

Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració

Treball de fi de Grau (21686)

Curs acadèmic 2016-2017

**Repensar el món municipal català: optimització de la
gestió de serveis mínims obligatoris**

Oriol Ribalta Pineda

NIA164895

Tutor/a del treball:

José María Castellano Garcia



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona

DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Oriol Ribalta Pineda, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic/a autor/a, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Signatura

Oriol Ribalta Pineda

Barcelona, 10 de juny de 2017

Agraïments:

Voldria agrair a Miquel Salvador i a Enric Herranz l'ajuda desinteressada que m'han prestat en l'elaboració d'aquest treball pel que fa tant al contingut com a l'estructura. També, a José María Castellano, com a tutor del treball, per seguir-me i ajudar-me en l'elaboració de l'estudi en les formalitats i en l'organització. Finalment, vull agrair la seva col·laboració als ajuntaments de Forallac, Sant Gregori, Santa Coloma de Queralt, Fonollosa, Cadaqués, Menàrguens, Prats de Lluçanès, Gualba, Sant Jaume d'Enveja, Juneda, Esterri d'Àneu i Almofter.

Resum

L'objectiu d'aquest treball és poder estudiar el món municipal català prenent d'exemple les seves administracions com a prestadores de serveis públics locals. Creiem que existeix l'evidència que hi ha una millora en la prestació de serveis públics quan les administracions cooperen entre elles, quan creen sinergies i sumen bones pràctiques de gestió entre elles. Per això, hem indagat en el tema, de manera teòrica però també analitzant la percepció de diferents municipis catalans sobre la prestació de serveis. És important dir que ens hem centrat en municipis de menys de 5.000 habitants i només hem analitzat la prestació de serveis mínims obligatoris per fer més viable el treball. També s'ha realitzat una recerca teòrica sobre fusions de municipis en diversos països europeus per veure els resultats que se n'extreien. Així doncs, el treball acaba sent un proposta general per recomanar la mancomunació i la gestió compartida a l'hora de prestar serveis mínims obligatoris als municipis més petits, també, per millorar la qualitat cap al servei que rep el ciutadà.

Paraules clau: optimització de serveis, administració local, administració pública, serveis municipals, ajuntaments petits, autonomia local, sobirania local, mancomunació.

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	5
2. MARC TEÒRIC	6
2.1. Mapa municipal català: realitat, possibilitats i reformes.....	6
2.2. Exemples europeus de reforma de municipis.....	9
2.2.1. El cas danès	10
2.2.2. El cas italià	12
2.2.3. El cas belga.....	13
2.2.4. El cas grec	14
2.3. El paper dels alcaldes: autonomia local	15
3. METODOLOGIA	17
3.1. Investigacions empíriques	18
3.2. Consideracions teòriques	19
4. ANÀLISI DE RESULTATS I CONSIDERACIONS.....	20
4.1. Els municipis catalans	20
4.2. Consideracions realitzades	24
4.2.1. Efectes de l'optimització de serveis	24
4.2.2. La supressió de municipis	25
5. CONCLUSIONS I PROPOSTA.....	26
BIBLIOGRAFIA	30
ANNEX I.....	32

1. INTRODUCCIÓ

Aquest treball sorgeix de la idea de fer una revisió de l'estructura municipal existent i analitzar la relació potencial entre representants polítics i els aparells de gestió. Per tant, el que es vol dur a terme és analitzar i estudiar el món municipal català per poder transformar l'actual mapa i aconseguir optimitzar-lo en la gestió de serveis. Això es pretén fer realitzant un esquema que ens mostri una articulació de les unitats administratives a través del territori i la seva relació amb l'estructura política.

Així doncs, la pregunta d'investigació d'aquest treball és la següent: **Com podem transformar el marc administratiu català per aconseguir una millora en la prestació de serveis a la ciutadania sense afectar la sobirania municipal?** La rellevància acadèmica d'aquesta pregunta es basa a actualitzar la necessitat que hi ha de simplificar l'estructura administrativa catalana, a aconseguir dotar els municipis més petits d'eines per millorar els serveis que presten. Això es faria a través del poder que podrien exercir els alcaldes i alcaldesses de Catalunya gràcies a la millora que suposaria la creació de mancomunitats capaces d'aconseguir optimitzar els serveis mínims obligatoris. Tanmateix, també es buscaria poder agrupar serveis municipals per millorar la prestació a la ciutadania. En un nivell més pràctic, aquest treball ens aportaria una millora de benestar dels ciutadans de Catalunya i un estalvi de recursos i una racionalització de la seva gestió.

Per tant, el que es pretén és optimitzar els ens municipals i supramunicipals perquè cal millorar i fomentar la igualtat en la prestació dels serveis per a la ciutadania. El motiu que ens impulsa a plantejar aquesta proposta és la simplificació d'administracions i la centralització de la gestió dels serveis que presten els ajuntaments, sempre mantenint el poder dels municipis a través dels seus alcaldes. Per fer-ho caldria tenir en compte les necessitats concretes de cada territori per optimitzar recursos en la prestació de serveis i de millorar aquesta prestació. Per tant, a l'hora de voler optimitzar el món municipal català en termes de prestació de serveis es tindrà especial atenció als ajuntaments mitjans i petits, per la seva situació de debilitat perquè són els que més dificultats tenen a l'hora d'optimitzar la prestació dels serveis.

2. MARC TEÒRIC

Aquest marc teòric ha estat elaborat tenint en compte unes premisses determinades que regiran la investigació documental del treball. La primera es basa a delimitar la nostra proposta a municipis de menys de 5.000 habitants. I la segona, i estretament relacionada, que detallarem molt bé els serveis mínims que aquests hauran de prestar, i en cas que proposem una reforma serà sobre els quals afectarà.

Per tal d'aconseguir sintetitzar en la recerca d'informació, aquest apartat té l'objectiu d'acostar a experiències i casos realitzats i a teoritzacions sobre la reordenació i optimització de les administracions municipals. En aquests casos els criteris esmentats en el paràgraf anterior no es tindran en compte perquè el que ens interessa és revisar els mètodes i procediments que s'han fet servir i observar els mapes municipals d'altres països.

2.1. Mapa municipal català: realitat, possibilitats i reformes

Catalunya es compon de 948¹ municipis, dels quals 738 tenen menys de 5.000 habitants. També hi ha 63 EMD, cap més gran de 5.000 habitants excepte la de Valldoreix (Municat, 2017). Així doncs, el tret fonamental que observem en el mapa municipal català és el d'un gran nombre de municipis que en una gran part presenten una densitat de població molt baixa. A més a més, podem trobar nuclis de població molt grans amb municipis molt petits i, al revés, nuclis molt petits amb una gran extensió per gestionar. És evident que, dins els criteris que ens hem fixat, hi ha que determinats serveis els hauran de prestar entitats supramunicipals. Però cal que definim els serveis que nosaltres volem tractar.

Segons la Llei 7/1985 tots els municipis han de prestar els serveis d'enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, subministrament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques. També hi hem d'incloure el control d'aliments. A partir d'aquí, el municipis de més habitants, gradualment, han de prestar més serveis delimitats en franges poblacionals. Per tant, aquests seran els serveis dels quals parlarem quan tractem d'agrupació o mancomunació en la prestació de serveis, ja que són els serveis mínims que han de prestar els ajuntaments de menys de 5.000 habitants.

¹ Dades extretes del Municat.

Dit això, en qualsevol ajuntament sigui quina sigui la seva mida, hi ha uns costos fixos bàsics. Aquí s'hi inclouen despeses que es donen simplement pel fet de mantenir una estructura determinada. Per una banda, hi ha procediments reglats bàsics per fer funcionar d'una manera legal la maquinària municipal. Val a dir que la major part de la legislació vigent no fa distincions segons la mida d'ajuntaments i per tant l'assumpció d'aquests costos es fa més difícil per als ajuntaments més petits. Es pressuposa que tots els ajuntaments tenen la mateixa capacitat de gestió i de superar problemes i això comporta un greuge per als municipis més petits i els seus habitants.

Els ajuntaments petits tenen les seves estratègies per poder prestar els serveis com la del secretari o l'agutzil, que s'ocupa de donar suport a la gestió d'aquests serveis bàsics com la neteja viària, petits manteniments, notificacions i avisos. Per contra, la Llei 27/2013, LRSAL, pressiona els municipis perquè transfereixin la gestió dels serveis mínims (excepte els cementiris i el control dels aliments) a organismes superiors si els seus números no són prou bons. Això obre una problemàtica més que passa perquè la gestió dels serveis no es faci des de la proximitat i així els ajuntaments perden sobirania municipal (vegeu apartat: el paper dels alcaldes: autonomia local).

Havent vist la realitat que ens presenta el terreny d'estudi, cal que ens endinsem en el món de les personificacions instrumentals locals (PIL) a Catalunya per tal de veure quines fórmules se'ns plantegen a l'hora de poder solucionar determinades problemàtiques.

Les PIL es defineixen com aquelles entitats públiques constituïdes normalment per un ens territorial local (municipi, província/vegueria o comarca) o de resultes de l'acord entre entitats d'aquest caràcter. Per exemple, organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques. Tal com ens suggereixen Martínez-Alonso i Ysa 2001 (pàg. 13), aquest fenomen es pot analitzar a través de dues dimensions: la quantitativa, que es basa a determinar el nombre de personificacions existents i classificar-les; i la qualitativa, en la qual l'anàlisi vol descriure i caracteritzar el fenomen i, en els seus perfils més crítics – per bé que més prospectius –, revelar els problemes i les dificultats de funcionament de les PIL.

Quan parlem de PIL estem parlant de dos grups determinats. En el primer, tractem de figures com els organismes autònoms (OA), entitats públiques empresarials (EPE) i societats mercantils locals unipersonals (SML). En el segon, de les mancomunitats, consorcis i societats mercantils plurals, és a dir, participades per diversos ens locals

(SMLP). Totes aquestes modalitats constitueixen ens derivats, de règim públic les unes (OA, mancomunitats i consorcis), privat les altres (SML i SMLP), i inclús de règim mixt (el cas de les EPE), i singularitzades per tenir un caràcter medial, en tant que instruments subordinats i al servei de les administracions matriu que les institueixen (Martínez-Alonso, 2013, pàg. 64).

Per tal de ser concrets en la recerca que ens proposem, plantejarem què podria suposar la creació d'un PIL en la gestió dels serveis que hem delimitat. Com bé ens diu Martínez-Alonso 2013 (pàg. 70). En primer lloc, la creació d'una PIL suposa una decisió organitzativa costosa. Hem de mobilitzar recursos personals, econòmics i materials. Una de les justificacions que s'al·leguen a l'hora de crear una PIL és que hi haurà més eficàcia en la gestió pública. Però cal posar en dubte aquest argument, ja que no s'estén aquest règim al conjunt de les administracions públiques. La realitat ens posa de manifest que hi ha una manca de controls en la gestió que sovint produeix deficiències en els resultats i, en el pitjor dels supòsits, el perjudici dels interessos públics o actuacions irregulars. També cal remarcar que la creació d'una PIL comporta, en la majoria de casos, duplicitat amb les estructures de les administracions matriu, amb l'inconvenient afegit que suposa una renúncia a aprofitar els avantatges de les organitzacions constituïdes (per exemple: divisió del treball, especialització i professionalització, economies d'escala o optimització de recursos) sigui per no reduir els riscos dels *costos de transacció* de les relacions amb altres organitzacions o particulars, o bé per no obtenir els beneficis derivats de la capacitat general i l'experiència de les organitzacions consolidades. Tot i els possibles inconvenients a tenir en compte, poden suposar l'optimització de recursos quan es creen de forma conjunta entre ens locals.

Amb l'ànim de fer recerca sobre els plantejaments de reforma locals, cal que recuperem l'informe sobre la revisió del model territorial de Catalunya (2000), conegut popularment com Informe Roca. Aquest text ens remet a entendre com cal plantejar una reforma municipal per tal que sigui viable i prevegi tots els elements necessàries perquè pugui tirar endavant. Tanmateix cal tenir present la complexitat de l'actual model municipal català i la seva asimetria. Per tant, l'informe ens introdueix la voluntat de treballar per augmentar la qualitat de vida de les persones i la prestació de serveis que cal consolidar i millorar, així com augmentar l'eficiència en la gestió dels recursos públics.

Un element que hem de considerar vital en l'estudi és el dels municipis petits i la seva situació. Això és important perquè aquests municipis són els que tenen més possibilitats

de sotmetre's a reformes i a nous mètodes de funcionament en el cas que una reforma similar a la que plantejem pogués tirar endavant. Però també hem de tenir present que aquests municipis són els que tenen el gran avantatge de prestar els serveis des de la proximitat aconseguint una millor optimització dels recursos.

Així doncs, la reforma que ens plantejava l'Informe Roca, passava per fer una política general de finançament i dotació de recursos per a petits municipis o micromunicipis així com reordenar l'estructura municipal, fent canvis en les fronteres municipals. En primer punt, es planteja l'assoliment d'una població mínima de 250 habitants i per a aquests nuclis plantejava la figura de l'entitat municipal descentralitzada (EMD) com a solució als problemes d'identitat col·lectiva. Actualment, aquesta solució perd validesa per l'aprovació de la Llei 27/2013, que suprimeix l'article 45 LBRL i estableix un nou article 24 bis per regular les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi. Això fa que les EMD perdin la seva personalitat jurídica, sense afectar les creades abans d'aquesta reforma. Per tant, els municipis d'aquesta mida no tenen cap via per tal de preservar la seva identitat i tampoc de millorar en la prestació de serveis.

Per altra banda, també ens planteja establir, per als petits municipis, els que tenen menys de mil habitants, un règim especial que afavoreixi la col·laboració intermunicipal per aconseguir nivells òptims de prestació de serveis. Tanmateix també incloïa els municipis de muntanya, per als quals fixava un mínim de 500 habitants per evitar que l'agrupament de municipis comportés ajuntar extensions territorials massa grans. Amb tot això l'informe ens proposava una reordenació municipal que hauria de deixar un nou mapa municipal.

2.2. Exemples europeus de reforma de municipis

En la recerca d'informació sobre millora dels marcs administratius municipals cal tenir en compte els intents o estudis fets en altres països. Per això pretenem obtenir informació sobre les agrupacions municipals realitzades a Dinamarca, Itàlia, Bèlgica i Grècia en el seu intent de millora de l'administració municipal. Cal avançar que on aprofundirem més serà en el cas danès per les seves similituds amb Catalunya i per la radicalitat de la seva reforma.

2.2.1. El cas danès

Per estudiar la reforma municipal que s'ha dut a terme a Dinamarca cal que ens remuntem al 1970. Aquest any hi va haver una primera reforma municipal amb l'objectiu de donar més pes polític al govern local dins el conjunt del sistema institucional del país a través d'una descentralització però també a través de la supressió de governs locals per tal de fer agrupacions amb més capacitat econòmica. Això es va fer a través d'una sèrie de reformes seguidament exposades: Primerament, es van fusionar municipis i comtats, que van deixar un escenari de 275 municipis i de 14 comtats. Al mateix temps es va iniciar un procés de traspàs de polítiques nacionals a governs locals i a la vegada es van reduir els ajuts intergovernamentals. Va deixar un marc que donava preeminència a la igualtat gràcies a unitats de gestió prou grans per poder agrupar un mínim d'activitats econòmiques que sostinguessin certs serveis garantits a través d'un sistema general de subvencions.

La base estructuradora d'aquestes reformes varen ser uns principis que s'inclouen dins la «tradició de reforma» (*reform tradition*) que es va desenvolupar als Estats Units a finals del segle XIX. Això va fer desenvolupar el següents principis a l'hora de construir un sistema de govern local (Mouritzen, 2004, pàg.9):

«[...] perquè sigui possible, a cada gran àrea urbana hi hauria d'haver només un govern local...»

«[...] els votants haurien d'elegir només els responsables polítics importants, i aquests haurien de ser pocs...»

«[...] les funcions de legislació i control són tan diferents de les de l'Administració..., que els qui fan el treball de l'Administració haurien de ser un grup propi d'homes i dones especialment formats i remunerats adequadament per la seva feina...»

«[...] l'Administració s'hauria d'organitzar com un sistema integrat i únic basat en el principi de jerarquia, piramidal i que culmina amb un únic director executiu...»

Aquestes reformes van donar valor a la capacitat de gestió que tenien entitats més grans però estableien que abans de transferir competències als governs locals s'havien de fer les oportunes fusions entre municipis. Això va aconseguir que hi hagués un personal molt

professionalitzat i, per tant, les reformes van deixar un mapa de governs locals altament consolidats territorialment i funcionalment.

En la mateixa línia que els objectius i criteris que ens hem prefixat, la reforma danesa del 1970 establia sis categories per classificar els serveis que prestava el govern local. Primer, els serveis socials i atenció mèdica que suposava un 50% de la despesa local; l'educació i la cultura, un 20%, i l'administració i la planificació, un 10%. El 20% restant es divideix entre desenvolupament urbà, subministraments, carreteres i despeses de capital (Mouritzen, 2004, pàg.12). Precisant, les competències que desenvolupa el poder local són escoles bressol, escoles primàries, programes per a la gent gran i beneficis suplementaris. Cal dir que també es gestionen les pensions de jubilació però amb finançament estatal al 100% i regulades per normativa estatal.

Per definir bé els límits competencials entre els municipis i els comtats danesos, cal posar l'accent en que aquests darrers gestionaven (abans de la reforma de 2007), els hospitals, els centres d'educació secundària, les principals carreteres i els serveis socials especials.

El tipus de finançament local es basava en un impost municipal sobre la renda. Tal com ens indica l'autor, la contribució municipal varia entre el 17% i el 23,2%, amb una mitjana aproximada del 20,7%. La contribució dels comtats varia entre l'11,4% i el 12,5% (segons les dades de 2002). Per tant, el contribuent danès mitjà paga a la vora d'un terç de la seva renda gravable al municipi i al comtat (Mouritzen, 2004, pàg.12). També cal recalcar que els governs locals tenen potestat per fixar el seu tipus impositiu.

Cal dir també que la forma de govern dels municipis es basa en l'alcalde com a cap polític i administratiu del municipi i comparteix les funcions executives amb entitats col·legiades formades per membres del consell municipal on són representades les forces polítiques de forma proporcional. Aquest consell és renovat cada quatre anys.

Havent explicat aquesta primera reforma, cal fer una breu explicació dels canvis que fa suposar per aquest nou mapa municipal danès la reforma del 2007. Aquesta va comportar l'eliminació de 13 comtats i una forta reducció de municipis que va passar dels 270 que hem dit als 98 que té ara. Per suplir això es van crear 5 regions per substituir això, però també part dels serveis dels comtats es van traspasar als municipis fent municipis més potents, per una banda, a través de la unió amb d'altres i, per l'altra, mitjançant la transferència de competències dels comtats.

2.2.2. El cas italià

D'entrada, el cas d'Itàlia ja ens planteja un marc absolutament diferent. Els darrers anys, Itàlia ha experimentat processos de reforma del poder local però ha acabat deixant un mapa amb un conjunt de municipis (*comune*, en italià) que no varien gaire en nombre. Fins a les reformes institucionals dels anys noranta, el govern local es sostenia per una llei de l'any 1934. Les característiques que han regit les reformes a Itàlia han estat el manteniment d'una estructura centralitzada i burocràtica similar a la del model francès.

Per posar context cal dir que l'organització municipal es divideix en tres nivells: regions, províncies i municipis. L'any 1995 hi havia 8.102 municipis i molt asimètrics (6.000 municipis tenen menys de 5.000 habitants i 7.800 menys de 30.000) i les seves competències s'erigien al voltant dels serveis en matèria d'estat del benestar tot i les crisis financeres que han tingut les administracions locals. Segons una anàlisi comparada (Page, 1991, citat per Baccetti, 2001, pàg.11), el 1990 els sectors més importants de despeses dels municipis italians eren la sanitat (amb un 30,2%), l'educació (amb un 20%), la gestió administrativa (amb un 17%) i el transport (amb un 12,2%). Per tant, les polítiques que més pesen són els serveis a les persones (assistencials, sanitaris, educatius i culturals) i la gestió del territori (urbanisme, obres públiques, planificació, etc.).

La reforma dels anys noranta venia impulsada per la Llei Arc 142 (8 de juny de 1990) que estableix l'ordenament general de les institucions locals. Aquesta llei va suposar una resposta a les demandes històriques pel traspàs de poders cap als municipis i va comportar una modernització del sistema polític i administratiu en què es va fer distinció entre política i administració i es van introduir mecanismes com la flexibilitat organitzativa i la reducció dels controls jurídics en augment dels d'eficàcia. A més a més els municipis van poder elaborar els seus estatuts en funció de les necessitats que tenien.

L'estructura municipal del sistema italià es basa en un "presidencialisme municipal" en què l'alcalde és elegit per votació directa. Quant a gestió de serveis, els consells municipals, segons la llei, tenen el poder de control i de direcció política, però els regidors han perdut moltes funcions administratives i de gestió, i s'han trobat amb un paper molt reduït. Tot i això aquest sistema ha assolit l'objectiu d'aportar estabilitat als governs locals.

S'ha de dir que els governs locals a Itàlia han de fer front a una estructura burocràtica molt complexa, a la insuficiència de recursos financers i al centralisme de l'Estat i les

regions. Degut a aquesta tensió centre-perifèria, Baccetti (2001, pàg. 11) ens apunta que fins i tot s'ha format un «partit dels alcaldes», decidit a influir en l'estructuració de la nova forma de l'Estat italià, que demana una diferent distribució territorial del poder i dels recursos financers segons el model d'un «federalisme dels municipis».

Ja per tancar, el cas italià ens aporta una manera d'apoderar els municipis radicalment diferent de la del cas danès.

2.2.3. El cas belga

Els anys seixanta i setanta Bèlgica es fa sotmetre a un règim de reformes d'àmbit federal i local. Va actuar a través de la fusió de municipis per optimitzar el seu mapa municipal en dues etapes. La primera, feta el 1931 va comportar una reducció relativament petita i es va passar de 2.669 a 2.359 municipis. En canvi, la segona etapa va ser més dràstica i a partir del 1971 es va reduir el nombre de municipis fins a deixar-ne 589 (Tomàs, 2003, pàg. 15).

Tot i així aquest procés té les seves particularitats. Per això cal fer un breu esbós de l'organització territorial a nivell estatal de Bèlgica. El país és un estat federal format per tres comunitats (la flamenca, la francesa i l'alemanya), quatre comunitats lingüístiques (la flamenca, la bilingüe –flamenca i francesa–, la francesa i la gemanòfona) i tres regions (Flandes, Brussel·les capital i Valònia). De les tres regions, dues es divideixen en províncies i aquestes es divideixen en municipis. Això és així per fer front a les singularitats territorials i sobretot lingüístiques presents al territori.

Cal dir que a l'any 1961 les fusions es feien majoritàriament de forma regulada sota la regulació d'una Acta única, però a partir de 1971 es van fer obligatòriament. Com a punt distintiu cal dir que els municipis pertanyents a dues comunitats lingüístiques no es podien fusionar, punt de respecte a la identitat que en planteja aquest cas. Així doncs el mapa municipal belga queda repartit de la següent manera: 308 municipis a la regió flamenca; 262 a la valona i 19 a la de Brussel·les capital. A nivell general aquestes reformes van comportar que gairebé un 60% de municipis tingués una població entre els 10.000 i els 100.000 habitants.

Hem d'afegir que l'òrgan de govern dels municipis belgues és el Consell Municipal amb legislatures de 6 anys i que s'encarrega d'escollir els regidors i el rei, d'entre aquests escull l'alcalde.

Pel que fa a les competències es troben en un punt ambigu. La Constitució (article 41) atribueix als municipis la capacitat de vetllar per tot allò que sigui «d'interès municipal» (Tomàs, 2003, pàg. 18). Cal dir que també s'inclou la descentralització de competències cap a municipis i províncies. Per tant, en principi, els municipis poden fer tot el que no els hi sigui prohibit, però depenen i estan tutelats per òrgans superiors. D'aquesta manera hi ha un espai ampli entre l'autonomia i al subordinació en les que es troben els municipis. Les competències que exerceixen els municipis són el manteniment de l'ordre públic i la policia (l'alcalde és el cap de la policia local), la gestió de l'estat civil i del registre de la població, la gestió dels centres de serveis socials (centres públics de caire social), l'educació en tots els nivells (compartit), l'habitatge i l'ordenament del territori (compartit), el manteniment de les carreteres, les llicències d'obres, la cultura i els esports (compartit) i altres serveis bàsics (enllumenat, aigua, etc.) (Tomàs, 2003, pàg. 18). El problema a part de les poques competències atorgades als municipis es que molts cops la gestió es compartida amb altres ens o nivells de govern i això en dificulta la gestió.

2.2.4. El cas grec

Les reformes administratives gregues tenen el seu origen l'any 1980, quan es tira endavant un procés de reformes progressives. Aquest any els municipis van començar a ser vistos com una institució responsable per al desenvolupament local i es van crear empreses que gestionessin el servei d'aigua i de residus. Segons Hlepas (2005, pàg. 20) aquestes primeres reformes van anar incrementant el poder dels ens locals, començant per temes culturals i esportius i traspasant competències en temes de control mediambiental, desenvolupament urbà, tramitació de llicències i responsabilitats de control respecte als negocis i el comerç locals. Per part de l'estat es van traspassar competències en matèria de transport urbà, llars d'infants i manteniment d'escoles.

Com a element de referència d'aquesta reforma, el procés de finançament es va basar en una modificació del sistema tributari municipal. Es van abolir els ajuts estatals i es van substituir per els «fons autònoms centrals», un sistema que aglutinava impostos governamentals (com el 20% de l'impost sobre la renda o el 50% de l'impost de circulació) i llavors es repartia entre els municipis d'acord amb uns criteris objectius (com ara el nombre d'habitants).

El nivell intermedi de govern local de Grècia, tradicionalment havien estat les prefectures (unitats desconcentrades de l'administració estatal) que es van transformar en corporacions de govern local elegides, a partir de 1994 de forma directe i estaven regides

per prefectes i consells prefecturals. I per tant a nivell local, els ens de govern eren els municipis i les comunes.

L'any 1997 es va aprovar el *Pla Kapodístrias* que consistia en fusionar ens locals (municipis i comunes) per reordenar, de forma radical, el mapa local i en desenvolupar les administracions locals a través de criteris com la modernitat i la efectivitat. Es pretenia millorar la prestació pública i augmentar la participació ciutadana a nivell local. El pla va aconseguir que el nombre total de municipis i comunes es reduís de 5.825 (1996) a 1.033 (1999) unitats. Tot i així hi ha un canvi substancial perquè les comunes es van reduir de 5.560 a 133 i els municipis van passar de 361 a 900 (Hlepas, 2005, pàg.39). A més a més, per mantenir els municipis rurals com entitat històrica es garantia al seva representació a través de consells comunitaris locals i d'elecció directa.

Per altra banda, cal parlar del *Pla Cal·lícrates*, aprovat l'any 2010, que va fer modificacions a l'administració descentralitzada grega i va canviar els mètodes de gestió de les unitats autònomes, el sistema d'elecció dels diferents òrgans i les seves competències. Va consistir a fer fusions d'ens locals i reduir despesa en educació, sanitat i serveis socials. Per tant, aquest programa ens mostra com és l'actual mapa local grec que es compon de 13 perifèries, 74 unitat perifèriques o autònomes i tant sols 325 municipis que són el resultat de la fusió dels 910 municipis i de 124 comunes². Els criteris que es van seguir per aquesta darrera reforma passaven per determinar que no hi hagués de menys de 25.000 habitants a la zona metropolitana d'Atenes, ni amb menys 10.000 a la resta de Grècia. Tot i així en zones de muntanya el límit es va posar en els 2.000 habitants com a determinades illes.

2.3. El paper dels alcaldes: autonomia local

El paper dels alcaldes en els municipis és un tema d'especial rellevància com a objectiu del nostre treball. Per entendre bé aquesta figura vital entendre quina funció tenen i com representen la sobirania municipal amb la resta d'òrgans de l'ajuntament. Entre les funcions dels alcaldes destaquen les de president de la corporació municipal, governa l'administració local i representa a l'ajuntament.

² La diferència numèrica de municipis i comunes que es reflecteix aquí es fruit de petites reformes posteriors al *Pla Kapodístrias* de 1997.

Abans de continuar en la funció de l'alcalde, cal que ens parem a definir el concepte de sobirania municipal per tal d'aclarir a que ens referim quan en parlem. Atès que entenem que hi ha d'haver un subjecte que aplegui la identitat, costums i tradicions de pobles petits, creiem adient definir aquest concepte. Així doncs entenem com a sobirania, la qualitat del poder polític d'un estat o d'un organisme que no és sotmès a cap altre poder. Cal també entrar en la sobirania popular. Entenem que la sobirania resideix en el poble, que, en virtut del contracte social, l'atorga als governants; això implica l'existència del sufragi universal (Gran Enciclopèdia Catalana, 2017).

Per tant, hem d'entendre la sobirania municipal com el subjecte que té plena potestat en l'exercici dels seus serveis establerts per llei. Alhora, en concepte de representats populars el ple de l'ajuntament i per tant el conjunt del consistori tenen plena potestat en la representació de la identitat col·lectiva que simbolitzen sense que cap poder superior pugui interferir-hi. Així mateix, l'alcalde hi té un paper rellevant com a representant del mateix consistori.

Continuant amb les competències que corresponen als alcaldes, aquestes estan regulades per Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL). Tanmateix la seva figura ha estat molt discutida. Durant l'elaboració de la llei la formulació de l'alcalde va estar molt discutit perquè es considerava que es creava un sistema excessivament presidencialista. Tot i així, com ens indica Magre (1999, pàg. 67) en un primer moment es van establir mecanismes de control al poder del batlle però tot i així la figura de l'alcalde es va anar enfortint. Així doncs, el sistema presidencial ha estat una manera de blindar els poders executius locals al voltant de la figura del batlle tendenciosa per part del legislador. Però aquest deliberat atorgament de poders es va fer amb l'objectiu d'enfortir el lideratge dels alcaldes per aportar eficàcia a les administracions municipals a l'hora d'aplicar polítiques públiques. És important dir també que aquest predomini en la figura del batlle està altament condicionada pel sistema electoral ja que depèn d'una majoria per tirar endavant qualsevol iniciativa plenària.

3. METODOLOGIA

La manera d'estructurar aquest treball es basa en una anàlisi qualitativa per poder indagar sobre el cas que ens ocupa des de diferents perspectives i per tenir més informació del tema per poder elaborar o extreure unes conclusions més sòlides.

Hem de pensar que totes les conclusions que s'extreguin dels següents mètodes estaran pensades en el marc dels següents criteris:

- Municipis de menys de 5.000 habitants.
- Prestació de serveis mínims obligatoris per part d'aquests municipis.
- Aconseguir presentar una proposta acceptable de reordenació municipal per a petits municipis

Així doncs, cal que recordem la pregunta d'investigació per tal de trobar unes hipòtesis que la puguin respondre. La nostra pregunta d'investigació és la següent: **Com podem transformar el marc administratiu català per aconseguir una millora en la prestació de serveis a la ciutadania sense afectar la sobirania municipal?**

Dit això, exposem les nostres hipòtesis:

H1: La nostra primera hipòtesi vol comprovar si hi ha percepció d'eficiència econòmica per part dels ajuntaments catalans analitzats en la prestació de serveis públics obligatoris i, per tant, més satisfacció en aquesta prestació.

H2: Si hi ha millor prestació, gestió i optimització dels serveis mínims obligatoris prestant els serveis des d'ens mancomunats o superiors als ajuntaments o de manera directa i en solitari per part dels ajuntaments.

H3: L'eficiència en la prestació de serveis públics obligatoris és variable dins del mateix món municipal català segons la posició dels municipis.

Tanmateix, el nostre procediment per cercar resultats i poder comprovar les nostres hipòtesis així com respondre la pregunta d'investigació, es basa en una anàlisi empírica que pretenem respondre a continuació. Aquest estarà compost per una enquesta realitzada a un total de 12 municipis de Catalunya de menys de 5.000 habitants i elegits aleatòriament seguint la pauta següent: 3 municipis de cadascuna de les províncies catalanes i que cap d'ells fos de la mateixa comarca. D'aquesta manera els municipis que hem elegit són els següents: Forallac, Sant Gregori, Santa Coloma de Queralt, Fonollosa,

Cadaqués, Menàrguens, Prats de Lluçanès, Gualba, Sant Jaume d'Enveja, Juneda, Esterrri d'Àneu i Almostrer.

3.1. Investigacions empíriques

Així doncs, la nostra unitat d'anàlisi conceptual estarà constituïda per les diverses fonts que hem consultat per a realitzar el marc teòric i que ens introdueixen àmpliament el tema i possibles solucions que s'hi ha donat, tant a escala local com a escala internacional. Així doncs, hem indagat en l'optimització de serveis en municipis a través de referències o casos reals exposats en la literatura. D'aquí n'hauréu d'extreure possibles solucions i comparar-les amb les altres indagacions fetes en la literatura. Tanmateix, aquesta anàlisi la durem a terme d'una manera qualitativa i ens basarem en anàlisis contextuals de tipus explicatiu.

Per no allunyar-nos dels objectius del treball (aconseguir presentar una proposta acceptable de reordenació municipal), ens basarem, com deia, en mètodes qualitius d'investigació per poder canalitzar opinions dels actors implicats en el tema. Així doncs, encaminarem la nostra metodologia a estudis de recerca en l'àmbit teòric, per una banda, però també els aplicarem a conèixer la situació actual del món municipal, per l'altra. Així doncs, hauréu de contactar amb ajuntaments d'aquestes característiques i fer entrevistes a alcaldes, regidors o responsables municipals que es trobin en la situació d'haver de gestionar aquests serveis i quina és la seva percepció de l'eficiència en la prestació dels serveis mínims obligatoris. Cal recalcar que ens interessarem particularment per alguns casos si aquests ja han posat en pràctica algun tipus d'ajuda conjunta a l'hora de prestar els serveis mínims obligatoris.

També voldrem fer servir tècniques de recerca que ens permetin fer una revisió històrica sobre el passat de la mancomunació de serveis o fusions similars. Aquests mètodes són importants per tal de tenir una visió global sobre el tema i, per tant, així queda justificat el seu ús.

Finalment, utilitzarem la comparació com a mètode per fer-nos una idea de les conseqüències de la supressió de municipis. Per fer aquesta comparació ens basarem en els casos esmentats en el marc teòric sobre les reestructuracions administratives que hi ha haver a Dinamarca, Itàlia, Bèlgica i Grècia, les compararem entre elles i a la vegada n'extraurem similituds amb el cas català. Aquest mètode és vital per trobar avantatges i

inconvenients que s'han derivat de les fusions de municipis realitzades en cadascun d'aquests països i els resultats que se n'han obtingut segons les seves característiques particulars.

3.2. Consideracions teòriques

Cal afegir que també realitzarem una part de consideracions teòriques segons la informació que hem obtingut gràcies al marc teòric. Explicarem quina és la idea que hem extret arran de les investigacions teòriques i posarem en valor els elements que n'hem aconseguit. És important dir que en l'apartat de conclusions realitzarem una síntesi de tot això deixant clar quina és la nostra postura després d'aquest treball. Serà també en l'apartat de conclusions on exposarem quina és la posició que hem extret de les respostes dels diferents municipis estudiats en referència a la seva percepció sobre la prestació de serveis públics obligatoris.

4. ANÀLISI DE RESULTATS I CONSIDERACIONS

4.1. Els municipis catalans

En aquest apartat hem dut a terme, de manera qualitativa, una enquesta (que trobareu als annexos) per tal d'obtenir informació directa entre diversos protagonistes sobre aquesta realitat. El procés per a fer les enquestes s'ha basat en dos criteris. El primer, elegir tres municipis de cada província de Catalunya. El segon, que els municipis, dins de cada província, no estiguessin en la mateixa comarca. Finalment s'han elegit municipis a l'atzar.

Així doncs, el primer municipi analitzat és Forallac, a la província de Girona i amb 1.740 habitants. Aquest municipi presta els serveis mínims obligatoris en solitari i creuen que aquesta prestació es fa de manera correcta. A més a més, pensen que és viable la prestació d'aquests serveis en solitari. Tot i així mostren el seu malestar amb la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que consideren que ha provocat l'acumulació d'ingressos que no es poden destinar a inversions i això limita la capacitat del municipi a l'hora d'invertir. Però deixen clar que pel que fa els serveis mínims no hi ha cap problema per prestar-los correctament.

El segon cas estudiat és Sant Gregori, també a la província de Girona. Municipi de 3.650 habitants que també presta els serveis mínims en solitari. Aquest cas ens planteja la idea que la prestació de serveis es fa més o menys viable segons l'extensió del municipi i també la dispersió dels nuclis de població que pugui tenir. Pensen que la prestació com a tal, el fet de gestionar-los (no econòmicament) és millor si es fa directament des de l'ajuntament quan parlem d'enllumenat, cementiri o aigua potable. A més a més, es considera viable la prestació d'aquests servies. Tot i així, també graduen el nivell de col·laboració que han tingut (per tant, tot i que es respon que els serveis es presten en solitari sí que hi ha col·laboració amb altres ens). Quan per prestar un servei es requereix d'ajuda s'acostuma a col·laborar amb municipis veïns a través d'una mancomunitat ja formada i en última instància amb el consell comarcal, per exemple, quan parlem de recollida de residus (i d'altres però que no són els serveis mínims obligatoris). Però especifiquen que es fa en moment puntuals. Tanmateix, hi ha serveis que estan directament cedits al consell comarcal, per tant, sí que hi ha col·laboració permanent en recollida de residus, neteja viària i control d'aliments, que estan cedits al consell comarcal.

En aquest cas observem que la sensació del municipi és la de prestar aquests serveis de manera autònoma, tot i que diversos estan cedits de forma permanent i els altres de vegades requereixen una col·laboració o fins i tot es fan de manera absolutament mancomunada i que per això presenten un grau més elevat d'eficiència.

En tercer lloc, hem analitzat Santa Coloma de Queralt, municipi de la província de Tarragona. De 2.775 habitants, presta els serveis mínims obligatoris, també (tot i que hem especificat que no és ben bé així), en solitari. No hi ha una resposta clara quan parlem d'eficiència, ja que és el mateix govern qui presta els serveis; tanmateix, hi ha preocupació perquè es disposa de mitjans i recursos escassos a l'hora de prestar-los i per tant sovint es poden sorgir problemes a l'hora de prestar, amb qualitat, el servei, i no ha de ser necessàriament per culpa de la gestió, sinó per la falta de mitjans. Cal dir que, tot i que en aquest municipi és viable la prestació de serveis en solitari, es considera que hi podria haver alternatives millors. Finalment, cal dir que ens trobem davant d'un cas similar al de Sant Gregori, ja que la recollida de residus es fa mancomunadament amb el consell comarcal, per tant, no tots els serveis es presten en solitari i podem veure els avantatges que genera la mancomunació de serveis.

El quart cas estudiat és el de Fonollosa, municipi de la província de Barcelona i amb 1.401 habitants. A tall d'aclariment, Fonollosa és un municipi format per diversos nuclis poblacionals. En aquest municipi no es considera que els serveis es prestin ni mancomunadament ni en solitari. Així doncs, es creu que és viable la prestació de serveis mínims obligatoris que presta l'ajuntament (no els presta tots), tot i així, es pensa en la mancomunació pels beneficis que aporta i per la creació de sinergies que genera. A més a més, aporta estratègies clau a l'hora de prestar els serveis gràcies al fet de compartir coneixement. Així mateix, en el moment en què es presten serveis d'àmbit reduït hi ha decisions que generen sobre costos que serien més fàcils d'assumir per part dels ens locals si hi hagués un volum més elevat en la prestació d'aquest servei, per tant, els costos es veurien reduïts si hi hagués mancomunació dels serveis.

Pel que fa a la viabilitat dels serveis que es presten des de l'Ajuntament de Fonollosa, és viable sempre que el finançament de les entitats locals sigui el correcte. Les retallades que s'han dut a terme en els últims anys generen el dubte de si el sistema de corresponsabilitat interadministrativa establert anys enrere era viable. A part d'això, des de Fonollosa argumenten que els ajuntaments han assumit serveis com a "mínims i

obligatoris” que legalment no ho són i per tant això en dificulta la prestació (també dels que són mínims i obligatoris legalment).

Pel que fa a la col·laboració, el municipi presta la majoria de serveis en solitari (amb els problemes que hem comentant) però la recollida d'escombraries la fa a través de la mancomunació amb municipis propers i amb característiques similars i el sanejament el presta amb una mancomunitat d'àmbit comarcal.

En cinquè lloc, hem estudiat el municipi de Cadaqués a la província de Girona. Municipi de 2.850 habitants que considera que presta els serveis públics obligatoris en solitari. Des d'aquest municipi es pensa que la falta de tècnics de l'ajuntament fa que la prestació del serveis sigui més complicada i per tant més difícil a l'hora de sumar qualitat al servei. Tanmateix, creuen que és viable econòmicament la prestació de serveis

En sisè lloc, hem enquestat l'Ajuntament de Menàrguens, a la província de Lleida, municipi de 850 habitants. En aquest municipi també es presten els serveis mínims en solitari, i a més a més consideren que els serveis públic obligatoris es presten a la ciutadania amb tota l'eficiència. I tot i que hi veuen alguna mancança que s'hauria de millorar, pensen que poden tirar endavant la prestació dels serveis bàsics (neteja viària, clavegueram, pavimentació carrers, enllumenat, etc.)

En setè lloc, a la província de Barcelona, hem analitzat Prats de Lluçanès, amb 2.580 habitants. Aquest municipi també presta els serveis mínims en solitari. Consideren que és eficient la prestació d'aquest serveis econòmicament i troben que és viable que es prestin en solitari. Tanmateix, el servei d'aigua està mancomunat amb altres municipis, per tant, ja hi troben avantatges amb la mancomunació d'un d'aquest serveis.

En vuitè lloc, hem analitzat el municipi de Gualba, de 1.500 habitants a la província de Barcelona. Aquest municipi presta els serveis en solitari, i consideren que es presta un servei de manera eficient a la ciutadania; tot i això, es troben mancats de mitjans per poder-ho fer bé. Pensen que és viable prestar els serveis econòmicament. Destaquen que els serveis mínims podrien tenir una millora amb més mitjans i millor gestió dels recursos.

Seguidament, en novè lloc hem analitzat el municipi de Sant Jaume d'Enveja, a la província de Tarragona. Aquest municipi de 3.516 habitants, ens diu que presta els serveis mínims en solitari. Quan preguntem si hi ha ineficiència econòmica, ens parlen d'equilibri financer en el sentit que la taxa que es paga cobreix la totalitat del servei. Segons aquest ajuntament, la prestació de serveis mínims obligatoris és viable sempre que l'assumeixi l'ajuntament, no es creu que mancomunadament hi hagi una millor prestació ni

optimització. Argumenten que mancomunar suposa crear un altre òrgan i, per tant, més despeses i més personal. També especifiquen que l'aigua, la recollida d'escombraries i el cementiri es gestionen mitjançant una externalització a través d'una concessió a empreses del món privat.

El desè municipi analitzat és Juneda, a la província de Lleida amb 3.343 habitants. Aquest municipi presta els serveis mínims obligatoris en solitari, i consideren que econòmicament és viable i que hi ha una bona prestació del servei. A més a més, es creu que és sostenible que els serveis es prestin en solitari, tot i que ens diuen que la recollida de residus la tenen cedida al consell comarcal.

El penúltim municipi que hem observat és Almostrer, a la província de Tarragona i de 1.401 habitants. Aquest municipi ens respon amb l'opció planteja d'altres, ja que presta els serveis mínims obligatoris en solitari, però, en canvi, la recollida d'escombraries la té delegada en el consell comarcal. També ens comenten que a vegades hi ha ineficiència econòmica a l'hora de prestar els serveis però que la corregeixen quan s'hi troben, no especifiquen com. Tanmateix consideren totalment viable la prestació de serveis mínims obligatoris per part del seu municipi.

Esterri d'Àneu és el darrer municipi, de 860 habitants i situat a la província de Lleida. Aquest municipi presta els serveis en solitari, i comenten que, tot i que hi ha un bon servei, moltes vegades suposa un dèficit pressupostari per a l'ajuntament. Pel que fa a la viabilitat de la prestació de serveis mínims obligatoris, ens diuen que si determinats serveis es mancomunessin el dèficit no l'hauria de suportar un ajuntament només. També ens aclareixen que per als ajuntaments petits mancomunar serveis mínims seria una bona opció, però afirmen que no sempre és possible.

Per finalitzar aquest apartat, cal dir que els resultats ens indiquen que la percepció dels ajuntaments és que presten el servei en solitari i en la majoria de serveis és així, però en general mostren que algun o altre servei -sobretot recollida d'escombraries- està delegat, al consell comarcal, per exemple. Dit això, veiem com realment no presten tots els serveis en solitari sinó que fan ús de la cooperació a l'hora de fer-ho i per tant això demostra que és quelcom útil per a municipis petits.

4.2. Consideracions realitzades

En aquest apartat mirem de presentar una cloenda del nostre treball d'investigació en un nivell més teòric i per tant la nostra idea del que referencia la literatura sobre l'optimització de serveis públics i els avantatges i inconvenients de la supressió de municipis, centrant-nos en exemples europeus.

4.2.1. Efectes de l'optimització de serveis

L'objectiu de les investigacions teòriques és simplement aclarir què és millor a l'hora de prestar els serveis mínims obligatoris a la ciutadania i què ens ofereix la literatura quan parlem d'optimització de serveis.

Així doncs, les petites dimensions dels municipis estudiats en aquest treball ens porten a pensar que hi ha dificultat per optimitzar els serveis municipals obligatoris. Tot i així, aquests serveis es poden prestar totalment en solitari per part d'aquest municipis però no de la millor manera, ja que és podrien optimitzar molt més. El fet pel qual es poden prestar és perquè ocupen una part relativa en el pressupost municipal i per tant és difícil que no es prestessin, tanmateix es fa a costa de renunciar a altres serveis o millora en qualitat que es podria oferir a la ciutadania si aquests s'optimitzessin.

Com hem vist en la literatura, la mancomunació de serveis és una solució molt efectiva i satisfactòria per a la majoria de municipis i encara més en els més petits. A més a més, aquestes pràctiques acostumen a portar eficàcia i eficiència en la prestació de serveis públics, cosa que permet garantir la qualitat en el servei i millorar-la, i per tant, augmentar el benestar de la ciutadania, i a més a més implica una bona gestió dels recursos, infraestructures i capital humà públic. És important mencionar que aquesta manera de fer també implica una reducció de la despesa en serveis públics obligatoris que permet ampliar la carta de serveis dels ajuntaments.

Per tant, una aposta clara com la mancomunació requereix d'un marc sòlid. Per exemple, per a funcionar correctament el millor és que els municipis tinguin característiques poblacionals, territorials i econòmiques el màxim de similars possible per tal de no crear una desigualtat entre ells. A més a més, en el marc politicoterritorial en què vivim els consells comarcals poden ser uns ens clau a l'hora de mancomunar o compartir serveis entre administracions locals, ja que poden assumir el paper d'institució que coordina la gestió d'aquests serveis.

4.2.2. La supressió de municipis

Comparativament, en aquest apartat intentem fer una síntesi i una exposició de conseqüències que comporta la supressió de municipis. Per això, cal buscar un marc de referència ampli i anar a estudiar els casos de diferents països europeus que ja hem exposat en el marc teòric.

Dit això, si observem el cas de Dinamarca, que, com hem vist, és l'exemple més radical quan parlem de supressió de municipis, les conseqüències de la supressió van ser molt positives, ja que va millorar la capacitat de gestió dels serveis (obligatoris i no obligatoris) i a més a més l'avantatge va ser que les reformes van deixar un mapa de governs locals molt potents, quant a proximitat i a prestació del servei en si.

Parlant del cas d'Itàlia, ens n'anem a l'altre extrem a l'hora de suprimir municipis. El país ha intentat fer reformes de govern local, sense èxit, ja que algunes han portat a crear nous municipis en lloc de suprimir-los, com hem exposat en el marc teòric. Tanmateix, aquests processos han tingut coses positives per al món municipal italià. Per exemple, una millora en el sistema administratiu que va promoure mecanismes de flexibilitat organitzativa i una reducció dels controls jurídics. Això va comportar que es millorés en eficàcia.

A Bèlgica, els beneficis que han aportat les reformes de municipis també han comportat dificultats. M'explico: els municipis poden fer tot allò que no estigui prohibit en la Constitució, però per poder actuar d'aquesta manera estan sota la tutela d'òrgans superiors; el problema que sorgeix és que, com que la gestió es fa sota aquesta supervisió, la gestió compartida (que no mancomunada) dificulta la prestació perquè s'exigeix una coordinació molt més gran. A més a més, cal destacar aquest cas per la gran diversitat territorial i lingüística que experimenta, com hem establert en el marc teòric.

Grècia, com hem vist, ha viscut diversos i profunds processos de reforma administrativa. El resultat que ens queda de tot això és un canvi en mètodes de gestió en la prestació de serveis que van millorar la viabilitat econòmica (a través de la creació de sinergies i l'abaratiment de costos utilitzant economies més grans) del servei tot i que, en principi, no van millorar l'eficiència.

Cadascun d'aquests casos ens mostra punts forts a l'hora de fusionar municipis en diferents punts d'Europa. Tots aquests avantatges ajuden a plantejar-se que, si més no, pel que fa a la prestació de serveis, la unificació d'ens locals a l'hora de prestar-los és una alternativa positiva si es vol millorar la prestació i la gestió dels serveis públics.

5. CONCLUSIONS I PROPOSTA

Al llarg del treball d'investigació hem tractat temes diversos que intentarem posar en comú. Primerament, cal recordar la pregunta d'investigació formulada al principi del treball per poder prosseguir amb les nostres conclusions: **Com podem transformar el marc administratiu català per aconseguir una millora en la prestació de serveis a la ciutadania sense afectar la sobirania municipal?** També, per extreure conclusions sobre la investigació que hem realitzat cal que indiquem la validesa de les nostres hipòtesis i això ho farem contrastant-ho amb els resultats obtinguts i amb les nostres conclusions finals de nivell teòric que hem extret de la part prepositiva del treball.

Així, les conclusions que obtenim dels diferents municipis que hem estudiat són diverses i mirarem de comentar-les. Primerament, cal que observem la taula següent, que mostra un resum de cadascun dels ajuntaments enquestats i com presten els serveis mínims obligatoris:

Taula Resum

Municipi	Tipus de prestació	Ineficiència en la prestació (econòmica o en qualitat)	Viabilitat de la prestació	Altres consideracions
Forallac	En solitari	Bon servei	Viable	Marc legal limita ajuntaments
Sant Gregori	En solitari	La dispersió de nuclis i l'extensió i nuclis dificulta l'eficiència	Viable	Col·laboració amb mancomunitat i amb consell comarcal
Santa Coloma de Queralt	En solitari	Mitjans i recursos escassos	Viable però amb alternatives millors	Recollida de residus gestionats pel consell comarcal
Fonollosa	Altres (majoria en solitari)	Viables, creu en mancomunació per suma de sinergies	Viable (mentre el finançament sigui el correcte)	Mancomunació comarcal per gestionar la recollida de residus

Cadaqués	En solitari	Falta de tècnics dificulta la prestació i la seva qualitat	Viable	
Menàrguens	En solitari	Eficiència en la prestació	Mancances en la capacitat de prestar	
Prats de Lluçanès	En solitari	Eficient econòmicament	Viable	Servei d'aigua mancomunat
Gualba	En solitari	Eficient econòmicament (mitjans escassos)	Viable	Serveis mínims es prestarien millor amb més mitjans i millor gestió dels recursos
Sant Jaume d'Enveja	En solitari	Hi ha equilibri financer, la taxa cobreix totalitat servei	Viable	Mancomunar és perjudicial perquè crees un altre òrgan. Serveis externalitzats
Juneda	En solitari	Eficient econòmicament	Viable	Recollida de residus gestionats pel consell comarcal
Almóster	Altres (recollida delegada)	De vegades ineficiència que s'ha de corregir	Viable	Recollida de residus gestionats pel consell comarcal
Esterri d'Àneu	En solitari	Bon servei però a vegades deficitari	Si hi hagués mancomunació el dèficit no només el suportaria l'ajuntament	Mancomunar serveis bona opció però no sempre és possible

*Elaboració pròpia a partir de les respostes dels diferents ajuntaments entrevistats

Tal com observem en la taula, la majoria de municipis presten el servei en solitari, tanmateix molts reconeixen o bé que algun dels serveis el tenen mancomunat o cedit -sigui al consell comarcal o via externalització. A més a més, una majoria dels

municipis –un s’hi oposa frontalment- consideren que compartir la prestació és quelcom positiu i que facilita que els serveis arribin millor a la ciutadania i s’optimitzen recursos.

Hem de tenir present que el cost que suposa prestar serveis mínims obligatoris en qualsevol municipi és una part relativa en el conjunt del pressupost municipal i per tant és evident que es poden prestar en solitari, tal com passa a molts ajuntaments (també de menys de 5.000 habitants), però això no vol dir que hi hagués un estalvi superior si es prestessin de manera conjunta amb altres ens o que se’n millorés l’eficiència.

Així doncs, i tot responent la pregunta d’investigació, hem de dir que es pot modificar el marc administratiu català mitjançant la mancomunació de determinats serveis on hi hagi falta de mitjans per prestar-los o gestionar-los, sempre tenint en compte que el més idoni és que els municipis tinguin característiques similars per afavorir la igualtat de la prestació en cadascun dels municipis mancomunats. També cal dir que el traspàs de competències directe al consell comarcal, tot i que hi ha una millora dels recursos i dels mitjans a l’hora de prestar els serveis, també suposa un allunyament del ciutadà.

Si observem la nostra primera hipòtesi i mirem de validar-la, podem dir que els municipis consideren que hi ha eficiència però a la vegada es creu que es podria millorar en general. Per tant, no la podem validar del tot, ja que no hem analitzant prou municipis ni prou a fons per poder extreure’n una idea clara. Pel que fa a la segona hipòtesi, podem dir que en general es veu que és millor que es prestin a través d’una mancomunitat o des d’un ens superior, i això sí que podria afectar en el fet que hi hauria més desconeixement d’aquests ens i al final potser es guanyaria en eficiència econòmica i en mitjans però no en qualitat del servei, ja que l’ajuntament és un ens proper i coneixedor de la realitat local. Però sí que podem validar la hipòtesi, ja que hi ha una millor prestació, gestió i optimització dels serveis mínims obligatoris. Finalment, la tercera hipòtesi, tampoc la podem validar perquè l’eficiència en la prestació de serveis és variable dins el món municipal català, però almenys en els municipis que hem estudiat no podem veure cap distinció, per exemple, si formen part d’una província o d’una altra. Això s’hauria de fer comparant més municipis i de manera més intensiva.

Aquest estudi es podria complementar ampliant el nombre d’ajuntaments analitzats i de manera més detallada, i centrant-nos en la realitat local de cadascun dels municipis i dels municipis que tenen al seu entorn, de la seva extensió i dispersió de nuclis poblacionals i d’altres particularitats. Així doncs, aquest treball ha intentat establir unes bases del que

més endavant pot ser un treball més exhaustiu del qual s'obtinguin més idees per poder posar en pràctica mecanismes de canvi per ajudar a millorar el marc municipal català.

Tot i així, i a tall de cloenda, la idea que extraiem de la recerca teòrica i empírica realitzada és que la suma d'esforços entre ajuntaments per prestar serveis mínims obligatoris pot resultar positiva sempre que es faci tenint en compte les particularitats de cada municipi, tal com comentem a l'apartat de "Consideracions". Per tant, la mancomunació és una recomanació a tots els municipis de menys de 5.000 habitants per a l'optimització de la prestació dels serveis mínims obligatoris, i també, per les conclusions extretes de l'estudi de casos d'altres països en què la unió de municipis (dins la qual també hi ha unió en la prestació de serveis mínims obligatoris) ha aportat més proximitat en la prestació del servei, més flexibilitat organitzativa, una reducció dels controls jurídics, una supervisió de la gestió compartida i una millora de la viabilitat econòmica. Tots aquests avantatges ens fan apostar pel treball conjunt entre ajuntaments per oferir un millor servei al conjunt de la seva ciutadania.

BIBLIOGRAFIA

Àrea de Presidència. Gabinet d'Estudis. Centre per a la Innovació Local, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Hlepas, N-K. (2005). Grècia: La democratització a través de la descentralització? (Món local; 14). Barcelona: Diputació de Barcelona. Institut d'Edicions

MARIONA Tomàs, M. (2003). Bèlgica: els efectes del procés de federalització sobre el govern local. (Món local; 7). Barcelona: Diputació de Barcelona. Institut d'Edicions.

Àrea de Presidència. Gabinet d'Estudis. Centre per a la Innovació Local, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Hlepas, N-K. (2005). Grècia: La democratització a través de la descentralització? (Món local; 14). Barcelona: Diputació de Barcelona. Institut d'Edicions.

Baccetti, C. (2001). Itàlia: Canvis en el sistema electoral: L'elecció directa de l'alcalde. (Món local; 2). Barcelona: Diputació de Barcelona. Institut d'Edicions.

Catalunya. Comissió d'experts creada per acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instància dels diferents grups del Parlament de Catalunya. (2000). Informe sobre la revisió del model territorial de Catalunya. Barcelona.

Diputació de Barcelona. Àrea de Presidència. Direcció d'Estudis i Prospectiva. Centre per a la Innovació Local, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Mouritzen, P.E. (2007). Reformar el govern local a Dinamarca: Com i per què? (Govern Local ; 2). Barcelona: Diputació de Barcelona. Àrea de Presidència. Direcció de Comunicació.

Escola d'Administració Pública de Catalunya 2017, pàgina principal Escola d'Administració Pública de Catalunya, obtingut el 18 de Febrer de 2017, disponible a: <http://eapc.gencat.cat/ca/inici/>

Fundació Carles Pi i Sunyer 2017, pàgina principal Fundació Carles Pi i Sunyer, obtingut el 22 de Febrer de 2017, disponible a: <http://pisunyer.org/>

Hlepas, N-K (2013). Local Government in Greece. In Ángel Manuel Moreno. Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 257–28.

Ley 27 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. 27 de diciembre de 2013. Jefatura del Estado. Disposiciones generales. (2013).

Ley 7 Reguladora de las Bases del Régimen Local. 2 de abril de 1985. Jefatura del Estado. Disposiciones generales. (1985).

Magre, F. (1999). L'alcalde a Catalunya. (1era ed.). Barcelona: Diputació de Barcelona. Institut d'Edicions.

Martínez-Alonso, J. L. (2013). Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió. [versió electrònica]. Revista catalana de dret públic, 47, pàg. 61-86.

Martínez-Alonso, J. L., & Ysa, T. (2001). Les personificacions instrumentals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques. (1era ed.). Barcelona: Escola d'administració pública de Catalunya.

Municat 2017, pàgina principal del Municat, obtingut el 16 de Febrer de 2017, disponible a: <http://municat.gencat.cat/ca/municat/>

Navarro, M. D. (2010). Les competències dels governs locals: una anàlisi comparativa i debat sobre el futur del món local a Catalunya. (Sector públic). Barcelona Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Finances Direcció General d'Anàlisi i Política Econòmica.

Renyer, J., Fuentes, J.R., Soto, J.I., Forcadell, X. (2011). Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011. (1era ed.). València: Tirant lo Blanch.

Sobirania. A la Enciclopèdia de Catalunya. Disponible a: <http://www.enciclopedia.cat>

Universitat Autònoma de Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Diputació de Barcelona. Àrea de Presidència. Gabinet d'Estudis de la Presidència. Mouritzen, P.E. (2004). Dinamarca: El govern local: Preparat per a la reforma?(Col·lecció Món Local, 10). Barcelona: Diputació de Barcelona, Diputació de Barcelona. Institut d'Edicions.

ANNEX I

ENTREVISTA REALITZADA ALS AJUNTAMENTS

Aquest entrevista es realitza per un treball de la Universitat Pompeu Fabra.

Criteris per respondre les preguntes:

Formar part d'un municipi de menys de 5.000 habitants.

Parla exclusivament de la prestació de serveis mínims obligatoris

Informació:

El que es pretén obtenir d'aquestes preguntes és informació sobre la viabilitat de de la prestació de serveis públics obligatoris en municipis de menys de 5.000 habitants.

Entenem per serveis mínims obligatoris aquells que preveu la Llei 7/1985. Tots els municipis han de prestar els serveis d'enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, subministrament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies públiques i control d'aliments.

Preguntes:

1. De quina manera presteu els serveis mínims?
Mancomunadament/ En solitari/ Altres
*En cas que cadascun es presti d'una manera diferent ho podríeu explicar? (a l'apartat altres consideracions)
2. A l'hora de prestar serveis públics veieu que hi ha ineficiència econòmica o d'altres tipus (mal servei a determinades persones, per exemple) en la prestació.
3. Creieu que és viable la prestació de serveis mínims obligatoris en el vostre municipi o hi podrien haver alternatives millors.
SI / NO *en cas afirmatiu, quines?
4. Altres consideracions sobre el tema.