

Els governs locals de Catalunya: competències i mida òptima.

Maite Vilalta Ferrer

Universitat de Barcelona

1. Introducció

En un Estat compost, on no tot allò que té encomanat el sector públic ho fa un únic govern, cal que el repartiment de les competències entre els diferents nivells de govern, es faci tenint en compte una sèrie de determinants. La literatura econòmica, concretament la teoria del federalisme fiscal, ens ofereix una sèrie de principis que cal tenir en compte a l'hora de decidir la distribució de les competències entre els diferents nivells de govern. Essencialment, es tracta de garantir que els governs puguin prestar els serveis de garantint que es farà de manera eficient i equitativa. I aquesta qüestió està molt relacionada amb la seva mida.

L'objectiu d'aquest escrit és, precisament, analitzar què és el què realment fan els governs locals, fonamentalment els ajuntaments de Catalunya, dins del marc competencial que tenen assignat. Aquesta anàlisi ens permet reflexionar sobre si els nostres municipis tenen la mida òptima per prestar els serveis que els hi han estat assignats. L'anàlisi es realitza a partir de les liquidacions dels pressupostos de despesa dels governs locals corresponents a l'any 2016.

L'escrit s'estructura en 5 apartats a part d'aquesta introducció. A l'apartat 2 es fa un breu repàs a la bibliografia econòmica sobre la mida òptima dels governs. A l'apartat 3 es descriu la configuració del nivell de govern local a Catalunya: es detallen quins són els diferents governs que en formen part, quina mida tenen i quin pes representen dins el conjunt del sector públic català. A l'apartat 4 s'explica què fan els municipis de Catalunya. Concretament, es descriu el seu marc legal competencial i s'analitza la seva despesa, tenint en compte la qüestió de la mida. L'apartat 5 es destina als governs supramunicipals (diputacions, consells comarcals, mancomunitats de municipis i àrea metropolitana de Barcelona); es descriu en què gasten i com gasten. I finalment, el punt 6 conté un apunt final a títol de conclusió.

2. El marc teòric: Quina és la mida òptima dels governs?

Les aportacions sobre el federalisme fiscal ofereixen un marc teòric sobre quin ha de ser el nivell de govern que ha d'exercir les diferents funcions que té encomanades el sector públic. Es podria afirmar, de forma molt sintètica, que es considera que les funcions clàssiques del sector públic (assignativa, redistributiva i estabilitzadora) assenyalades per Musgrave (1959), haurien de ser exercides per aquell nivell de govern que ho pogués fer de la manera més eficient possible, tenint en compte, per una banda, l'estructura dels costos lligats a la prestació dels diferents serveis i, per altra banda, els avantatges que es poden derivar de la prestació diversificada, no uniforme, d'aquests serveis (Castells:1988, pp.15 a 41 ; Herrero, Loscos, Tránchez, Vilalta: 2014, pp 251 a 268.; Gallego, Vilalta: 2016, pp.21 a 30).

Hi ha un cert consens en què la funció assignativa del sector públic, aquella que consisteix en corregir les fallades del mercat, la facin governs subcentrals, és a dir, governs amb una mida inferior a la del govern central. L'objectiu d'aquesta funció és la de contribuir a l'eficiència en la determinació dels preus i quantitats dels béns i serveis que es produeixen i es consumeixen en un determinada economia. Concretament, hi ha aportacions molt rellevants que defensen la descentralització de l'assignació dels anomenats béns públics. El mecanisme de mercat falla a l'hora d'assignar-los degut a la impossibilitat

d'exclusió i al consum no rival, i és per això que s'encomana als governs que intervinguin, que siguin ells qui els subministrin. Les raons per les quals es recomana que ho facin els governs subcentrals es basen, fonamentalment, en dos tipus de criteris: i) criteri d'àrea geogràfica òptima; ii) criteri de nombre d'usuaris òptim.

El "teorema de la descentralització d'Oates" (1972) es basa, precisament, en el criteri d'àrea geogràfica òptima. Oates demostra que el subministrament diversificat dels béns públics per part de governs subcentrals, provoca més benestar (més eficiència) que el subministrament uniforme per part d'un sol govern (el central), degut a que es dona una millor adaptació de l'oferta a les preferències i necessitats dels individus que viuen en cadascuna de les diferents àrees geogràfiques del territori. És doncs, l'heterogeneïtat de les preferències la que justifica l'existència de governs subcentrals, la descentralització. De fet, el principi que hi ha darrera d'aquest teorema és el de subsidiarietat, que assenyalava que l'activitat del sector públic l'hauria de fer el nivell d'administració pública més propera al ciutadà. La proximitat de les institucions a la ciutadania facilita, per una banda, el coneixement de les seves preferències, i per altra banda, atès que els governs subcentrals tenen una dimensió més reduïda, poden ser més flexibles i reaccionar més àgilment davant de possibles canvis i circumstàncies (Oates, 1999). A més, la proximitat pot ajudar a millorar el funcionament dels mecanismes de control democràtic i de revelació de preferències, en la mesura que afavoreix una major participació ciutadana. La proximitat fa que el rendiment de comptes, entre el ciutadà i el seu govern sigui més transparent i eficaç (Inman i Rubinfeld, 1997). Aquest major control dels votants sobre els governs que tenen més a prop, podria fins i tot contribuir a reduir la corrupció i contenir el creixement de la despesa pública (Liberati y Sacchi, 2011). Una de les aportacions més rellevants lligades al procés de revelació de preferències dels ciutadans en relació a la provisió dels béns públics és, sens dubte, la de Tiebout (1956). Segons aquest autor els ciutadans només podran revelar veritablement les seves preferències en relació als béns públics, si poden "votar amb els peus", és a dir, si poden escollir entre diferents ofertes d'un mateix bé públic i anar-se'n, moure's, cap aquell territori on el que ofereix el govern s'adapta millor a les seves necessitats. I això, afirma Tiebout, només és possible si existeixen ofertes diversificades (governos subcentrals). Un altre argument que reforça els avantatges de la descentralització es basa en la idea que els governs subcentrals poden fer un paper de "laboratori" en la gestió de les polítiques públiques (Kollman et al. 2000). S'observa que iniciar processos de canvi, d'innovació, pot tenir menys riscos si es fa en territoris petits. Si tenen èxit, serà fàcil estendre l'experiment, i si fracassen la repercussió dels efectes negatius no serà tan gran.

Els arguments que es basen en el nombre d'usuaris per determinar la mida òptima dels governs, són els que es fonamenten, principalment, en tres aspectes: 1) l'aprofitament d'economies d'escala en la producció i en el consum dels béns públics. En aquest cas la recomanació és que el subministrament dels béns públics el faci aquell govern que pugui aprofitar al màxim les economies d'escala. Això obliga a conèixer el volum de població a partir del qual ja no s'aprofiten o per sota del qual s'estan desaprofitant; 2) el compliment del principi d'equivalència fiscal, que es produeix quan no hi ha correspondència entre beneficiaris i contribuents d'un determinat bé públic. Pot passar que un determinat bé sigui subministrat per un govern subcentral, per exemple un govern municipal, i que els individus que se'n beneficien no siguin només els que viuen en aquest municipi, sinó també d'altres. En aquest cas s'ha produït una externalitat, un desbordament. Hi ha més beneficiaris que contribuents. Quan això passa és probable que les decisions dels governants no tinguin en compte tots els beneficis i tots els costos que suposa el subministrament dels béns públics i, per tant, el més segur és que la provisió que se'n faci sigui subòptima. En aquest cas la teoria recomana que el govern que presti un determinat servei públic sigui aquell que pugui internalitzar tots els beneficiaris d'aquest servei; i 3) els costos de congestió que es donen a mesura que augmenta el nombre d'usuaris d'un servei, donat un determinat nivell d'output del mateix. Quant augmenta el nombre d'individus als quals va destinat un servei disminueixen, per una banda, els costos per capità d'aquest servei, però augmenten els costos de congestió. En aquest cas es tracta de buscar el nombre d'usuaris òptim per cada servei públic de

manera que l'augment dels costos de congestió provocats per l'augment d'usuaris siguin inferiors a la reducció dels costos per capità (Teoria de Clubs de Buchanan). Si el nombre d'usuaris d'un determinat servei públic òptim estimat d'aquesta manera, és inferior al total d'individus que viuen en un determinat Estat, voldrà dir que la mida òptima del govern que l'ha de prestar no és el govern central si no un govern subcentral.

Si bé tal com s'ha dit, hi ha un cert consens teòric en considerar que els governs subcentrals –regionals o locals- tenen un paper important en la provisió (assignació) de béns i serveis públics, l'exercici de les funcions redistributiva i estabilitzadora a nivell subcentral comporta problemes, en alguns casos, de difícil solució.

Pel que fa a la funció redistributiva, el principal argument en contra de la seva descentralització té a veure amb la mobilitat dels individus. La premissa és que si els governs subcentrals disposen d'instruments que els permet fer redistribució (impostos, prestacions monetàries, etc.), els ciutadans es mouen pel territori buscant aquell territori on el seu govern, fa una política fiscal que els hi és més propícia. Es a dir, els individus es desplaçaran cap aquell territori on el seu govern els ofereixi el millor “residu fiscal” (diferència entre allò que aporten al govern en forma de tributs i allò que en reben en forma de despesa pública). Això a la llarga pot suposar concentracions d'individus de rendes altes en un lloc i individus de rendes baixes en un altre, propiciant concentracions de rendes altes en un lloc del territori i concentracions de rendes baixes cap a un altre lloc del territori. Això no és, evidentment, l'objectiu de cap política redistributiva. Aquesta argumentació és la que tradicionalment ha proporcionat la teoria del federalisme fiscal (Oates, 1972, 1999; Musgrave i Musgrave, 1977; Boadway, 1979), però cal dir que ha estat matisada posteriorment per alguns autors (Pauly, 1973; Grewal, 1981; etc.) i, podríem dir, rebatuda per la mateixa realitat. L'exercici de polítiques amb resultats redistributius entre la població, per part de governs subcentrals, no sempre ha anat acompanyada de migracions dins d'un mateix estat que hagin acabat produint les esmentades concentracions.

I pel que fa a la funció estabilitzadora, que consisteix, fonamentalment, en aplicar mesures que ajudin a contrarestar el cicle econòmic, el principal argument contrari a la seva descentralització es basa que aquestes mesures han de ser aplicades en entorns d'economies tancades per tal que tinguin els seus efectes allà on s'espera que els tinguin, i no es traslladin cap a altres indrets. Les economies dels governs subcentrals són massa obertes, de manera que les decisions macroeconòmiques amb objectiu estabilitzadors que es puguin prendre tindran els seus efectes a altres territoris. Això fa que actualment, fins i tot aquest tipus de mesures siguin més efectives si es decideixen a nivell supra-estatal, per exemple, en la mateixa Unió Europea. No obstant, darrerament s'ha demostrat que hi ha mesures microeconòmiques que poden ajudar a contrarestar el cicle i que, per tant són estabilitzadores, que tenen una major efectivitat si són aplicades a nivell local. Es tracta, per exemple, de les polítiques orientades al foment de l'ocupació.

3. Els governs locals a Catalunya: quins són, quina mida tenen i quin pes representen dins el conjunt del sector públic català.

3.1. Els governs locals de Catalunya i la seva mida.

El nivell de govern local a Catalunya està integrat per diferents ens. Amb dades del 2016 són els següents: 947 municipis, 4 províncies, 41 comarques, 60 mancomunitats de municipis, 1 àrea metropolitana i 65 entitats descentralitzades de municipis. Es tracta d'un nivell de govern amb diferents esglaons d'administració: els ajuntaments, les diputacions, els consells comarcals, el govern de l'àrea metropolitana de Barcelona, els òrgans de govern de les mancomunitats de municipis i els de les entitats descentralitzades. Així doncs, d'una banda, hi hauria els municipis i, per l'altra, un conjunt

d'ens supramunicipals (províncies, comarques, mancomunitats, àrea metropolitana). I l'ahora existeixen els ens "inframunicipals" (entitats descentralitzades de municipis). Es tracta d'un complex i extens conglomerat d'entitats de govern local. Un elevat nombre de municipis i un entramat d'ens supramunicipals que caldrà veure què fan i si té sentit la seva existència des d'un punt de vista econòmic. Estem parlant de 1.118 entitats locals a Catalunya.

La taula 1 mostra que el 77,8% dels municipis de Catalunya tenen menys de 5.000 habitants. No obstant, el 41,5% de la població es concentra en municipis de més de 100.000 habitants. Concretament, el 20,1% viuen en algun dels 9 municipis que tenen d'entre 100.000 i 300.000 habitants (representen l'1,0% del total), i un 21,4% viuen a l'únic municipi de Catalunya, Barcelona, que té més de 300.000 habitants.

Les dades mostren que la mida de la majoria del municipis catalans és reduïda. De fet el 93,2% dels municipis tenen menys de 20.000 habitants i concentren quasi el 30% de la població catalana (el 29,3%). La qüestió que es planteja és si aquesta mida els permet prestar eficientment els serveis que tenen encomanats, és a dir, si és la mida òptima des d'un punt de vista de l'eficiència assignativa.

Taula1. Nombre de municipis segons tram de població. 2016.

	Nombre de municipis	%	Població	%
De menys de 5.000 hab.	737	77,8%	774.169	10,3%
De 5.000 a 20.000 hab.	146	15,4%	1.432.239	19,0%
De 20.001 a 50.000 hab.	41	4,3%	1.263.237	16,8%
De 50.001 a 100.000 hab.	13	1,4%	934.877	12,4%
De 100.001 a 300.000 hab.	9	1,0%	1.509.328	20,1%
De més de 300.000 hab.	1	0,1%	1.608.746	21,4%
Total	947	100,0%	7.522.596	100,0%

Elaboració pròpia a partir d'INE.

La taula 2 conté la població de Catalunya per províncies. En aquest cas es pot comprovar que quasi tres quartes parts de la població catalana es concentra a la província de Barcelona. Les províncies de Girona i Tarragona tenen un volum de població molt similar i representen el 10% del total cadascuna d'elles. La província de Lleida és la més petita (el 5,8% del total). Catalunya té doncs quatre províncies amb una població molt desigual d'una respecte les altres tres. Si en un futur es pensés en la província com l'ens supramunicipal que podria assumir determinades competències locals, caldria tenir en compte aquesta qüestió.

Taula 2. Població de les províncies de Catalunya. 2016

	Nombre habitants	%
Barcelona	5.542.680	73,7%
Girona	753.576	10,0%
Lleida	434.041	5,8%
Tarragona	792.299	10,5%
Total	7.522.596	100,0%

Elaboració pròpia a partir d'INE

La taula 3 ens permet veure la mida de les comarques segons la seva població. Catalunya té 41 comarques, n'hi ha 16 que tenen una població d'entre 10.000 i 50.000 habitants i 14 que tenen una població de 50.001 i 200.000 habitants. Es pot dir, per tant, que la majoria de les comarques, el 73,2%, tenen una població que es mou entre els 10.000 i els 200.000 habitants. Només 4 comarques tenen una població per sota dels 10.000 habitants, 6 que tenen una població d'entre 200.001 i 1.000.000, i 1 que en té més d'un milió. Caldrà veure que fan les comarques i si estarien en condicions de ser l'ens supramunicipal que, per la seva mida, pogués assumir la prestació de determinats serveis municipals. En tot cas, es pot observar una certa heterogeneïtat en la mida de les comarques.

Taula 3. Nombre de comarques per trams de població. 2016

	Nombre de comarques per trams	%	Població total de les comarques per trams	%
Menys de 10.000 habitants	4	9,8%	29.850	0,4%
De 10.001 a 20.000 habitants	6	14,6%	88.137	1,2%
De 20.001 a 50.000 habitants	10	24,4%	335.539	4,5%
De 50.001 a 100.000 habitants	4	9,8%	300.294	4,0%
De 100.001 a 200.000 habitants	10	24,4%	1.496.957	20,1%
De 200.001 a 500.000 habitants	4	9,8%	1.288.716	17,3%
De 500.001 a 1.000.000 habitants	2	4,9%	1.703.036	22,9%
Més 1.000.001 habitants	1	2,4%	2.205.803	29,6%
Total	41	100,0%	7.448.332	100,0%

Elaboració pròpia a partir d'Idescat.

3.2. El pes del nivell de govern local dins el conjunt del sector públic de Catalunya.

La taula 4 conté el volum de despesa realitzada a Catalunya pels diferents governs que hi presten serveis, corresponent a l'any 2014. Aquell any la despesa pública a Catalunya va ser d'un total de 75.740,88 milions d'euros, dels quals un 14,2% corresponen als governs locals. Aquest és, doncs, el pes del nostre nivell local de govern.

La despesa realitzada per la Generalitat de Catalunya representa el 39,9% del total. Els governs locals i la Generalitat realitzen, conjuntament, més de la meitat de la despesa pública que es fa Catalunya, concretament, del 54,1%. La resta correspon a la realitzada per l'administració central de govern (un 6,9%) i per l'administració de la seguretat social (un 38,9%).

Les dades mostren que governs locals i Generalitat de Catalunya van gastar, conjuntament, un total de 41.002,88 milions; un 73,8% corresponen a la Generalitat i un 26,2% als governs locals. Amb aquestes dades es pot dir que si Catalunya fos un país unitari seria força centralitzat.

Taula 4. La despesa pública a Catalunya per nivells de govern. 2014.

	Milions €	%
Govern central	34.738,00	45,9%
Administració central	5.238,00	6,9%
Administració de la Seguretat Social	29.500,00	38,9%
Govern Generalitat de Catalunya	30.254,91	39,9%
Governs locals	10.747,98	14,2%
Total	75.740,88	100,0%

Elaboració pròpia a partir de Generalitat de Catalunya 2017; Ministeri Hisenda i Funció Pública.

4. Què fan els municipis de Catalunya? El seu marc competencial i el comportament de la seva despesa.

4.1. El marc competencial.

El marc competencial dels municipis, queda definit a la Llei 7/85 de 2 d'abril, reguladora del règim local. Concretament, en els articles del 25 al 28. El contingut d'aquests tres articles es pot resumir de la manera següent:

a) L'article 25 d'aquesta llei, fa referència a les matèries que seran exercides pels municipis, en els termes que estableixi la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes. El punt 1 d'aquest article estableix que el municipi pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots aquells serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions dels seus ciutadans. El punt 2 del mateix article estableix que el municipi exercirà, en tot cas, competències en un conjunt de matèries que enumera de forma explícita. Posteriorment, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, estableix que el municipi exercirà, en tot, competències pròpies dels municipis incloent les següents matèries: 1) urbanisme (planejament, gestió, execució i disciplina urbanística; protecció i gestió de l'habitatge de protecció pública amb criteris de sostenibilitat financera;

conservació i rehabilitació de l'edificació); 2) medi ambient urbà (parcs i jardins, gestió dels residus sòlid i urbans i protecció de la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica en les zones urbanes); 3) aigües (abasteixement d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals); 4) infraestructures (infraestructura viària i altres equipaments de la seva titularitat); 5) serveis socials (avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació de risc d'exclusió social); 6) seguretat i protecció civil (policia local, protecció civil, prevenció i extincions d'incendis); 7) trànsit (trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat; transport col·lectiu urbà); 8) turisme (informació i promoció de l'activitat turística d'interès i àmbit local); 9) comerç (fires, mercats, llotges i comerç ambulant); 10) salut pública (protecció de la salubritat pública); 11) cementiris i activitats funeràries; 12) esport (promoció de l'esport i instal·lacions esportives i d'ocupació del temps lliure); 12) cultura (promoció de la cultura i equipaments culturals); 13) educació (participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents; conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial); 14) participació ciutadana: promoure en el terme municipal la participació dels ciutadans en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions.

Les diferències més rellevants respecte a les competències municipals fixades en la Llei 7/1985 Reguladora de Bases del Règim Local són, en primer lloc, la desaparició d'algunes matèries, com són els escorxadors, la participació en la gestió de la atenció primària de salut i la promoció i reinserció social; en segon lloc, la limitació de les competències municipals en matèria de serveis socials a l'avaluació i informació sobre les necessitats existents, i a l'atenció en cas d'urgència; i, en tercer lloc, l'especificació que les competències de conservació, manteniment i vigilància de centres docents fan referència als centres d'educació infantil, educació primària o d'educació especial i queden exclosos, per tant, els centres d'educació secundària obligatòria.

b) L'article 26 delimita l'obligatorietat del serveis que han d'exercir els municipis segons el seu volum de població. Es determina que els municipis, ja sigui sols o associats, han de prestar un conjunt de serveis que varia segons la seva mida. Tenint en compte les modificacions que ha suposat la Llei 27/2013 respecte la Llei 7/1985, el quadre 1 mostra, de forma esquemàtica, el contingut d'aquest article.

Quadre 1. Serveis que han de prestar els municipis segons la seva mida

Serveis que han de prestar tots els municipis	Enllumenat públic Cementiri Recollida de residus Neteja viària Abasteixement domiciliari d'aigua potable Clavegueram Accés als nuclis de població Pavimentació de les vies públiques Control d'aliments i begudes¹
Serveis que han de prestar els municipis de més de 5.000 habitants	A més dels serveis citats anteriorment, Parcs públics Biblioteca pública Mercats¹ Tractament de residus
Serveis que han de prestar els municipis de més de 20.000 habitants	A més dels serveis citats anteriorment, Protecció civil Avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social². Prevenició i extinció d'incendis Instal·lacions esportives d'ús públic
Serveis que han de prestar els municipis de més de 50.000 habitants	A més dels serveis citats anteriorment, Transport urbà de viatgers Protecció del medi ambient

Elaboració pròpia a partir de l'article 26 de la Llei 7/1985 i la Llei 27/2013.

(1) Serveis que han deixat de ser obligatoris a partir de la Llei 27/2013;

(2) Es limita les competències en matèria de serveis socials respecte la llei anterior.

Així doncs el grau d'obligatorietat dels serveis que han de prestar els municipis varia segons si aquests tenen menys de 5.000 habitants, entre 5.000 i 20.000 habitants, entre 20.000 i 50.000 habitants, i més de 50.000. Cal dir que els canvis més substancials que introdueix la Llei del 2013 respecte aquest article són els que fan referència als següents punts: en la Llei 7/1985 s'establia que els municipis poguessin sol·licitar a la seva comunitat autònoma la dispensa de l'obligació de prestar els serveis mínims que els corresponien quan això els resultés d'impossible o de molt difícil compliment. A més, també s'establia que les comunitats autònomes poguessin cooperar amb les diputacions per garantir la realització dels serveis atribuïts als municipis. Així mateix, les diputacions podien cooperar amb els ens comarcals en el marc establert per la legislació autonòmica. Doncs bé, amb la Llei 27/2013 aquests punts s'eliminen, i s'estableix que en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants sigui la

diputació provincial o l'entitat equivalent la que coordini, ja sigui a través de la prestació directa o per mitjà de consorcis, mancomunitats o altres fórmules de gestió compartida, els següents serveis: recollida i tractament de residus, proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació de les vies urbanes i enllumenat públic. No obstant això, la diputació o entitat equivalent ha de repercutir als municipis el cost efectiu del servei en funció del seu ús. A més, si aquests serveis estiguessin finançats per taxes, serà a la diputació o entitat equivalent a qui vagi destinada la taxa.

c) L'article 27 que fa referència a la possibilitat de que l'Estat i les Comunitats Autònomes deleguin competències als municipis. I l'article 28 contempla la possibilitat de que els municipis realitzin activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques, i en particular, les relatives a: educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat i protecció del medi ambient. Aquest article queda eliminat per la Llei 27/2013.

Finalment cal recordar que l'article 84 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (2006) ja introduïa canvis importants en relació al tema competencial dels municipis. Concretament, el contingut d'aquest article es pot resumir de la manera següent:

- Es garanteix un nucli de competències pròpies dels governs locals i les enumera.
- S'estableix que la distribució de les responsabilitats administratives entre les diverses administracions locals tingui en compte la seva capacitat de gestió i es regeixi per les lleis aprovades pel Parlament, pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local, pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera.
- Es preveu que sigui la Generalitat de Catalunya la que determini i fixi els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats d'una possible ampliació de l'espai competencial dels governs locals.

D'aquesta breu descripció del marc competencial dels governs locals se'n pot concloure que es tracta d'un marc complex i en moviment. S'estableixen diferències segons la mida dels municipis en funció de quatre trams; no obstant, no es justifica el per què d'aquests quatre intervals de població escollits. Tal com està determinat el marc competencial a nivell legal, es pot classificar en obligatori i no obligatori. Això fa que en molts casos els municipis acabin prestant els mateixos serveis tant si els és o no legalment obligatori fer-ho (Vilalta: 2008).

4.2. Descripció de la despesa municipal.

4.2.1. El pes de la despesa municipal dins del nivell local de govern.

Els ajuntaments són, tal com mostra la taula 5, els principals ens dins del conjunt del sector públic local català. L'any 2016 els ens locals de Catalunya van realitzar un total de despesa d'11.212,27 milions d'euros, és a dir, una mitjana de 1.490,48 euros per habitant, dels quals quasi el 81% corresponen als ajuntaments. Les diputacions juntament amb l'àrea metropolitana de Barcelona, realitzen un 15% del total de la despesa local, i el 4% restant correspon a comarques, mancomunitats i entitats d'àmbit inferior al municipi.

Hi ha 947 ens (els ajuntaments) que realitzen un volum global de despesa de 9.042,29 milions d'euros. N'hi ha 4 (les diputacions) que fan un total de despesa de 1.141,92 milions, n'hi ha 1 (l'àrea metropolitana) la despesa del qual és de 580,76 milions d'euros, i n'hi ha 166 (comarques, mancomunitats, entitats d'àmbit inferior al municipi) que realitzen un volum global de despesa de

447,29 milions d'euros. Caldrà veure que fan cadascun d'aquests ens per poder valorar si és eficient disposar-ne de tants per prestar els serveis que té encomanat el sector públic local en el seu conjunt.

Taula 5. Despesa dels ens locals de Catalunya. Liquidació 2016

	Milions €	€ habitant	%
Ajuntaments	9.042,29	1.202,02	80,6%
Diputacions	1.141,92	151,80	10,2%
Àrea metropolitana	580,76	77,20	5,2%
Comarques	394,77	52,48	3,5%
Mancomunitats	34,11	4,53	0,3%
Entitats d'àmbit inferior al municipi	18,41	2,45	0,2%
Total	11.212,27	1.490,48	100,0%

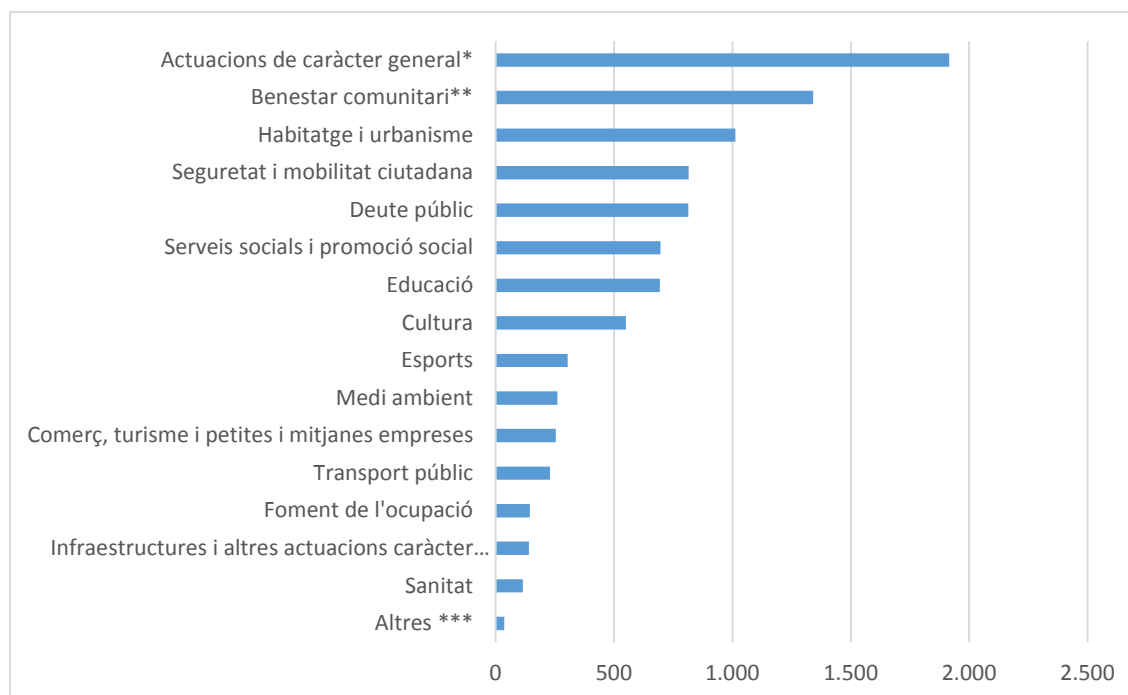
Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública

4.2.2. El destí funcional de la despesa dels ajuntaments de Catalunya.

El gràfic 1 mostra que el principal destí de la despesa que fan els municipis és el de les *actuacions de caràcter general*, és a dir, aquelles que són necessàries per fer funcionar els òrgans de govern, la pròpia administració de l'ajuntament i l'administració tributària i financera. És significatiu que aquesta sigui la principal funció de despesa dels nostres ajuntaments. Vol dir que les despeses pròpies de funcionament de la pròpia administració municipal s'emporten quasi una quarta part del pressupost (el 20,5%). Tot fa pensar que aquest fet té a veure, precisament, amb la mida dels municipis, tal com es podrà veure en el gràfic 2.

El segon destí de la despesa municipal són els serveis que s'engloben dins del què s'entén per *benestar comunitari* (sanejament, proveïment i distribució d'aigües; recollida, eliminació i tractament de residus; neteja viària; cementiris i serveis funeraris; enllumenat públic). Es tracta dels serveis típicament locals i suposen el 14,4% del pressupost de despesa. El tercer lloc l'ocupa *l'habitatge i urbanisme* (el 10,9%). Totes les altres funcions tenen un pes per sota del 10%. El gràfic 1 permet veure doncs, en quines funcions es concentra l'activitat dels municipis i en quines no. Per exemple, es pot veure que tot i que presten serveis lligats a l'*educació*, la *sanitat* o els *serveis socials*, aquests no formen part del nucli central de la seva activitat. A més, cal dir que en molts casos, es tracta de serveis que s'inscriuen dins l'àmbit de la no obligatorietat. És a dir, són serveis que no són legalment de prestació obligatòria pels ajuntaments (Vilalta, 2008).

Gràfic 1. El destí de la despesa dels municipis de Catalunya per funcions. Milions €. 2016

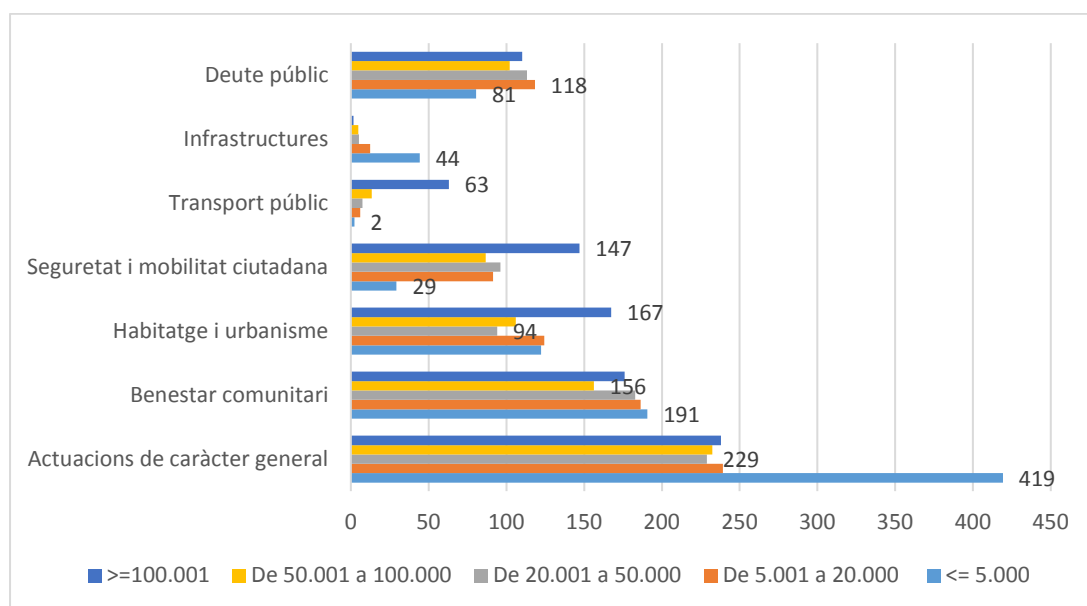


Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública. (*) Inclou òrgans de govern; serveis de caràcter general, administració financera i tributària i transferències altres administracions; (**) Inclou sanejament, proveïment i distribució d'aigües; recollida, eliminació i tractament de residus; neteja viària; cementiris i serveis funeraris; enllumenat públic; (***) inclou pensions, prestacions econòmiques a favor dels empleats, indústria i energia, agricultura, ramaderia i pesca, recerca, desenvolupament i innovació.

El gràfic 1 ens proporciona una imatge del destí de la despesa municipal representativa de la mitjana dels municipis. No obstant, el gràfic 2 permet veure que hi ha diferències significatives en determinades funcions si tenim en compte la mida dels municipis. Per exemple, mentre que els municipis de menys de 5.000 habitants destinen a les *actuacions de caràcter general* 419 euros per habitant, els d'entre 20.001 i 50.000 n'hi destinen 229. Això posa de manifest el que comentàvem anteriorment: pels municipis petits fer funcionar l'administració i el govern municipal comporta un volum de despesa per càpita més gran, no s'aprofiten les economies d'escala. Amb *benestar comunitari* i en *infraestructures* també són els municipis petits els que més euros per habitant hi destinen. Cal tenir en compte que es tracta, precisament, de funcions l'exercici de les quals té associada una certa activitat inversora. Lògicament el cost de fer, per exemple un pont, pot ser el mateix en un municipi que en un altre, però el cost per habitant resultarà ser molt diferent si un té pocs habitants i l'altre en té molts.

Una situació ben diferent s'observa en la *seguretat i mobilitat ciutadana*. En aquest cas són els municipis grans (més de 100.000 habitants) els que hi destinen un volum més alt de despesa per càpita (147 euros) i els més petits (menys de 5.000 habitants) els que n'hi destinen menys (29 euros per càpita). Una situació similar s'observa en l'*habitatge i urbanisme*. En aquest cas també són els grans els que hi destinen més despesa per habitant (167 euros per càpita) i els d'entre 20.000 i 50.000 els que n'hi destinen menys (94 euros habitant).

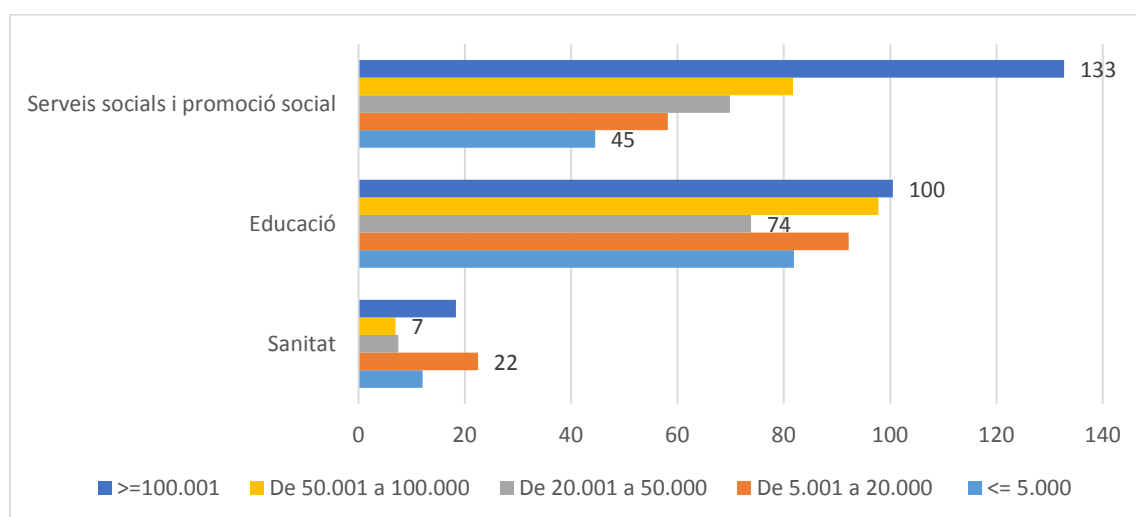
Gràfic 2. Despesa municipis de Catalunya en determinades funcions i segons la mida. € habitant. 2016.



Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

Si bé tal com s'ha dit anteriorment la despesa que fan els ajuntaments en serveis essencials de l'estat del benestar no és el nucli central de la seva activitat, el gràfic 3 mostra que també hi ha importants diferències, en aquest cas, si es té en compte la mida. Els municipis grans (més de 100.000 habitants) són els que més gasten per càpita tant en *serveis socials i promoció social* com en *educació*. En el primer cas, hi ha una diferència de 88 euros per càpita entre el que hi destinen aquests municipis i el que hi destinen els més petits de 5.000 habitants. Pel fa a la *sanitat* són els municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants els que hi destinen un volum de despesa per habitant més alt (22 euros per càpita)

Gràfic 3. La despesa dels municipis de Catalunya en serveis essencials de l'estat de benestar. € habitant. 2016.



Elaboració pròpia a partir de Ministeri i Funció Pública.

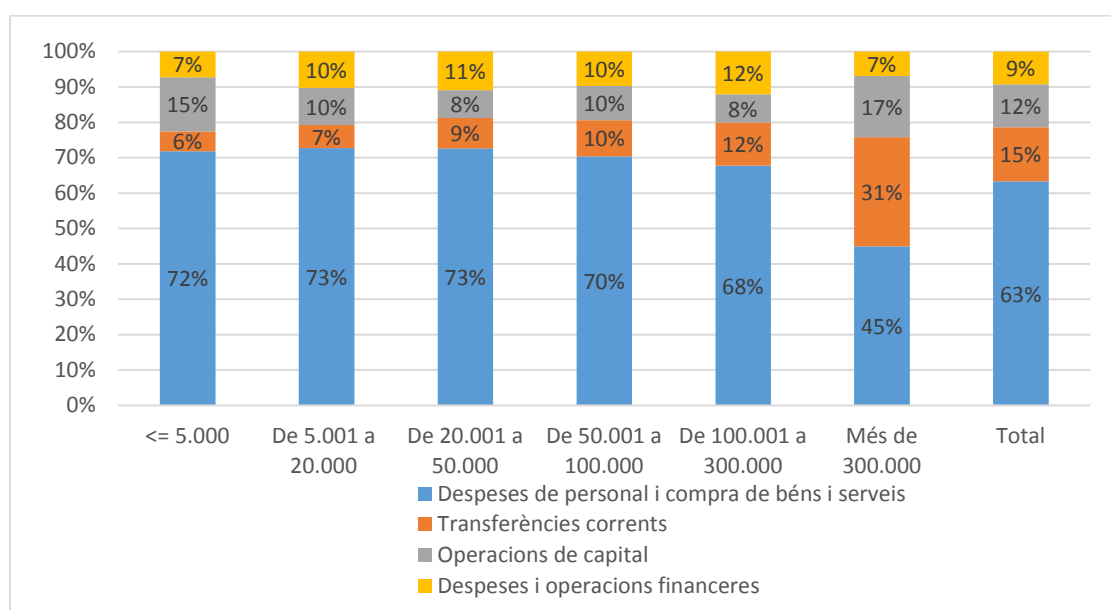
Totes aquestes dades no fan més que il·lustrar l'heterogeneïtat en el comportament de la despesa dels municipis de Catalunya si es té en compte la seva mida. No tenir en compte el volum de població a l'hora de determinar el seu marc competencial i les seves necessitats té, sens dubte, efectes sobre el grau d'eficiència en la prestació dels serveis municipals.

4.2.3. La naturalesa econòmica de la despesa dels ajuntaments de Catalunya segons la mida.

El gràfic 4 permet veure que les remuneracions del personal juntament amb la compra de béns i serveis (compra de material d'oficina, lloguers, subministraments d'aigua, electricitat, telèfon, etc.) representen, de mitjana, el 63% de la despesa municipal. Pels municipis de menys de 100.000 habitants aquest percentatge està per sobre del 70%. El tram de població on aquest percentatge és més baix és el d'entre 101.000 i 300.000 habitants (68%) i Barcelona (45%).

S'observa una diferència important en el pes que tenen les transferències corrents a l'ajuntament de Barcelona (tram de més de 300.000 habitants) on el percentatge és de més del doble (el 31%) del corresponent a la mitjana (un 15%). Es tracta, fonamentalment, de transferències a entitats locals i societats mercantils del propi ajuntament, i a famílies i institucions sense finalitat de lucre. I l'altra diferència destacable és el pes que tenen les operacions de capital (les inversions) pels municipis que pertanyen als dos intervals extrems, els de menys de 5.000 habitants i l'ajuntament de Barcelona. Si bé el pes de les operacions de capital, dins del pressupost de despesa municipal, és d'un 12% de mitjana, pels més petits i per Barcelona aquest percentatge està per sobre, un 15% i un 17% respectivament. Cal tenir present que els municipis són, degut a la tipologia de les competències que tenen assignades, importants agents inversors. És a dir, l'exercici de les seves competències comporta fer inversions (clavegueram, pavimentació i manteniment de les vies públiques, sanejament i distribució l'aigua, equipaments culturals i esportius, etc.). Les dades ens indiquen que aquesta activitat inversora té uns efectes diferents dins l'estructura del pressupost segons la mida dels municipis. On s'emporta una part més gran del total de despesa, és en els municipis petits i a l'ajuntament de Barcelona.

Gràfic 4. Naturalesa econòmica de la despesa dels municipis de Catalunya. % sobre el total. 2016.

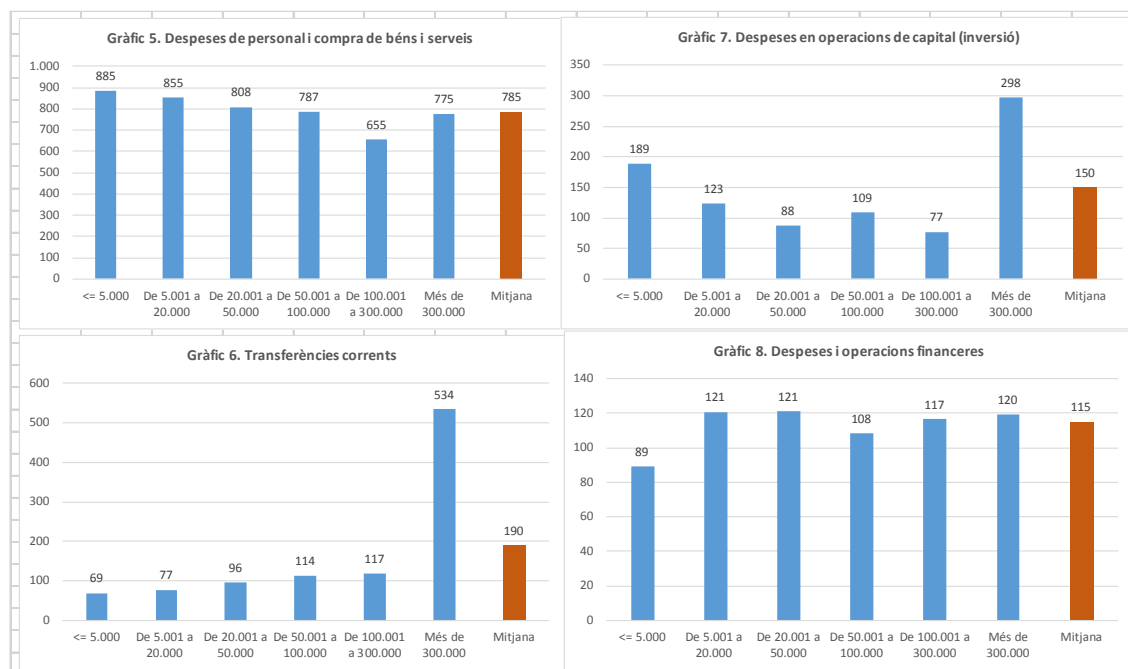


Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

Els gràfics 5, 6, 7 i 8 permeten veure el comportament dels diferents capítols de despesa segons la mida del municipi. Les principals observacions són les següents:

- i. Els municipis gasten de mitjana 785 euros per habitant en les remuneracions del seu personal i a la compra de béns i serveis (capítols 1 i 2 del pressupost), tal com mostra el gràfic 5. Aquestes despeses van disminuint a mesura que augmenta la mida del municipi, però tornen a augmentar per l'ajuntament de Barcelona. Pels municipis de menys de 5.000 habitants, remunerar el seu personal i comprar de béns i serveis suposa un 13% més de despesa per habitant que la mitjana (885 euros per càpita)
- ii. S'observa un comportament creixent de les transferències corrents per càpita atorgades pels municipis, a mesura que augmenta la seva mida, essent les concedides per l'ajuntament de Barcelona les més elevades (gràfic 6)
- iii. Les despeses en les operacions de capital per habitant (inversions) que fan els municipis més petits de 5.000 habitants i l'ajuntament de Barcelona són les més elevades (gràfic 7). Pels municipis petits la despesa en inversió per habitant és 189 euros per càpita i per l'ajuntament de Barcelona de 298 euros per càpita, mentre que la mitjana se situa als 150 euros per habitant.
- iv. Les despeses i operacions financeres (pagament d'interessos, amortitzacions del deute, etc.) que han afrontat els municipis de menys de 5.000 són, per habitant, les més baixes, d'un 22% per sota la mitjana (89 euros per habitant), mentre que les corresponents als municipis d'entre 5.000 i 50.000 habitants són les més elevades (121 euros per habitant), tal com es pot veure al gràfic 8.

Gràfics 5, 6, 7 i 8. Classificació econòmica de la despesa dels municipis de Catalunya segons la mida. € habitant. 2016.



Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

5. Què fan els governs supramunicipals de Catalunya? Descripció del comportament de la seva despesa.

5.1. La despesa de les diputacions.

Les diputacions tenen assignades les següents competències: coordinar els serveis municipals; assistència i cooperació als municipis, especialment els que tenen una menor capacitat econòmica i de gestió; prestar serveis públics de caràcter supramunicipal i supracomarcal i, en general, fomentar i administrar els interessos peculiars de la província (Democracia y Gobierno Local: 2011, pp.99 a 121)

L'any 2016 les quatre diputacions catalanes van gastar un total de 1.472,24 milions d'euros, tal com mostra la taula 6. Més de la meitat d'aquesta despesa (el 55,3%) es destina a cobrir les *actuacions de caràcter general* (un total de 814,51 milions d'euros). Cal dir que quasi la meitat d'aquesta despesa (422,44 milions d'euros) correspon al servei d'administració financera i tributària. Molts municipis tenen delegada la funció de gestió i administració dels seus tributs a les respectives diputacions provincials. Aquesta és, doncs, una de les principals funcions que fan les diputacions catalanes.

El segon destí de la despesa de les diputacions és la *cultura i l'esport* (113,22 milions d'euros) seguit del *transport públic i les infraestructures* (82,73 milions d'euros) i dels *serveis socials i promoció social* (74,21 milions d'euros). Totes les altres funcions tenen un pes inferior al 5% del seu pressupost.

Taula 6. La despesa de les diputacions catalanes per funcions. Liquidació 2016.

	Milions euros	%
Actuacions de caràcter general	814,51	55,3%
Cultura i esports	113,22	7,7%
Transport públic i infraestructures	82,73	5,6%
Serveis socials i promoció social	74,21	5,0%
Educació	69,80	4,7%
Deute públic	57,23	3,9%
Foment ocupació	51,62	3,5%
Altres*	47,87	3,3%
Medi ambient	45,16	3,1%
Comerç, turisme i petites empreses	43,05	2,9%
Sanitat	38,41	2,6%
Habitatge i urbanisme	33,93	2,3%
Benestar comunitari	0,51	0,0%
Total	1.472,24	100,0%

Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública. (*) Inclou Pensions, prestacions econòmiques a favor dels empleats, indústria i energia, agricultura, ramaderia i pesca, recerca, desenvolupament i innovació.

La despesa de les diputacions catalanes l'any 2016 es va destinar, en primer lloc, al pagament dels interessos i als actius i passius financers (amortitzacions del deute); concretament, això va suposar 454,49 milions d'euros (el 30,9% del total), tal com es pot veure a la taula 7. El segon lloc l'ocupen les transferències corrents. Concretament s'hi van destinar 350,68 milions d'euros (un 23,8% del total), una xifra similar a la que van destinar a remunerar el seu personal (338,74 milions d'euros). Les transferències van anar destinades, fonamentalment, als municipis.

Taula 7. La naturalesa econòmica de la despesa de les diputacions de Catalunya. 2016.

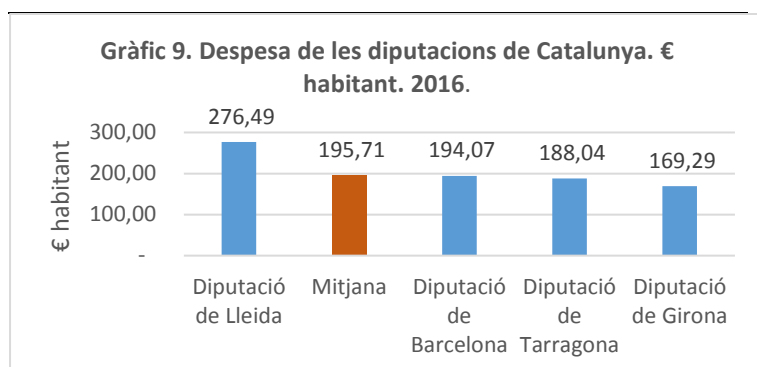
	Milions euros	%
Despeses de personal	338,74	23,0%
Despeses compra de béns i serveis	133,75	9,1%
Transferències corrents	350,68	23,8%
Operacions de capital	194,58	13,2%
Despeses i operacions financeres	454,49	30,9%
Total	1.472,2	100,0%

Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

A l'apartat 2 d'aquest escrit assenyalàvem que hi ha una gran diferència en el volum de població de la província de Barcelona i la resta. La taula 8 permet veure que la despesa corresponent a la diputació de Barcelona és el 73,1% del total. Però és la diputació de Lleida la que presenta un volum de despesa per habitant més alt (de 276,49 euros per càpita). És l'única que té una despesa per càpita per sobre la mitjana. La de Girona és la que menys gasta per habitant (un 14% per sota). Caldria veure què explica aquestes diferències.

Taula 8. El volum i el pes de la despesa de les diferents diputacions catalanes . 2016

	Milions €	%
Diputació de Barcelona	1.075,69	73,1%
Diputació de Girona	127,57	8,7%
Diputació de Lleida	120,01	8,2%
Diputació de Tarragona	148,98	10,1%
Total	1.472,24	100,0%



Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

5.2. La despesa dels consells comarcals

Els consells comarcals van gastar l'any 2016 un total de 422,79 milions d'euros. El principal destí d'aquesta despesa és, en primer lloc, el *benestar comunitari*, que tal com s'ha vist anteriorment inclou la prestació de serveis típicament locals (taula 9). I en segon lloc, la despesa comarcal es concentra en dues funcions que són essencials per l'estat de benestar com són l'*educació* i els *serveis socials i promoció social* (suposen, conjuntament, el 40% de la despesa comarcal). Cal tenir en compte que es tracta de serveis que en la majoria dels casos són de prestació no obligatòria pels municipis.

Taula 9. La despesa dels consells comarcals per funcions. Liquidació 2016.

	Milions euros	%
Benestar comunitari	95,91	22,7%
Educació	95,19	22,5%
Serveis socials i promoció social	73,96	17,5%
Actuacions de caràcter general	65,36	15,5%
Sanitat	22,05	5,2%
Transport públic i infraestructures	12,96	3,1%
Foment ocupació	12,88	3,0%
Medi ambient	12,03	2,8%
Comerç, turisme i petites empreses	8,49	2,0%
Cultura i esports	7,38	1,7%
Habitatge i urbanisme	6,87	1,6%
Deute públic	5,42	1,3%
Seguretat i mobilitat ciutadana	0,97	0,2%
Altres*	3,30	0,8%
Total	422,79	100,0%

Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública. (*) inclou: Pensions, prestacions econòmiques a favor dels empleats, indústria i energia, agricultura, ramaderia i pesca, recerca, desenvolupament i innovació.

La taula 10 mostra l'important pes que tenen, pels consells comarcals, les despeses en compra de béns i serveis que suposen el 44,6% del seu pressupost. De fet, aquestes despeses juntament amb les remuneracions del personal representen quasi el 70% del total de la despesa comarcal.

Taula 10. Naturalesa econòmica de les despeses dels consells comarcals. Liquidació 2016.

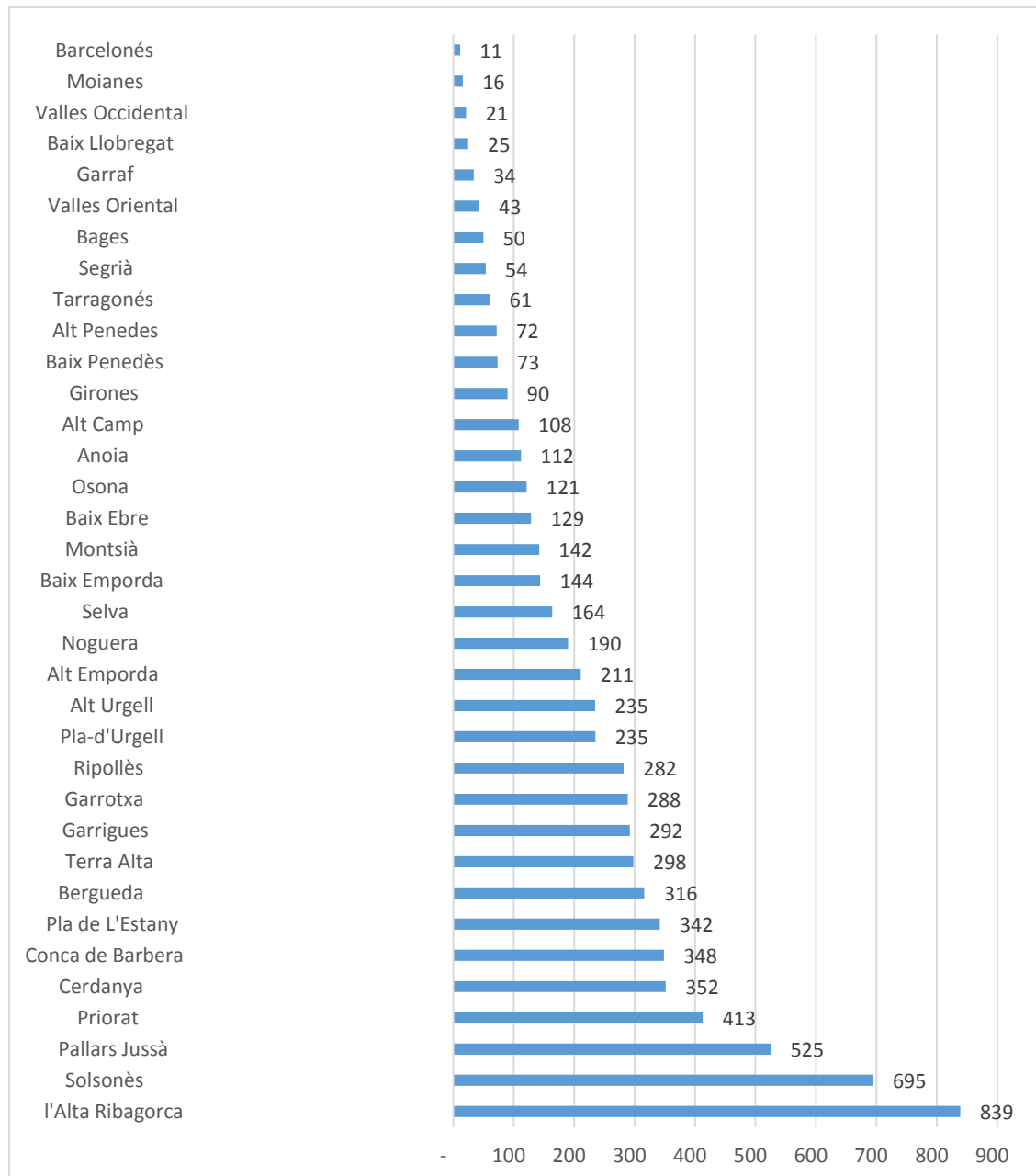
	Milions euros	Euros habitant	%
Despeses de personal	104,92	13,95	24,8%
Despeses compra de béns i serveis	188,42	25,05	44,6%
Transferències corrents	87,12	11,58	20,6%
Operacions de capital	36,62	4,87	8,7%
Despeses i operacions financeres	5,70	0,76	1,3%
Total	422,79	56,20	100,0%

Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

El gràfic 10 posa de manifest la gran heterogeneïtat que existeix en relació al volum de despesa per habitant que fan els diferents consells comarcals. Sense tenir en compte el consell comarcal d'Aran, degut a les especificitats del seu marc competencial, es pot veure que la despesa comarcal oscil·la entre els 839 euros per càpita del consell comarcal de l'Alta Ribagorça i els 11 euros per càpita corresponent al consell comarcal del Barcelonès, o els 16 del Moianès. Caldria veure què explica aquestes diferències i en quina mesura afecta als serveis que acaben rebent els ciutadans de Catalunya del conjunt dels governs locals. Allò que no fan alguns els consells comarcals, probablement ho fan altres ens (l'àrea metropolitana, les mancomunitats o el propis municipis), però està clar que això provoca

una gran complexitat que, segurament, té costos d'eficiència i és poc transparent de manera que la ciutadana té dificultats per identificar de qui rep els servies i qui n'és el responsable. En últim terme això dificulta el procés de rendiment de comptes.

Gràfic 10. La despesa per habitant dels consells comarcals. € per càpita 2016*.



Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

(*) Aquest gràfic no conté la despesa corresponent al Consell General d'Aran atès les seves especificitats (és de 2.845, 45 euros per habitant, 2016). Tampoc conté la corresponent als consells comarcals del Maresme, Pallars Sobirà, Urgell, Baix Camp i Ribera d'Ebre per falta de dades.

5.3. Les despeses de les mancomunitats de municipis de Catalunya.

El conjunt de les 60 mancomunitats de municipis existents a Catalunya l'any 2016, van destinar la meitat del seu pressupost de despesa a la compra de béns i serveis, i el 34% a remunerar el seu personal, tal com mostra la taula 11. Així doncs, el 84% de les despeses de les mancomunitats són depeses de personal i de funcionament.

Les transferències corrents realitzades per les mancomunitats van ser de 2,26 milions d'euros i van anar destinades bàsicament als ajuntaments (1,25 milions d'euros), a les famílies i entitats sense fi de lucre (0,48 milions d'euros) i a consorcis (0,39 milions d'euros).

Les inversions fetes per les mancomunitats van ser de 2,49 milions d'euros, i quasi la meitat (el 48%) van ser inversions de reposició associada al funcionament operatiu dels serveis.

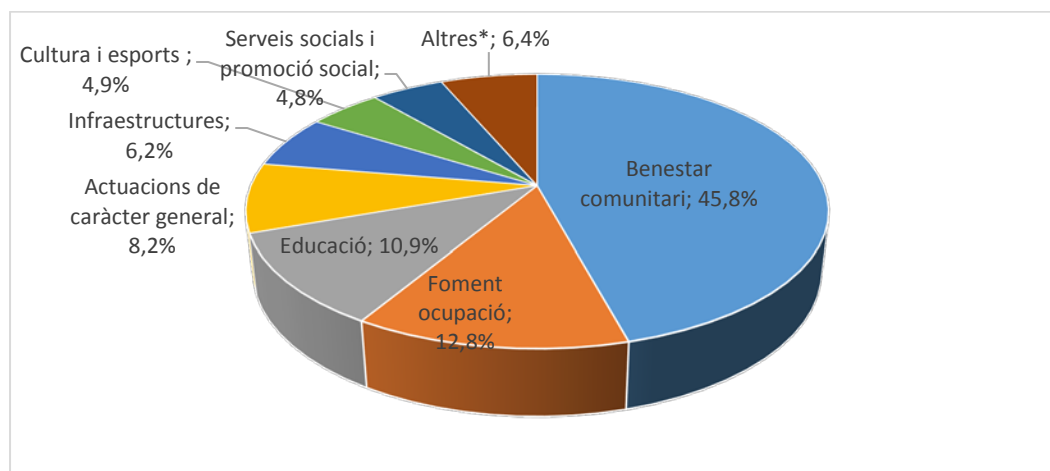
Taula 11. Naturalesa econòmica de la despesa de les mancomunitats de municipis de Catalunya. 2016.

	Milions €	%
Despeses de personal	12,03	34,0%
Despeses compra de béns i serveis	17,69	50,0%
Transferències corrents	2,26	6,4%
Operacions de capital	2,49	7,0%
Despeses i operacions financeres	0,89	2,5%
Total	35,35	100,0%

Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

El gràfic 11 mostra que el principal destí de la despesa que fan les mancomunitats està lligada al *benestar comunitari* (el 45,8%), seguit del *foment de l'ocupació* i l'*educació*. Aquestes tres funcions juntes suposen el 70% de la seva despesa.

Gràfic 11. El destí de la despesa de les mancomunitats de municipis de Catalunya. % sobre el total. 2016.



Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

(*) Inclou: sanitat, medi ambient, comerç, turisme, petites i mitjanes empreses, seguretat i mobilitat ciutadana, prestacions econòmiques a favor dels empleats, agricultura, ramaderia i pesca, recerca, deute, habitatge i urbanisme.

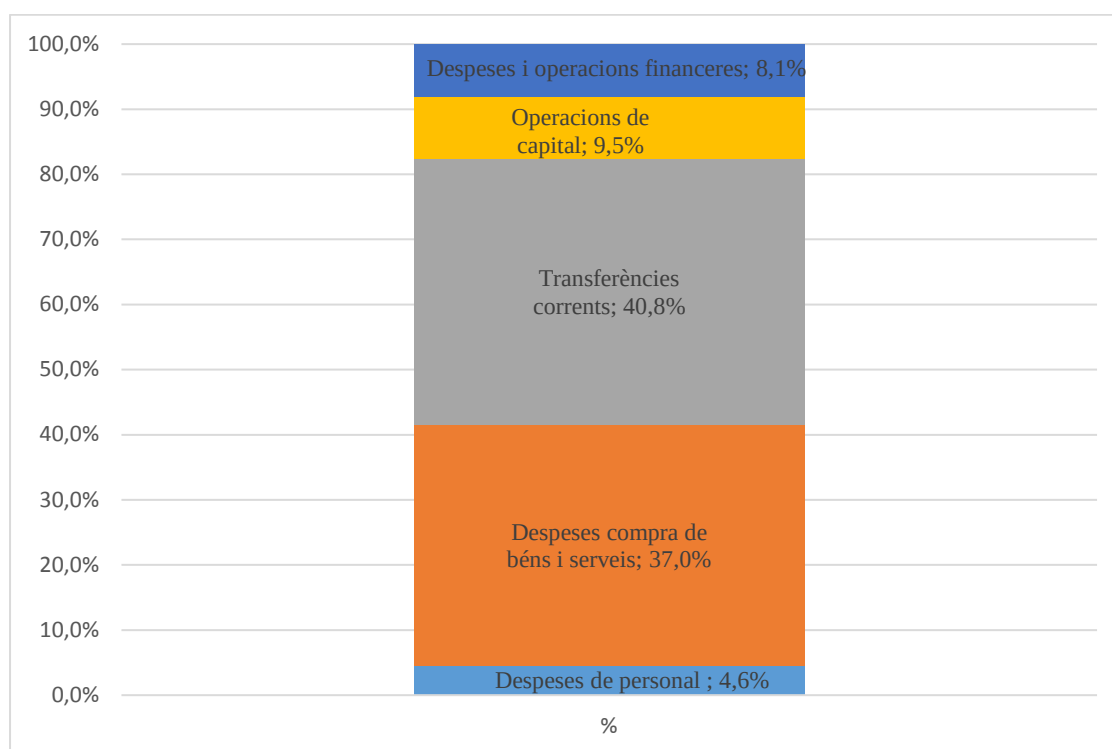
5.4. La despesa de l'àrea metropolitana de Barcelona

L'àrea metropolitana de Barcelona va realitzar l'any 2016, una despesa superior a la del conjunt dels consells comarcals, mancomunitats de municipis i entitats descentralitzades. La seva despesa va ser de 580,76 milions d'euros, i la corresponent a tots aquests altres ens esmentats junts (166 ens) va ser de 447,29 milions d'euros.

El gràfic 12 mostra que les transferències corrents són el principal capítol de despesa de l'àrea metropolitana. Es tracta d'un total de 266,14 milions d'euros (suposen el 40,8% del total de despesa de l'àrea), i bàsicament van anar a parar a consorcis (112,34 milions d'euros) i empreses privades (103,47 milions d'euros). La resta de les transferències van anar a parar a ajuntaments que formen part de l'àrea metropolitana (31,55 milions d'euros) i a ens públics i societats mercantils de la mateixa àrea metropolitana.

Les despeses de funcionament (compra de béns i serveis) suposen el 37% de la despesa de l'àrea. I les inversions realitzades (operacions de capital) van ser de 62,15 milions d'euros (suposen un 9,5% del total).

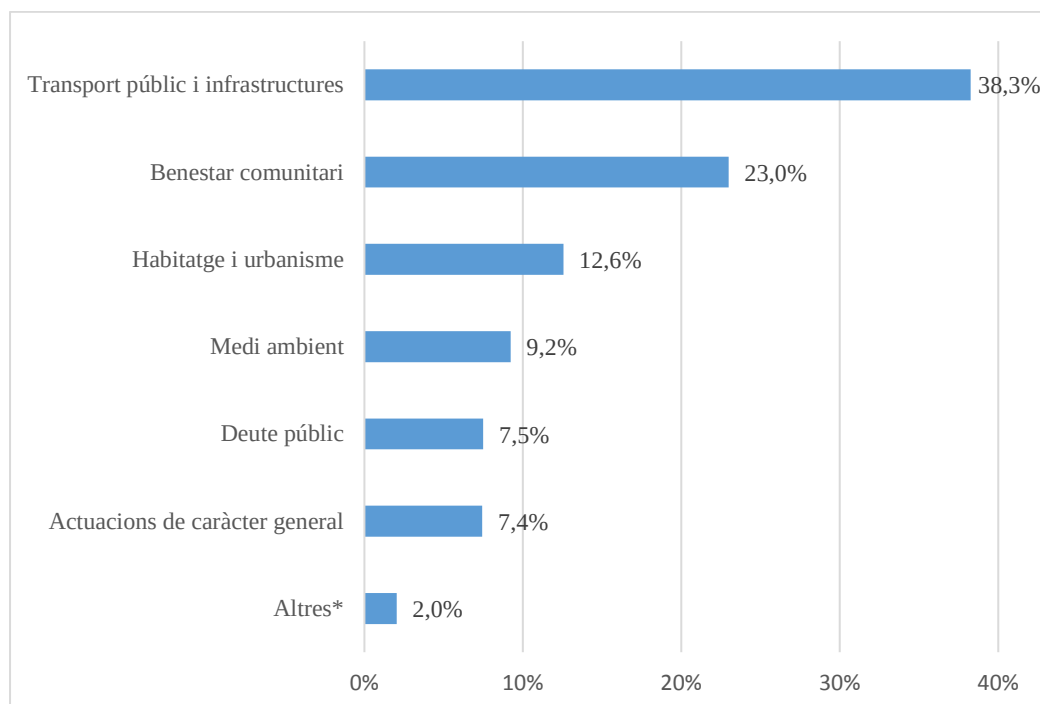
Gràfic 12. Naturalesa econòmica de la despesa de l'àrea metropolitana de Barcelona. % sobre el total. 2016.



Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

L'àrea metropolitana destina la seva despesa principalment al *transport públic i les infraestructures* (el 38,3% del total), seguit del *benestar comunitari* (el 23,0%). Cal tenir en compte que dins el benestar comunitari hi ha els serveis de recollida i tractament de residus.

Gràfic 13. El destí de la despesa de l'àrea metropolitana de Barcelona. % sobre el total. 2016.



Elaboració pròpia a partir de Ministeri Hisenda i Funció Pública.

6. Un apunt final a títol de conclusió.

D'acord amb el que estableix la teoria del federalisme fiscal hi ha arguments per defensar la prestació de determinats serveis a nivell local. Determinar la mida òptima de la unitat de govern que ha de prestar els béns i serveis públics és clau per garantir-ne l'eficiència en la provisió. Cal minimitzar el cost de provisió per habitant dels béns i serveis públics i, tal com indica la teoria, aquest cost depèn, fonamentalment, de l'existència d'economies d'escala en el consum i en la producció, i de l'existència d'efectes externs, tal com s'ha assenyalat en el punt 2 d'aquest escrit.

La descripció i anàlisi, tant de l'àmbit competencial dels governs locals de Catalunya, com de la seva despesa, ha permès posar de manifest:

- L'existència d'un complex conglomerat d'ens públics que configuren el sector públic local de Catalunya. A part dels 947 municipis hi ha un conjunt d'ens (diputacions, comarques, mancomunitats, àrea metropolitana de Barcelona, entitats descentralitzades de municipis) que també presten serveis públics als ciutadans. Aquesta configuració no facilita al ciutadà la identificació de qui rep els serveis públics, i qui acaba essent el responsable d'allò que rep. Això té efectes negatius pel rendiment de comptes i, per tant, per l'eficiència en la prestació dels serveis públics locals.
- Del total de despesa pública realitzada a Catalunya pels diferents nivells de govern (govern central, Generalitat de Catalunya i governs locals), la corresponent al nivell de govern local té un pes del 14,2%. Aquest percentatge és inferior al corresponent a la mitjana dels governs

locals de països federals com Canadà, Alemanya, Suïssa o Estat Units, on està al voltant del 20% (Leon *et al.*: 2015)

- Els municipis de Catalunya concentren la seva activitat en la prestació de serveis “típicament locals” (urbanisme, enllumenat, clavegueram, recollida i tractament de residus, serveis funeraris, abastament d’aigua, etc.). Les dades indiquen que les despeses *d’administració general i òrgans de govern* tenen un pes significatiu dins l’estructura del seu pressupost de despesa. En canvi, a diferència del que succeeix a països federals i nòrdics, els municipis catalans tenen poca presència en la prestació de serveis essencials de l’estat de benestar (educació, sanitat i serveis socials), i en la majoria dels casos, quan s’hi impliquen ho fan de forma voluntària, és a dir, sense que formi part de les obligacions municipals establertes en el marc legal vigent.
- Un 78% dels municipis de Catalunya tenen menys de 5.000 habitants. El mapa municipal català està integrat, doncs, per un elevat nombre de municipis petits. S’observen diferències importants en relació, tant al volum de despesa per habitant que fan els municipis, com en el seu destí. Per exemple, la despesa per habitant dels municipis petits en *actuacions de caràcter general*, en *benestar comunitari* i *infraestructures* és molt més elevada que la dels municipis amb una mida més gran. Això fa pensar en el desaprofitament d’economies d’escala. Hi ha alguns treballs empírics que posen de manifest aquesta qüestió. Per exemple, Bosch i Solé (2005) relacionen el volum de població i el cost de provisió del conjunt dels béns serveis prestats pels municipis espanyols, i conclouen que el volum de població que permetria minimitzar el cost de provisió dels serveis estaria en els 5.000 habitants. Conclusions d’aquest tipus ens han de fer reflexionar, atès que a Catalunya, més de la meitat dels municipis (el 51,4%), tenen menys de 1.000 habitants. De fet, 337 municipis en tenen menys de 500. Hi ha altres treballs (Bosch *et al.*, 2012; Balaguer, *et al.*, 2007; Bel, 2012), que analitzen la ineficiència productiva dels governs locals i els seus determinants i, en general, conclouen que hi ha majors ineficiències en els municipis petits, degut a que tenen una escala ineficient per proveir béns i serveis amb un nivell de qualitat comparable amb la dels municipis més grans. Són especialment interessants les conclusions del treball d’Hortas i Salinas (2014), en el que s’analitza la relació entre la mida dels municipis i els costos de provisió de determinats serveis municipals. Els resultats que s’obtenen en aquest estudi mostren que l’augment de la mida del municipi només suposa una disminució dels costos corrents en *serveis de caràcter general* (fins als 20.000 habitants) i *seguretat ciutadana* (fins als 500 habitants). En canvi en serveis relacionats amb la *neteja*, l’*aigua* i els *serveis socials* l’augment de la població del municipi no va acompanyat d’una disminució dels costos. La conclusió que se’n pot extreure d’aquest treball és que pel conjunt de béns i serveis públics locals, només s’observen economies d’escala fins arribar als 500 habitants.
- D’alguna manera o altra els esmentats estudis mostren que l’eficiència en la prestació de determinats serveis municipals millora a partir d’un determinat volum de població. Alguns estudis la situen als 500 habitants, altres als 5.000 (o més gran en funció del tipus de servei). Per tant, això ens ha de fer pensar que es podria millorar l’eficiència en la prestació dels serveis municipals si molts d’ells tinguessin una mida més gran. Estem parlant de, com a mínim, la meitat dels municipis catalans. Tal com indica la Carta Municipal Europea, això es pot fer o bé fusionant municipis o bé fent servir la supramunicipalitat. En aquest escrit s’ha vist que

Catalunya ja té molts ens supramunicipals (diputacions, comarques, mancomunitats, etc.). No obstant, la qüestió que caldria abordar és si tenen la mida apropiada, si cal que existeixin tots o si, al contrari, caldria eliminar-ne alguns. Aquesta és una de les principals qüestions que cal a abordar a Catalunya: la de la seva organització territorial. Cal recordar que l'Estatut actual ja contempla aquesta qüestió. Parla de municipis, de comarques i de vegueries. Només caldria desenvolupar-lo, i un cop estigués determinat el mapa d'ens locals caldria decidir-ne el seu marc competencial. És a dir, caldria determinar què ha de fer cadascun d'ells.

- Només un cop abordat el tema de l'organització territorial i, per tant, el paper de la supramunicipalitat a Catalunya, es podria plantejar una possible transferència de competències de la Generalitat als governs locals, de manera que el seu paper dins el conjunt del sector públic català fos més rellevant; si més no, similar al que tenen els governs locals de països que ens poden servir de referència. Es tractaria d'enfortir la relació entre la hisenda de la Generalitat de Catalunya i la dels governs locals.

Referències bibliogràfiques

- Boadway, R. 1979. *Public Sector Economics*. Boston: Little Brown and Company.
- Castells, A. 1988. Hacienda Autonómica: una perspectiva de federalismo fiscal. Barcelona: Ariel, pp. 15 a 45.
- Balaguer-Coll, M.T. Prior, D.; Tortosa-Ausina, E. (2007): "On the determinants of local government performance: a two-stage nonparametric approach", *European Economic Review*, n. 51, pp. 425-451.
- Bel, G. (2012) "Local Government size and efficiency in capital intensive services: What evidence is there of economies of scale, density and scope?" *International Center for Public Policy Working Paper*, 12-15, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bosch, N. ; Espasa, M.; Mora, T. (2012) "Citizen control and the efficiency of local public services" *Environment and Planning C*, n. 30, pp 246-266.
- Bosch, N. Solé, A. (2005) "On the Relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the desing of intergovernamental tranfers in Spain", *Public Finance Review* 33, pp 343-384.
- Buchanan, J M. (1965) "An Economic Theory of Clubs" *Econometrica*, pp. 1-14
- Fundación Democracia y Gobierno Local (2011), Competencias y financiación de las provincias de régimen común, en *Libro Blanco de los Gobiernos Locales Intermedios en España*, pp. 99 a 121.
- Generalitat de Catalunya 2017, *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2013 i 2014*, Departament de a Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.
- Gallego, R.; Vilalta, M. (2016) " Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico: entre la autonomía y la financiación territorial" cap. 1 Gallego (dir.) *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico*, Tinat Lo Blach, pp 21 a 30.
- Grewal, BS. 1981. "Economic criteria for the assignment of functions in a federal system", *Towards Adaptive Federalism*, Advisory Council for Intergovernmental Relations Information Paper 9. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Herrero, A.; Loscos, J.; Tranchez, M.; Vilalta, M. 2014. "Descentralización y El Estado del Bienestar", a *Estado del Bienestar y Sistemas Fiscales en Europa*. Colección Estudios nº 232 Consejo Económico y Social XVII, Madrid, pp 251 a 268.

- Hortas, M.; Salinas, P. (2014) “Determinació de la escala mínima eficiente en la provisió de bienes públicos locales”, *Revista de Economía Aplicada* nº 66 (vol. XXII), pàg 35 a 65.
- Inman, R.; D. Rubinfeld. 1997. “Rethinking Federalism”. *The Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 43-64.
- Kollman, K.; Miller, J; Page, S. 2000. “Decentralization, and the Search for Policy Solutions”. *Journal of Law, Economics and Organizations*, 16 (1): 102-128.
- León, S. (coord), Aja, E.; Herrero, A.; Lago, S.; Orriols, Ll.; Ruiz-Huerta, J. Solé, A.; Vilalta, M. (2015) La financiación autonómica: Claves para comprender un (interminable) debate. *Alianza Editorial*.
- Liberati, P.; A. Sacchi. 2011. “Tax Decentralization and Local Government Size”. Málaga: XVIII Encuentro de Economía Pública (3 i 4 de febrer de 2011).
- Musgrave, RA. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Political Economy*, Nueva York: McGraw-Hill. [v.c. 1967. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar]
- Musgrave, R.A. 1983. “Who should Tax, Where and What? a Tax assignment in federal countries, editat per CH. McLure. Canberra: The Australian National University (Centre for Research on Federal Financial Relations).
- Musgrave, RA.; Musgrave, PB. 1976. *Public Finance in Theory and Practice*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Oates, WE. 1972. *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc. [v.c. 1977. *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local]
- Oates, WE. 1999. “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- Pauly, MV. 1973. “Income Redistribution as a Local Public Good”. *Journal of Public Economics*, 2(1): 35-58
- Tiebout, Ch M (1956) “A pure Theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy* , pp. 416-424
- Vilalta, M. (coord.) 2008 *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament*, Col·lecció Estudis Sèrie Govern Local, Diputació de Barcelona.