

Projecte de Llei de petits municipis

El mapa municipal català es caracteritza per l'existència d'un gran nombre de municipis i per l'elevada proporció d'aquests amb un nombre d'habitants molt reduït. Més del 55 % dels municipis catalans, és a dir 524 municipis, tenen una població inferior als 1000 habitants i, si a aquests, s'afegeixen els que no arriben als 2000 habitants, el nombre s'eleva a 627. D'altra banda, una gran part es troba situat en zones de muntanya i/o zones de difícil accés.

La manca d'un mínim de població en els municipis comporta, en molts supòsits, una escassa capacitat econòmica i de gestió per al compliment dels serveis mínims i, també, per a la implantació d'aquells altres serveis, que no sent obligatoris, són reclamats avui en dia per la ciutadania. Ja en la reforma de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, efectuada per la Llei 13/1998, de 19 de novembre, es van establir uns criteris restrictius per poder procedir a la creació de nous municipis per segregació, en establir que tant el nou municipi com aquell del qual se segrega han de comptar amb una població de, com a mínim, 2000 habitants. En la memòria del projecte aquesta xifra es justificava a partir del càlcul del pressupost necessari per al manteniment d'una mínima estructura administrativa municipal bàsica.

A les dificultats econòmiques s'afegeix la creixent complexitat en la prestació dels serveis, conseqüència tant de l'especialització que suposa la utilització obligada de les noves tecnologies com de l'increment de noves demandes de serveis, del tot lícites, per part dels ciutadans i ciutadanes.

Aquesta situació requereix una actuació per part dels poders públics a fi de possibilitar, d'una banda la permanència dels ciutadans en el territori i alhora que aquests gaudeixin d'un nivell de qualitat de vida i de prestació de serveis equivalent al de la resta de ciutadans de Catalunya. D'una altra banda, cal també que la millora en la prestació dels serveis locals vingui acompanyada d'una millora en la gestió financera i administrativa i d'una optimització dels recursos públics.

Per últim, però no per això menys important, és necessari, no sols mantenir i respectar el caràcter bàsic del municipi català com a nucli de participació política, sinó que, és imprescindible per a un correcte funcionament de la democràcia, reforçar el paper dels municipis petits en aquest sentit. Així és entès per la Carta Europea d'Autonomia Local, que proclama els principis de proximitat al ciutadà, de descentralització de poder, d'autonomia local entesa en benefici dels seus habitants i de participació directa en la gestió dels assumptes públics.

Aquesta estructura territorial de Catalunya, organitzada en petites comunitats arreu del territori, no ha de ser un obstacle per al benestar de la ciutadania, sinó ans al contrari, ha de poder ser aprofitada i ha de poder contribuir al desenvolupament social i econòmic del país. Cal disposar, però, d'un instrument de equilibri a fi que existeixi una igualtat d'oportunitats de desenvolupament en tots i cadascun dels punts del territori català i una igualtat d'oportunitats per als seus habitants, amb independència d'on visquin.

Amb la finalitat d'aconseguir aquests objectius es considera necessari que aquests municipis siguin reconeguts i estiguin dotats d'un règim específic que prevegi mesures de discriminació positiva, que serveixin per compensar l'esforç suplementari que han de realitzar els petits municipis per a la prestació d'uns serveis de qualitat.

Per assolir aquests objectius cal també reforçar el caràcter de la comarca com a ens local de caràcter supramunicipal i fomentar l'exercici de les competències comarcals d'assessorament i suport als petits municipis, així com facilitar que la comarca pugui prestar serveis municipals quan el municipi no pugui gestionar o quan no sigui prou eficient que ho faci. És en l'àmbit dels municipis més petits on més cal que actuï la comarca, la qual, com es diu al preàmbul de la Llei 8/2003, de 5 de maig, de tercera modificació de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya, s'ha anat consolidant com a part de l'organització territorial de Catalunya i els consells comarcals han esdevingut una instància necessària dins l'Administració local catalana.

L'objectiu d'aquesta llei és, doncs, establir un marc jurídic que permeti fer efectiu el principi d'equilibri territorial, fixar la població al territori i garantir a tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya un nivell homogeni en la prestació de serveis.

La llei s'estructura en cinc títols. El primer, relatiu a les disposicions generals estableix l'objecte, els principis i l'àmbit d'aplicació de la llei. Són objecte de les mesures establertes per aquesta llei els petits municipis, considerant com a tals els que tenen una població inferior als 1000 habitants i els que tenen una població entre 1000 i 2000 habitants sempre que, o bé tenen uns ingressos ordinaris per càpita inferiors al 75% de la mitjana d'aquests, o bé la seva població es troba disseminada o en més d'un nucli de població. A més, queden incloses en l'àmbit d'aplicació de la llei les entitats municipals descentralitzades que reuneixen les condicions per a ser equiparades als petits municipis.

El títol II fa referència a les mesures de suport tècnico-jurídic. La llei introdueix com a novetat la creació d'unitats de suport als petits municipis en les comarques, amb la finalitat d'assessorar, prestar serveis i donar assistència jurídica, econòmica i tècnica a aquells que ho requereixin. També es preveu la necessitat que el Govern disposi d'una informació exhaustiva sobre els equipaments, el personal, els serveis i la implantació de les noves tecnologies a aquests ens locals. Aquesta informació ha de servir per a l'establiment acurat de mesures de foment i cooperació. S'imposa, a més, l'obligatorietat de tenir en compte els petits municipis en tots els plans, programes i disposicions de caràcter general que aprovi el Govern, amb la finalitat que s'hi incloguin les mesures que calguin per atendre les seves especificitats.

Les mesures de foment i cooperació econòmica, que estan regulades al títol III, s'instrumenten primordialment a través del Fons de Cooperació Local de Catalunya. Aquest Fons, d'una banda, ha d'incrementar progressivament la participació dels petits municipis en els ingressos de la Generalitat i ha de consignar separadament la dotació destinada a aquests de la de la resta. D'una altra banda, el Fons ha d'incrementar la participació de les comarques tenint en compte el nombre de petits municipis que tingui cadascuna. També s'estableix la prioritització de les obres i els serveis dels petits municipis tant en relació al Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya com pel que fa a les línies de foment que estableixin les administracions catalanes.

En el títol IV la llei fa referència a les relacions interadministratives. En primer lloc es recorda el caràcter subsidiari de la comarca respecte dels serveis obligatoris dels municipis que, per raó de llur població no estan obligats a prestar-los. S'estableix, com a novetat, la no necessitat d'instruir expedient de dispensa de prestació de serveis mínims a tots els considerats petits municipis. La llei preveu la obligatorietat de que el programa d'actuació comarcal inclogui un pla específic per als petits municipis i determina el seu contingut. Per últim s'estableix que tant el Govern com les comarques han de prestar assessorament i suport a la constitució de mancomunitats i comunitats de petits municipis.

El Títol V, dedicat a la representació dels petits municipis, crea, en primer lloc, dues subcomissions de petits municipis, una dins la Comissió de Govern Local i una altra dins la Comissió de Cooperació Local, amb la finalitat de prestar assessorament i ser consultades en aquelles qüestions que afectin, de forma substancial, aquests municipis. En segon lloc, crea un grup de treball dels alcaldes dels petits municipis dins el consell d'alcaldes de la comarca.

Títol I

Disposicions generals

Article 1

Objecte

1.1 Aquesta Llei té per objecte establir un règim especial per als municipis petits amb la finalitat d'atendre la seva especificitat i de millorar la prestació dels serveis als seus habitants.

1.2 Aquesta finalitat es concreta en els objectius següents:

- a) Garantir un nivell equivalent en la prestació dels serveis.
- b) Assegurar un nivell de dotacions satisfactori en infraestructures i equipaments.
- c) Vetllar per l'equilibri territorial.
- d) Concretar la relació entre els municipis petits i la comarca quant a l'establiment i adequada prestació dels serveis municipals.
- e) Prioritzar la participació dels municipis petits en els plans, programes i accions de desenvolupament en l'àmbit local.
- f) Fomentar les fórmules d'agrupació i agregació de municipis petits per a la prestació eficient i eficaç dels serveis.
- g) Facilitar i garantir l'accés de tots els ciutadans a les noves tecnologies.

Article 2

Principis

Les administracions públiques amb competències en matèria de règim local, a l'hora de portar a terme les determinacions d'aquesta Llei, actuaran d'acord amb els principis d'autonomia local, proporcionalitat, subsidiarietat, col·laboració i coordinació.

Article 3

Àmbit d'aplicació

3.1 Les disposicions contingudes en aquesta Llei són d'aplicació als petits municipis i a les entitats municipals descentralitzades que reuneixin els requisits establerts per a ser considerat petit municipi.

3.2 Als efectes d'aquesta llei es consideren petits municipis aquells que compleixin alguna de les condicions següents:

- a) Tenir una població inferior a 1000 habitants.
- b) Tenir una població inferior a 2000 habitants i uns ingressos ordinaris per càpita, calculats en termes d'esforç fiscal similar, inferiors al 75% de la mitjana d'aquests municipis.
- c) Tenir una població inferior a 2000 habitants radicada en més d'un nucli de població diferenciats, o de forma disseminada.

3.3 El Departament de Governació i Relacions Institucionals determinarà els municipis que compleixen les condicions establertes als apartats anteriors, d'acord amb la metodologia que s'estableixi per reglament.

3.4 La relació de municipis a què fa referència l'apartat 3.3 serà revisada cada quatre anys per tal d'adaptar-la als canvis de població i de desenvolupament econòmic que es produeixin durant aquest període.

Titol II

Mesures de suport tècnico-jurídic

Article 4

Unitats de suport

4.1 En cada comarca hi ha d'haver una unitat de suport als petits municipis amb la finalitat d'assessorar, prestar serveis i donar assistència jurídica, econòmica i tècnica als municipis que ho requereixin, que es podrà integrar en el servei de cooperació i assistència municipals.

4.2 Les unitats de suport són de caràcter multidisciplinar i estan formades per tècnics especialitzats en aquelles matèries que, en funció de la tipologia dels municipis de la comarca, siguin més necessaris.

4.3 El Govern ha d'establir els criteris en relació a la participació de la Generalitat, les Diputacions, els consells comarcals i els municipis en el finançament d'aquestes unitats.

Article 5

Accés a les noves tecnologies

5.1 El Govern de la Generalitat ha d'elaborar un Pla per a la implantació i l'ús de les noves tecnologies en els municipis objecte d'aquesta Llei i l'ha de dotar econòmicament.

5.2 El Pla ha de preveure l'adopció de les mesures i la construcció de les infraestructures necessàries per fer accessible internet a tots els petits municipis. En el Pla també ha de figurar la existència a tots els municipis de punts d'accés públic a la xarxa internet.

Article 6 Informació

6.1 El Govern de la Generalitat ha d'establir els mecanismes per poder disposar de la informació que sigui necessària per tenir un coneixement exhaustiu dels equipaments, el personal, els serveis i la implantació de les noves tecnologies dels petits municipis. Aquesta informació s'ha d'actualitzar amb la periodicitat que s'estableixi reglamentàriament.

6.2 Les dades recollides han de servir de base per a l'elaboració de les mesures de foment i cooperació als petits municipis i per a l'elaboració dels plans comarcals de petits municipis a què fa referència l'article 11 d'aquesta Llei.

Article 7 Plans i programes

En tots els plans, programes i disposicions de caràcter general que aprovi el Govern que tinguin com a destinataris els ens locals i/o afectin el territori s'ha de fer una referència expressa als petits municipis i s'han d'incloure, si és el cas, les mesures que calguin per atendre la seves especificitats.

Títol III Mesures de foment i cooperació econòmica

Article 8 Fons de Cooperació Local

8.1 El Fons de Cooperació Local de Catalunya ha d'incrementar progressivament la participació dels petits municipis en els ingressos de la Generalitat. En les lleis de pressupostos de la Generalitat s'han de consignar separadament la dotació destinada exclusivament als petits municipis de la de caràcter general a distribuir entre la resta dels municipis.

8.2 El Fons de Cooperació Local de Catalunya ha d'incrementar la participació de les comarques tenint en compte el nombre de petits municipis que hi hagi a cadascuna d'elles, per tal que puguin fer front a les obligacions que aquesta Llei imposa als consells comarcals en relació als serveis que han de prestar als municipis esmentats.

Article 9

Pla Únic d'Obres i Serveis

El Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya ha de prioritzar les obres i els serveis dels petits municipis i ha d'incorporar el finançament dels plans comarcals de petits municipis regulats a l'article 11 d'aquesta Llei.

Article 10 Línies d'ajut

En totes les línies de foment que estableixin les administracions catalanes que tinguin per destinataris els ens locals, s'han de prioritzar els petits municipis.

Títol IV Mesures de cooperació interadministratives

Article 11 Prestació de serveis

11.1 La comarca ha de prestar, amb caràcter subsidiari, aquells serveis previstos a l'article 67 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya en els petits municipis que, per raó de llur població, no estan obligats a prestar-los.

11.2 La comarca exerceix les funcions d'assistència i cooperació als petits municipis tenint en compte el seu nombre d'habitants, la seva situació geogràfica i llur tipologia quant a l'activitat econòmica predominant.

11.3 L'establert a l'article 69 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de regim local de Catalunya, en relació a la no necessitat d'instrucció d'expedient de dispensa de prestació de serveis mínims és d'aplicació a tots els municipis que, d'acord amb aquesta Llei, són considerats petits municipis.

11.4 El municipi, el consell comarcal i la diputació es faran càrrec del finançament del cost del servei mínim objecte de la dispensa.

Article 12 Pla comarcal

12.1 En el programa d'actuació comarcal s'ha d'incloure un pla específic per als petits municipis, en el que han de figurar:

- a) Una diagnosi de la realitat socioeconòmica dels petits municipis de la comarca.
- b) L'estructura dels serveis de suport als petits municipis.
- c) El disseny de les mesures que s'han d'implantar en relació a aquests municipis i, amb caràcter prioritari, les relatives a les infraestructures i els equipaments.
- d) Els serveis, les obres i les activitats que, en el seu cas, la comarca prestarà per garantir els serveis municipals obligatoris

- e) Les actuacions necessàries per a la implantació de les noves tecnologies en els petits municipis.
- f) El cost i el finançament del pla.

12.2 El procediment per a l'elaboració i aprovació del pla comarcal de petits municipis, la seva vigència i les revisions són els establerts per als programes d'actuació comarcal. En tot cas, el pla ha de ser informat pel grup d'alcaldes dels petits municipis regulat a l'article 14 d'aquesta Llei.

Article 13

Prestació de serveis en comú

13.1 El Govern de la Generalitat i les comarques han de prestar assessorament i suport a la constitució de mancomunitats i comunitats de petits municipis i han d'establir les mesures necessàries per cooperar amb el seu correcte funcionament.

13.2 Dins les línies d'ajut que s'estableixin per a obres i serveis d'interès supramunicipal, ha de figurar un apartat específic per a aquelles que siguin promogudes per petits municipis.

13.3 Els consells comarcals han d'analitzar i estudiar, amb la participació dels municipis afectats, els inconvenients i els avantatges que, per a l'eficàcia i eficiència de la prestació de serveis públics locals als ciutadans i per a la representació política dels interessos generals d'aquests territoris, suposaria la gestió de competències i serveis de forma agrupada, així com les tècniques de cooperació que s'haurien d'adoptar en cada cas, els terminis d'aplicació i el règim financer.

Article 14

Accés a l'habitatge

Els consells comarcals, amb la concurrència d'altres administracions públiques, promouran la construcció d'habitatge social en els municipis objecte d'aquesta Llei.

Article 15

Transport públic

El Govern juntament amb els consells comarcals han de coordinar el sistema de transport escolar amb les línies de transport públic regular en aquells municipis que no disposin d'una xarxa de comunicació pròpia.

Títol V

Representació

Article 16

Subcomissions

16.1 Dins les Comissions de Govern Local i de Cooperació Local es creen les Subcomissions de petits municipis, amb la finalitat de ser consultades i de prestar assessorament en totes aquelles qüestions que afectin, de forma substancial, aquesta tipologia de municipis.

16.2 La composició i les funcions de les subcomissions de petits municipis a què fa referència l'apartat 1 es determinaran per reglament.

Article 17

Grup de treball d'alcaldes

Dins el consell d'alcaldes de cada comarca es crea un grup de treball integrat pels alcaldes dels petits municipis de la comarca amb la finalitat d'informar i efectuar propostes sobre les qüestions que afectin aquests municipis.

Disposició addicional

Única

En el termini d'un any a comptar de la data d'entrada en vigor d'aquesta Llei, els consells comarcals han de modificar els actuals programes d'actuació comarcal per tal de donar compliment al que disposa l'article 12 d'aquesta Llei.