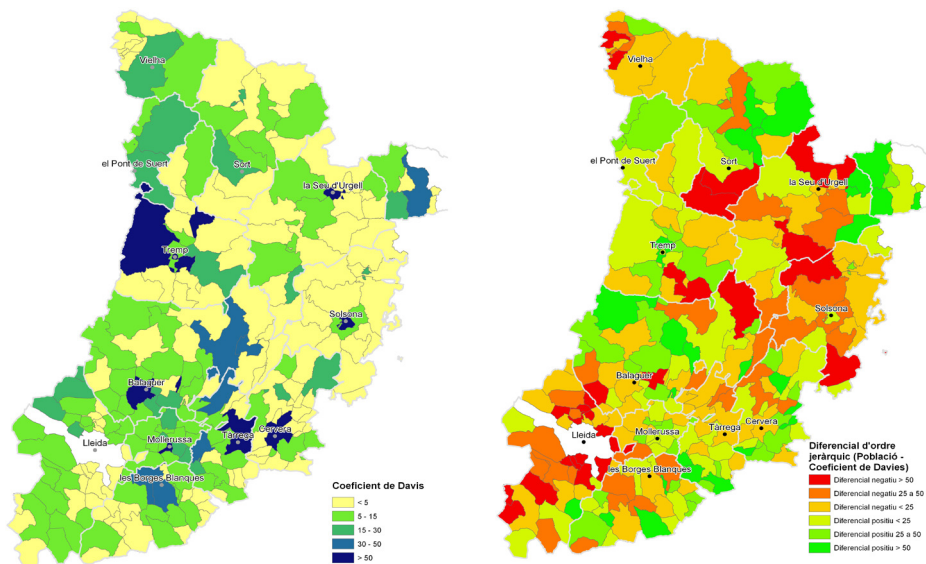
Com es pot veure de manera gràfica en els mapes adjunts (fig. 2), el nivell d'equipament general dels municipis, calculat a partir del coeficient de Davies, té força a veure amb el volum demogràfic, però també amb el fet d'exercir funcions de centralitat. En l'ordre jeràrquic dels municipis segons l'oferta de serveis es constaten, per altra part, variacions significatives en la jerarquia que apunten cap a la presència de municipis de muntanya o de secà més afavorits en la seva dotació de serveis, de manera que s'insinua una compensació dels desavantatges lligats a la demografia, l'accessibilitat o la renda (mapa d). Amb tot, la lògica territorial que manifesten els mapes tampoc és molt contundent i caldria analitzar les condicions particulars de cada cas.

Figura 2. Demografia i poblament, índex d'equipament municipal i diferència entre l'ordre jeràrquic demogràfic i d'equipament als municipis de la demarcació de Lleida



a. Municipis segons nombre d'habitants

b. Municipis amb presència de petits nuclis



c. Índex d'equipament municipal

d. Diferència jerarquia demogràfica i d'equipament

Font: elaboració pròpia en base a l'Enquesta d'Infraestructures i Equipaments Locals, 2012 i el padró d'habitants 2011 (Idescat). L'índex d'equipament de cada municipi equival a: $Iat = \sum_i ni Cdj$, on ni és el nombre d'unitats del servei j al municipi i i Cdj és el Coeficient de Davies del tipus j . Coeficient de Davies = $100/n$, on n =nombre d'equipaments del tipus estudiat en l'àmbit d'estudi. El municipi de Lleida no entra en l'anàlisi en superar els 20.000 habitants.

La prestació dels serveis municipals i les competències pròpies

Un aspecte clau del debat entorn a la reorganització dels serveis municipals i la pretesa obtenció d'estalvis pressupostaris ha estat la determinació estricta dels serveis que correspon donar als ajuntaments i els que corresponen a d'altres esglaons administratius per tal d'evitar solapaments i repeticions innecessaris. Però la clarificació dels serveis a prestar dins la madeixa competencial actual no és gens fàcil com es comprova en la tria i definició de serveis existent.

La paraula clau són les anomenades *competències pròpies*, que són les que per definició corresponen als ajuntaments segons les lleis d'administració local i lleis de rang superior, com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. La nova Llei 27/2013, LRSAL, recompon el llistat amb uns efectes legals de dubtosa vigència a nivell local, tot redefinint alguna de les competències i obviant-ne alguna altra, com ara la promoció de l'activitat econòmica (taula 1). En qualsevol cas, les competències pròpies constitueixen l'espina dorsal de l'acció dels ajuntaments, que inclou un camp molt ampli d'aspectes i temes, l'abast dels quals tampoc queda estrictament delimitat i tampoc resulta fàcil de fer-ho. El camp més acotat és el d'aquells àmbits que es consideren com a *competències essencials* o *serveis obligatoris* que ve a acollir els també anomenats *serveis mínims* que són els que es consideren més indispensables i que els ajuntaments han de cobrir obligatòriament, els quals han estat objecte d'una anàlisi específica. El quadre 1 adjunt fa un estat de la qüestió de la prestació competencial.

Més enllà, o al límit de les "competències pròpies" apareixen àmbits competencials que han estat objecte d'atenció especial en el moment de plantejar-se la racionalització de la despesa municipal. En principi no es nega que els ajuntaments puguin prestar aquestes competències, però la Llei ha introduït força precaucions per a controlar-les, i possiblement aquest sigui el camp en que la Llei tingui una perspectiva d'aplicació real. Estem parlant de dos tipus d'àmbits competencials:

Competències delegades. Són les que van sumant els ajuntaments per delegació d'una administració superior, Estat o Generalitat i que han acostumat a generar complicacions de dotació econòmica. A través de LRSAL s'assegura que qualsevol transferència de l'Estat o Generalitat als municipis es trobarà garantida per una transferència de recursos corresponent, i l'Estat es reserva, fins i tot, treure la dotació corresponent a l'Autonomia si aquesta incompleix. De fet això fa difícil noves delegacions i enquista les existents (Jiménez, 2015, p. 14).

Competències disponibles o facultatives. Venen a ser les diferents de les pròpies o les atribuïdes per delegació. En relació a aquestes competències considerades anteriorment "complementàries" la LRSAL afegeix algunes precaucions en el sentit que els ajuntaments presentin una disponibilitat financera suficient (sostenibilitat financera de la despesa que puguí originar el nou servei) i no incorrin en encavalcaments amb una altra administració prestadora, a banda de requerir els corresponents informes que garanteixin el compliment d'aquests requisits.

Des d'un bon principi, aquest terreny de les que s'han anomenat "competències impròpies", un concepte que no té una definició legal precisa, ha estat un dels principals cavalls de batalla, sinó el principal, de la discussió sobre els dèficits municipals i la seva solució. Però a l'hora de la veritat no resulta gens fàcil de definir i abordar, primer perquè la definició de les competències pròpies és sovint tan genèrica que conté multitud de subapartats i admet diverses interpretacions, després perquè la mateixa avaluació de "sostenibilitat" no és gaire clara i no ha estat concretada (Jiménez, 2015, p. 20).

L'àmbit supramunicipal de la prestació de molts serveis municipals

Tal com es dedueix de la taula 1, la pretesa racionalització dels serveis municipals per la concentració territorial de la prestació s'aborda quan els ajuntaments ja de fet s'han organitzat i comparteixen serveis. Els ajuntaments actuals exerceixen sovint les competències pròpies amb suport exterior, de manera que els serveis que es relacionen amb la dinamització econòmica, gestió de residus, captació i depuració d'aigües, actuacions ambientals diverses, serveis socials a la població, habitatge social, equipaments esportius, culturals, sanitaris i educatius s'han d'anar a buscar més enllà dels petits municipis, generalment en els centres comarcals. Es pot parlar de tres tipus d'opcions, amb estructures molt flexibles:

- Molts dels serveis dels municipis petits, que com s'ha apuntat són la immensa majoria dels lleidatans, són prestats dins del paraigües dels consells comarcals; però amb geometries organitzatives que poden ser diferents de l'àmbit estricte de la comarca (atenció a determinats municipis o agrupacions).
- Les altres formes associatives encara més voluntaristes, com mancomunitats, consorcis, convenis o altres associacions, tenen una presència significativa en la gestió dels residus i del cicle de l'aigua, i més casual en temes culturals, administratius i altres. Més rarament diversos ajuntaments col·laboren en organismes autònoms i societats de tipologia diversa.
- Els ciutadans dels ajuntaments més petits aprofiten els serveis i equipaments dels ajuntaments més grans, sovint caps de comarca, que no distingeixen pel seu origen els qui s'apunten a l'escola de música, utilitzen la piscina coberta o van al teatre i concerts, per posar uns exemples.

Cal destacar que els consells comarcals cobreixen actualment un gran ventall de serveis, que presenta una geometria variable d'uns consells a uns altres. Alguns dels serveis prestats consisteixen en simples delegacions de l'administració de la Generalitat, com poden ser els serveis socials i altres oficines que ajuden fonamentalment a la tramitació d'ajuts o subvencions destinades a l'ocupació, el turisme i l'activitat econòmica o l'ensenyament. A més a més i segons, en

Taula 1. Les “competències pròpies”, prestació i estat de la qüestió en la nova llei

“Competències pròpies” segons EAC i 2003	Estat de les competències	L 27/2013 ES
L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.	Exercida amb el suport de serveis tècnics comarcals en municipis petits	
La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació de l'habitatge de protecció oficial	Exercida amb el suport de serveis tècnics comarcals en municipis petits	
L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat.	Exercida per tots els ajuntaments	
La regulació i la gestió dels equipaments municipals.	Exercida per tots els ajuntaments	
La regulació de les condicions de seguretat en espais i actes públics. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces.	Exercida per tots els ajuntaments en coordinació amb els Mossos d'Esquadra	Policia local
La protecció civil i la prevenció d'incendis.	Exercida amb el suport comarcal	
La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació, manteniment i aprofitament en els centres públics i concertats. (1)	Exercida per tots els ajuntaments	
La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport municipal de viatgers.	Exercida amb limitacions i amb el suport administracions superiors	
La regulació de l'establiment d'autoritacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques.	Exercida amb el suport administracions superiors	
La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.	Exercida bàsicament des d'administracions superiors	Protecció contaminació acústica,..
La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats.	Exercida per tots els ajuntaments	
La regulació de l'establiment d'infraestructures i prestació de serveis de telecomunicacions.	Suport als ajuntaments petits de la comarca i d'administracions superiors	
La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, serveis socials públics d'assistència primària i d'acolliment dels immigrants.	Exercida en els ajuntaments petits des dels consells comarcals	
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.	Exercida en els ajuntaments grans i amb limitacions en els petits	
Altres competències (LRBRL, TRLMRL)		
Pavimentació de les vies públiques urbanes i conservació de camins i vies rurals.	Exercida per tots els ajuntaments	
Patrimoni historicoartístic.	Exercida per tots els ajuntaments	
Abastaments, escorxadors, fires, mercats i defensa d'usuaris i consumidors.	Exercida amb limitacions i amb el suport administracions superiors	Fires, abastaments, mercats, llotges i comerç ambulant
Protecció de la salubritat pública	Exercida pels ajuntaments amb algunes limitacions	
Cementiris i serveis funeraris.	Exercida per tots els ajuntaments	
Subministrament d'aigua i enllumenat públic; neteja viària, recollida i tractament de residus, clavegueram i tractament d'aigües residuals.	Exercida per tots els ajuntaments amb suport de la comarca en alguns casos	

Font: elaboració pròpia en base a les competències establertes a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 84), Llei reguladora de les bases del règim local (L 7/1985) i Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (DL 2/2003). En requadre de color groc: competències amb forta incidència de nivells superiors d'administració. En requadre lila: les competències pròpies relacionades en la LRSAL. (1) Existeix una controvèrsia en aquest àmbit a l'entorn del pagament de les despeses de neteja o subministrament energètic.

aquest cas, els desitjos dels ajuntaments integrants, col·laboren amb els ajuntaments en la prestació de competències que els són pròpies i que cobreixen necessitats pràctiques dels seus habitants. La taula 2 adjunta ofereix només un exemple de les prestacions dels Consells en l'àmbit de les infraestructures i els transports a la demarcació de Lleida.

Malgrat la seva posició institucional intermèdia i de vegades poc confortable, els consells comarcals han esdevingut un calaix d'actuacions del qual se serveixen les mateixes diputacions a l'hora d'endegar algunes de les seves actuacions. El nombre i la dimensió demogràfica de les comarques facilita al cap i a la fi la presència de les administracions superiors (estatals) en el territori. Només cal recordar que a la plana les comarques superen els 20.000 habitants mítics de la viabilitat governamental i a muntanya són més petites; però s'adapten a una configuració local més complicada.

Quan no directament les comarques, les mancomunitats constitueixen formes d'agrupació municipal que s'utilitzen per a la prestació de serveis que s'han fet avui dia indispensables com les xarxes d'abastament i sanejament d'aigua o la recollida i gestió de residus domèstics. Aquí entrariem, doncs, en l'àmbit dels considerats *serveis mínims* (competències essencials o serveis obligatoris) que han de donar els ajuntaments als seus ciutadans i que s'analitzen tot seguit. En algun cas aquests serveis es presten a través de consorcis; però aquests darrers intervenen, sobretot, en temes de desenvolupament econòmic local i actuacions culturals i ambientals.

Els serveis mínims

Les *competències essencials o serveis obligatoris* venen a ser els serveis bàsics o mínims que els ajuntaments vénen obligats a prestar per llei i sobre els quals, en tot cas, han de demanar una dispensa si no tenen les condicions o mitjans per exercir-los. Amb l'excepció dels cementiris i el control dels aliments la Llei 27/2013, LRSAL, força el càlcul dels costos específics d'aquests serveis a través de la nova comptabilitat analítica que han de presentar els ajuntaments i els amenaça amb transferències de gestió a organismes superiors si els seus números no són prou bons.

A partir de les enquestes i treball de camp efectuats, es constata els dèficits són molt puntuals i la qualitat dels serveis mínims no presenta contrastos notoris entre grans i petits municipis. Només uns pocs habitants residents en masies o nuclis de població molt petits i aïllats manquen d'alguns dels serveis o infraestructures que es consideren més bàsics. Segons les enquestes analitzades i les observacions de camp, els petits dèficits tenen, doncs, molt a veure amb condicions físiques i limitacions locals dels propis municipis (Aldomà, Morell i Mòdol, 2014; fig. 3).

En principi es compleix la lògica que els ajuntaments petits tenen dificultats d'accedir a una major qualitat de servei, però els paràmetres per avaluar la qualitat

Taula 2. Síntesi de les competències en la gestió d'infraestructures locals i territorials dels consells comarcals

Intervenció en nuclis i obres municipals	Alt Urgell	Alta Ribagorça	Garrigues	Noguera	Pallars Jussà	Pallars Sobirà	Pla d'Urgell	Segarra	Segrià	Solsonès	Urgell	Val d'Aran
Suport Tècnic als Ajuntaments												
(informes, projectes, direcció d'obres)												
Cartografia municipal. SIG municipal												
Oficina de Rehabilitació d'habitatges (tramitació de cèdules d'habitabilitat, ajuts d'habitatges de protecció oficial)												
Gestió Tècnica del Pla d'Obres i Serveis de Catalunya												
Gestió tècnica dels plans específics de la Diputació de Lleida, Pla d'Inversions Local												
Millora de les infraestructures urbanes de serveis municipals												
Urbanisme. Planificació d'habitatge i millora urbana												
Millora dels equipaments i de l'espai públic. Mobiliari de l'espai públic												
Promoció i gestió d'habitatge												
Gestió del patrimoni arquitectònic municipal												
Infraestructures i transports												
Realització del pla de camins (municipals) i elaboració de projectes i realització d'arranjaments de camins												
Neteja de neu i prevenció i actuacions en cas de gelades												
Programa d'abastament d'aigua a nuclis de població												
Gestió de transports públics i transport a la demanda												
Intervencions en l'àmbit de l'energia												

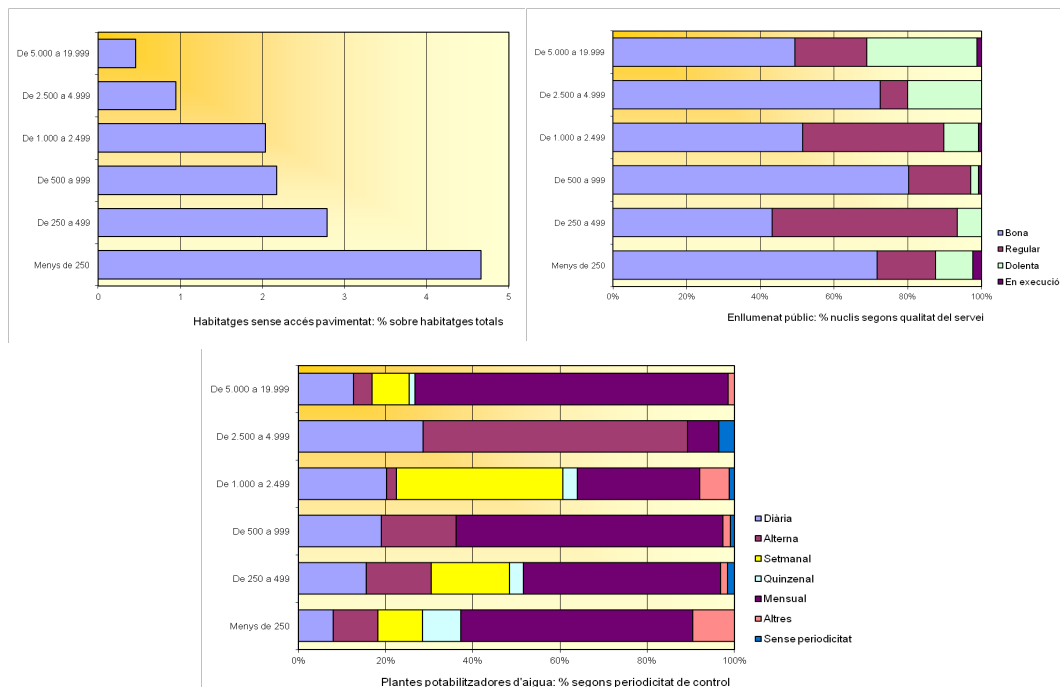
Font: Elaboració pròpia a partir de l'enquesta realitzada als gerents dels Consells Comarcals. El color clar correspon als serveis oferts pels consells comarcals. Per contra, el to fosc són serveis que no s'ofereixen. El color entremig indica que el consell comarcal ofereix el servei parcialment.

tampoc resulten únics i determinants. D'entrada, la proximitat del ciutadà a l'ajuntament petit facilita la presa en compte dels problemes i la participació del mateix ciutadà en la seva solució. Per altra part, els municipis petits desenvolupen estratègies molt particulars i adaptades per a la prestació dels serveis en un nivell satisfactori. Se'n poden destacar tres:

- En “serveis mínims” que són d’obligada prestació, alguns ajuntaments petits actuen en col·laboració amb d’altres (Mancomunitats) o reben el suport dels Consells Comarcals.
- La responsabilitat financera dels veïns és molt directa en la prestació dels serveis aparellats a taxes (escombraries, subministrament d’aigua i claveweram) o dels que representen obres d’urbanització que requereixen contribucions especials i, en conseqüència, aquests serveis es modulen en funció de les necessitats i possibilitats dels mateixos veïns.
- Altrament, els ajuntaments petits tenen també estratègies pròpies de prestació i gestió econòmica dels serveis, com pot ser la del secretari o l’agutzil que realitza feines de suport per a cadascun dels serveis, com ara la neteja viària, petits manteniments, notificacions i avisos... Això quan els mateixos veïns no prenen una responsabilitat directa sobre el tema.

Tampoc cal passar per alt el fet que la major part del territori (o habitants del territori) té accés també als serveis “mínims” que la llei estableix d’obligat compliment pels ajuntaments més grans (de més de 5.000 habitants). I és així gràcies a que hi ha un ajuntament més gran o una administració superior que n’assumeix la cobertura als seus habitants (taula 3).

Figura 3. Disponibilitat d’alguns serveis mínims segons la dimensió demogràfica municipal a la demarcació de Lleida, 2011



Font: elaboració pròpia a partir de l'enquesta EIEL, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, <https://ssweb.seap.minhap.es/descargas-eiel/>

Taula 3. Serveis mínims que han de prestar els municipis segons la magnitud demogràfica

Magnitud	DL 2003, CAT	Situació prestació actual	L 27/2013 ES	Coordinació obligada Dip.
Tots els municipis	enllumenat públic	Prestació municipal generalitzada	Mateix	
	cementiri	Prestació municipal generalitzada	Mateix	
	recollida de residus	Prestació comarcal o mancomunitat generalitzada	Mateix	
	neteja viària	Prestació municipal amb moltes excepcions	Mateix	
	abastament domiciliari d'aigua potable	Prestació municipal generalitzada	Mateix	
	clavegueres	Prestació municipal generalitzada	Mateix	
	accés als nuclis de població	Prestació municipal/ comarcal força generalitzada	Mateix	
	pavimentació i conservació de vies públiques	Prestació municipal generalitzada	Pavimentació	
	control d'aliments i begudes	Prestat ocasionalment en diferents nivells administratius (1)	-	
> 5.000 habitants	parc públic	Prestació municipal en aquest estrat i alguns municipis petits	Mateix	
	biblioteca pública	Prestació municipal en aquest estrat i bastants m. més petits	Mateix	
	mercat	Prestació municipal generalitzada en aquest estrat	-	
	tractament de residus	Prestació comarcal o mancomunitat	Mateix	
> 20.000 habitants	protecció civil	Només assumida per l'ajuntament de Lleida		
	prestació de serveis socials	Assumida per ciutats i consells comarcals per al conjunt		
	prevenció i extinció d'incendis	Administració local només a Lleida ciutat, resta Generalitat		
	instal·lacions esportives d'ús públic	Assumida per una majoria d'ajuntaments		
> 30.000 habitants	servei de lectura pública descentralitzat	Lleida ciutat		
> 50.000 hab. i capitals comarca	transport col·lectiu urbà de viatgers	Lleida ciutat i algunes ciutats de més de 10.000 habitants		
	protecció del medi	Lleida ciutat i algun municipi amb patrimoni singular		
	servei de transport adaptat (per persones amb mobilitat reduïda)	Assumida per consells comarcals		

Font: serveis mínims segons 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. En color groc serveis mínims municipals prestats sovint en una altra escala administrativa.

(1) Serveis d'inspecció sanitària que recauen legalment sobre els ajuntaments, però superen la capacitat dels ajuntaments petits (si és que existeix l'objecte de control). Són prestats també des de consells comarcals o des de l'Agència Alimentària i altres organismes.

Mantenir els petits ajuntaments per garantir benestar i desenvolupament rural

A través de l'anàlisi de les dotacions municipals de la demarcació de Lleida hem pogut comprovar com la dotació de *serveis mínims* no és deficitària, ni insuficient i com l'actual nivell de prestació dels serveis considerats com a *competències pròpies* dels ajuntaments és força acceptable. El fet invita, doncs, com a mínim, a ser molt curosos a l'hora d'introduir canvis i a tenir molt presents els objectius principals de l'activitat política i de les administracions, que implica un seguit de deures en relació al conjunt dels seus ciutadans.

No es pot perdre de vista que les administracions tenen l'objectiu compartit d'assegurar un nivell satisfactori de benestar i rendes (centres urbans dinàmics, dotació de serveis mínims satisfactòria) i que, precisament per això i per les dificultats específiques de les àrees rurals, l'administració desenvolupa polítiques de desenvolupament rural. En aquest context la disponibilitat d'una bona oferta de serveis locals és una condició indispensable per a l'estabilitat demogràfica d'una àrea rural com és, per exemple, el conjunt de la demarcació de Lleida. I, tot i que no sigui exactament el mateix, podríem també afegir que una administració local pròxima al ciutadà és indispensable per al manteniment del teixit econòmic i social rural.

Des d'aquest darrer punt de vista, precisament, se'ns plantegen un seguit d'altres qüestions que s'haurien de tenir en compte a l'hora d'interrogar-se sobre les competències municipals. Per exemple, la importància de l'accessibilitat en les àrees rurals, que a banda de tenir en compte l'accessibilitat als nuclis i masies (no solament al cap de municipi) com a servei mínim, invita a tenir present i millorar l'accessibilitat en matèria de telecomunicacions. Igualment la importància que pot tenir una acció municipal tan posada en dubte en els ajuntaments petits com pot ser la iniciativa municipal en matèria de promoció econòmica, que avui és important en ajuntaments de 2.000 i més habitants, mentre els consells comarcals contribueixen a la seva extensió a la resta del territori. Això sense deixar de banda que les administracions locals i els ajuntaments afavoreixen l'ocupació i l'activitat local, de manera directa i indirecta, a través de les activitats, serveis i infraestructures de la mateixa administració.

Tot plegat sense eludir el control i la racionalització de la despesa pública que, teòricament, impulsa les reformes administratives actuals, i que requereix l'anàlisi de l'aplicació dels pressupostos municipals que s'ha fet en els dos estudis que ens serveixen de referència (i que s'expliquen en l'article adjunt de Ramon Morell). Al respecte no podem deixar d'avançar que sí que els dèficits puntuals en determinats serveis mínims i els sobrecostos (cost per càpita) més evidents tenen alguna cosa a veure amb la baixa demografia i/o les condicions d'hàbitat menys dens, en petits nuclis i disseminat d'alguns municipis, a més de les condicions de muntanya. Ara bé, aquesta és precisament una limitació inherent a les condicions rurals (cobrir les necessitats d'aquestes àrees vol dir més

despesa) que no pot ser obviada per la llei, per les raons anteriorment apuntades, i més quan la política de desenvolupament rural és un dels pilars de la política europea. La racionalització i sostenibilitat econòmica no pot ser una excusa per reduir o menystenir els serveis prestats als municipis de les àrees rurals.

No es pot deixar d'assenyalar tampoc que alguns dels serveis (escombraries, aigua i clavegueram) es financen via cobrament de taxa directa, de manera que el seu cost es troba directament cobert per aquesta taxa. En el mateix cas, les contribucions especials cobreixen les despeses de la pavimentació de carrers, de manera que només queden l'enllumenat, la neteja viària i l'accés a nuclis com a despeses directament i globalment assumides dels ingressos generals. No té cap lògica i és incoherent, comptablement parlant, que es vulgui retallar el dèficit públic traient dels ajuntaments aquelles tasques que s'autofinancen i no necessiten de finançament extern.

S'insisteix, per altra part, en l'agrupació de serveis; però els ajuntaments ja realitzen un esforç d'agrupació i mancomunació (i racionalització de despesa) en aquells serveis i aspectes de la prestació de serveis que és avinent compartir, com és el cas de les escombraries, l'abastament d'aigua i clavegueram (en el cas que la situació geogràfica ho permet), la neteja d'accessos en cas de neu o la redacció de projectes d'obres i el suport tècnic. Les millores a través de la mancomunació hauran de venir d'aspectes més aviat puntuals dels serveis que avui es presten, i dels quals l'enllumenat públic representa el cost principal (sobretot per petits ajuntaments).

Tot plegat, la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local LRSAL, que ha estat feta per respondre a la pressió dels mercats internacionals, obre les portes a unes eines, a banda de ser aplicades de manera discrecional, són d'una eficàcia força dubtosa. Per aconseguir estalvis i millorar l'eficiència i qualitat en la prestació de serveis bàsics a la població, no s'haurien de perdre de vista els objectius generals de la política per a les àrees rurals i els aspectes positius de l'organització administrativa actual.

Bibliografia

- ALDOMÀ, Ignasi; Ramon MORELL; Josep R. MÒDOL; Montse GUERRERO (2013). *Els municipis actuals com a base de l'administració local. Funcions municipals i finançament local a les comarques de Lleida*. Lleida: Diputació de Lleida.
- ALDOMÀ, Ignasi; Ramon MORELL; Josep R. MÒDOL (2014). *Els municipis de la demarcació de Lleida davant la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local*. Lleida: Diputació de Lleida.
- ASSOCIACIÓ DEL 2N CONGRÉS DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2003). *2n Congrés de Municipis de Catalunya: una aposta de futur. Congrés de Municipis de Catalunya (2n: 2001: Tarragona)*. Barcelona.
- BURGUENO, Jesús; Ferran LASSO DE LA VEGA (2002). *Història del mapa municipal de Catalunya*. Barcelona: Direcció General d'Administració Local.
- CID i GRAU, Francesc (2011). *L'Administració supramunicipal com a prestadora bàsica de serveis als municipis, en particular els de menys població: especial referència al Servei d'Assistència Municipal (SAM) de la Diputació de Tarragona*. Tesi doctoral (UAB) dirigida per Josep R. Fuentes i Gasó.
- FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (2004a). *Els Municipis i la reforma de l'Estatut: document de treball: Manresa, 18 de juny de 2004*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- (2004b). *I Jornada de Petits Municipis: Ponències i conclusions: Mediona, 18 de setembre de 2004*. Barcelona: FMC.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011). *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España (Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico)*. Madrid: FDGL.
- GALÁN GALÁN, Alfredo; M. Luisa ESTEVE PARDO (2010). *Estudi del règim especial dels municipis rurals de Catalunya*. Lleida: Fundació del Món Rural.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2015) *Estudi-informe sobre les competències municipals en matèria d'educació, salut i serveis socials a Catalunya després de l'entrada en vigor de la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local*. Federació de Municipis de Catalunya.
- LOCALRET (2008). *La implantació de les xarxes sense fils als municipis*. Barcelona: Localret.
- NAVARRO BERGAS, M. Dolors (2010). *Les competències dels governs locals: una anàlisi comparativa i debat sobre el futur del món local a Catalunya*. Barcelona: Departament d'Economia i Finances, Direcció General d'Anàlisi i Política Econòmica (Papers, núm. 9).
- NAVARRO YÁÑEZ, Clemente J. (2011). *Comunidades locales y participación política en España*. Madrid: CIS; Colección Monografías 273.
- PELLISÉ DE URQUIZA, Cristina (2006). *10 preguntes i respostes sobre el paper dels municipis a la Unió Europea*. Barcelona: Consell Català del Moviment Europeu.
- RUIZ GARCIA, Ernest (2011). *Estratègies de finançament dels municipis turístics i competitivitat: el cas dels municipis catalans*. Girona: Universitat de Girona, tesi doctoral.
- SERVEI DE POLÍTQUES DE DIVERSITAT I CIUTADANIA (2005). *Les competències municipals en matèria d'immigració i la incidència de la legislació d'estrangeria sobre els municipis: informe*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Àrea d'Igualtat i Ciutadania.
- TORT DONADA, Joan (1993). "Les entitats municipals descentralitzades: una alternativa al microfundisme municipal?". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 33-34, p. 269-284.