



INFORME SOBRE EL PROJECTE DE LLEI DE GOVERNS LOCALS DE CATALUNYA

INTRODUCCIÓ

A la reunió del dia 19 de juliol de 2013 el CAPSIF va aprovar un Informe sobre la reforma de la Llei de Bases del Règim Local (Avantprojecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en la versió 21.05.2013) en el qual es qüestionava l'enfocament economicista centrat en el cost estàndard, la suposada racionalització en detriment de l'autonomia local, la vulneració de les competències autonòmiques, el canvi de model vers una recentralització i burocratització dels serveis socials, la privatització i desregularització del sector en perjudici del tercer sector local, la reducció de competències i la pèrdua de l'autonomia local, la disminució de recursos vers els ens locals, l'assumpció per les diputacions provincials de moltes de les competències dels municipis, l'allunyament de la presa de decisions i el debilitament democràtic.

Davant d'aquesta situació, es proposava una defensa del model de serveis socials català, el respecte a la dignitat i als drets reconeguts, la defensa de les competències, l'autonomia i la democràcia, el manteniment dels mitjans i l'optimització dels recursos a nivell local.

Amb posterioritat, el 31 de juliol del 2013, el Govern de la Generalitat va presentar al Parlament de Catalunya un Projecte de Llei de governs locals de Catalunya. Per aquest motiu el CAPSIF ha estudiat aquest projecte de Llei en les reunions del dia 15 de novembre i 20 de desembre de 2013.

Aquest informe adopta com a marc de referència el concepte de *ciutadania* i el respecte a la seva *dignitat* i als seus *drets i llibertats*, que s'exerceixen mitjançant relacions en el context del poble o ciutat, que aquesta proposició regula. Per això, es considera que els canvis en l'estructura organitzativa i el finançament tenen un impacte sobre els tipus i qualitat dels serveis que s'ofereixen als ciutadans des dels governs locals, que han desenvolupat i que continuen desenvolupament en aquests moments de crisi una tasca poc reconeguda a favor de l'enfortiment democràtic i per la pau i cohesió social. Així mateix, s'han tingut en compte en les reflexions del CAPSIF els documents internacionals en la matèria.¹

¹ Consell d'Europa: *Local and regional democracy in Spain* del Consell d'Europa: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2824%296&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>), Carta Europea d'autonomia local: http://www.femp.eu/files/566-353-archivo/carta_europea_autonomia_local.pdf; Un enfocament de la UE cap a la governança local democràtica, la descentralització i el desenvolupament territorial http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/ec_issues_paper_es.pdf; Municipalització dels ODP Observatori Internacional de la Democràcia Participativa <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/1033>



ANÀLISI DEL CONTINGUT DEL PROJECTE I VALORACIONS

Del Projecte de Llei de governs locals de Catalunya, que tracta de les diferents àrees d'intervenció local, s'analitzen bàsicament els aspectes relacionats amb l'àmbit del benestar social.

1. Competències

Un dels dubtes que ja s'exposaven en l'informe referent al Projecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local es refereix als títols competencials per legislar sobre aquesta matèria. L'avantprojecte de Llei estatal fonamentava el seu títol competencial únicament en l'article 135 de la CE reformat, relatiu a l'estabilitat pressupostària.² Per aquest motiu consideràvem en el nostre informe que dita reforma ignorava la resta de competències constitucionals i estatutàries, en base a les quals la Generalitat disposa de competències exclusives en matèria de règim local i serveis socials, entre d'altres.³

El projecte de Llei català, a la disposició final primera, referent a la posició de la Llei en el marc jurídic local, assenyalava que té la condició de Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) (arts. 2.3 i 62.2). Tanmateix, es considera que persisteix la incertesa sobre les possibilitats que pugui ser impugnada pel Govern central.

D'altra banda, la subjecció als requisits de la legislació sobre l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera podria exigir que s'haguessin de complir a Catalunya i concretament als conceptes de costos estàndard, plans de redimensionament o a la ineficiència en atenció a les economies d'escala. En aquest cas, els ingressos transferits a la Generalitat de Catalunya podrien produir un dèficit econòmic important que impediria disposar dels recursos necessaris per al finançament de les competències establertes a la futura Llei catalana de governs locals.

2. Principis

Els principis que estableix el projecte de Llei (arts. 2 a 11), es refereixen a l'autonomia local, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, diferenciació,

² Art. 135.6: Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

³ Per tal d'intentar que s'esmeni la invasió competencial esmentada, el Govern de la Generalitat, en sessió de 12 de novembre, va acordar sol·licitar al Senat la convocatòria de la Comissió General de les Comunitats Autònomes (Informació facilitada per la Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals).



subsidiarietat, racionalitat i no-duplicitat d'actuacions, cooperació i flexibilitat en l'exercici de les competències, suficiència financera, descentralització, transparència, bon govern i participació, reforçament de la democràcia interna.

Amb caràcter general, aquests principis s'ajusten als que regeixen en l'àmbit del benestar a Catalunya. Tanmateix, cal fer algunes precisions:

- a) Es consideren especialment adients per als àmbits socials els principis d'autonomia local, diferenciació, subsidiarietat, descentralització, transparència, bon govern i participació i reforçament de la democràcia interna.
- b) En relació amb la necessitat de sotmetre's a la Llei orgànica 2/1012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, es considera que s'hauria de vetllar perquè aquests principis a la pràctica no s'apliquessin de forma prevalent als de participació i bon govern, reforçament de la democràcia o al d'autonomia local. Preocupa especialment el text del projecte que estableix que es pot imposar obligatòriament a un ens local la gestió comuna o per mitjà d'un ens supramunicipal, quan ho exigeixi la garantia dels principis de sostenibilitat financera i d'eficiència (art. 7.2).
- c) Pel que fa a la necessitat de racionalitzar i no duplicar actuacions, és una proposta que ha fet aquest Consell en reiterades ocasions i que exigeix, a més de la simplificació i eliminació de determinats ens i comissions, una clara distribució de competències i l'assignació dels recursos necessaris per fer-les efectives (l'equilibri entre la suficiència financera i les competències locals assumides a què es refereix l'article 8 ha de ser real).

3. Organització del govern local

D'acord amb el que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), el projecte de llei que s'analitza es refereix als ajuntaments i les vegueries com a ens locals bàsics i també a les comarques que complementen per a la gestió en comú de competències i serveis municipals (arts. 12 i 13), assenyala que així mateix tenen la consideració d'ens locals les àrees metropolitanes, les mancomunitats de municipis i les entitats municipals descentralitzades.

En altres documents el CAPSIF ja havia exposat el seu parer, que considerava excessius els nivells de l'Administració catalana esmentats, i per això, proposava reduir-los per millorar l'eficàcia i reduir costos. Aquesta proposta de llei els manté per congruència amb l'EAC, però aquest Consell reitera la seva postura que en l'àmbit de benestar no es consideren necessaris més de tres nivells (ajuntaments, Administració de la Generalitat i una administració intermèdia per a la prestació de serveis supramunicipals o per prestar alguns serveis dels petits municipis); sobretot



tenint en compte que a més dels esmentats n'hi poden haver altres, així com ens mixtos. Tot plegat dibuixa un mapa confús, que s'agreuja amb un sistema competencials imprecís i un finançament encara sense concretar, com s'exposa més endavant.

Pel que fa a la divisió territorial, el projecte de llei estableix, en primer lloc, l'adaptació de les comarques a la divisió veguerial (art. 51) i també es refereix a les subdivisions territorials dins de l'esmentada demarcació, preceptuant que ha de ser comuna a tots els departaments de la Generalitat, només amb caràcter excepcional serà específica per a determinats departaments o serveis quan les característiques d'un departament concret ho requereixin (art. 70.2). Aquesta qüestió preocupa de fa temps al CAPSIF i així s'ha exposat, per exemple en relació amb els serveis socials i els sanitaris, ja que dificulten les planificacions i les actuacions transversals, així com l'eficàcia i l'eficiència dels serveis i actuacions. Es considera urgent que es faci efectiva la unificació de subdivisions territorials de tots els departaments al més aviat possible i que, realment, siguin excepcionals i justificades les que no segueixin la subdivisió, com assenyala el text del projecte.

D'altra banda, no s'observen referències a la gestió simplificada i unificada per prestar una atenció integral al ciutadà i que millori l'eficàcia i l'eficiència dels recursos, com per exemple la "finestra única" o la descentralització de determinades decisions al territori. Aquests aspectes són de gran importància en l'àmbit del benestar social.

4. Sistema de competències locals

D'acord amb l'EAC, el projecte de llei assigna competències als governs locals en general (art. 17). En relació amb l'àmbit del benestar cal esmentar les següents:

- Planificació, programació i gestió de l'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció social (b)
- Ordenació i prestació de serveis bàsics a la comunitat (c)
- Regulació i gestió dels equipaments de les entitats locals (d)
- Planificació, ordenació i gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar (g)
- Regulació i gestió dels equipaments esportius i de lleure, i la promoció d'activats (k)
- Regulació i prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i el foment de les polítiques d'acollida d'immigrants (m)



Així mateix, el projecte de llei permet el desenvolupament de competències complementàries (art. 19) si l'activitat o el servei en qüestió compleixen un conjunt de requisits: que contribueixi a satisfer les necessitats dels veïns, que no estigui atribuïda expressament a una altra administració, que disposi de la suficiència financera i que tingui garantida la prestació dels serveis mínims obligatoris. Aquesta possibilitat, a diferència de l'esmentada norma estatal en tràmit, obre una via perquè que els ajuntaments puguin continuar desenvolupant programes i activitats complementàries a favor de la ciutadania relacionades amb l'ocupació, la igualtat de gènere, la infància, etc.

També es refereix a les competències pròpies, les delegades, les establertes en règim de gestió comunal i les consorciades (arts. 17 a 23). És important destacar que les competències pròpies són les atribuïdes per llei i que s'exerceixen per l'ens local amb autonomia i sota la seva responsabilitat, precisant que la llei determinarà els serveis que necessàriament han de prestar els municipis com a dret subjectiu i que, per tant, els veïns podran exigir la seva prestació. Cal esmentar també que les competències consorciades, tot i que es tracta d'un exercici de les competències locals excepcional, poden participar-hi entitats privades sense afany de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les entitats locals; aquest aspecte obre possibilitats a les entitats del tercer sector d'una participació orgànica en la gestió de determinats serveis.

Es tracta, per tant, d'un conjunt important de competències pròpies que permet als ajuntaments desenvolupar polítiques socials i a més afegir-n'hi altres de complementàries i de delegades, i en menor mesura el règim de gestió comuna i consorciada; tot i això es troben a faltar les relacionades amb la prevenció, les accions comunitàries i la promoció dels ciutadans. Així mateix, és important per als ciutadans que s'hagin d'especificar els drets subjectius a les prestacions de serveis mínims obligatoris.

Tanmateix, s'ha de recordar que aquesta distribució competencial resta condicionada al principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com als estàndards mínims de qualitat i les avaluacions d'eficiència.

5. Governos locals

5.1. Municipi

El projecte defineix el municipi com un ens local bàsic de l'organització territorial catalana que gaudeix d'autonomia, té potestat normativa, capacitat d'autoorganització i es configura com el mitjà essencial de participació de la comunitat en els afers socials públics (art. 24).



Es poden establir entitats municipals descentralitzades dins d'un municipi si constitueixen nuclis separats i que comptin, com a màxim, amb 10.000 hab., que tenen personalitat jurídica i plena autonomia en l'àmbit de les seves competències.

Entre les competències pròpies que assigna l'esmentat projecte als municipis (art. 27) en relació amb el benestar social, cal destacar les següents:

- Promoció i gestió dels habitatges (d)
- Protecció de la salubritat pública (h)
- Participació en la gestió de l'atenció primària de salut (i)
- Prestació de serveis socials i la promoció i reinserció social (k)
- Activitats i les instal·lacions culturals, esportives, l'ocupació de l'oci i el turisme (n)
- Participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria (o)

Afegeix que també són competències pròpies les que amb aquest caràcter els atribueixi una llei en altres àmbits materials no previstos en el llistat anterior, com seria el cas, per exemple, de la Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, pel que fa a l'acollida i la promoció de la participació, la prestació de determinats serveis, la coordinació d'activitats o la participació en els plans i programes per a aquests col·lectius.

La determinació de les potestats i funcions administratives que corresponguin en relació amb els àmbits materials es determinaran mitjançant les lleis sectorials corresponents (art. 28).

Pel que fa a les competències obligatòries dels municipis (art. 30), que podran prestar directament o indirectament o en règim de gestió comuna, que estan relacionades amb els àmbits de benestar, són les següents:

- Els municipis amb una població superior a 20.000 hab.: prestació de serveis socials i instal·lacions esportives d'ús públic.
- Els municipis amb una població superior a 50.000 hab.: el servei de transport adaptat que cobreixi les necessitats de desplaçament de persones amb mobilitat reduïda.

Aquests serveis mínims s'han de prestar complint els estàndards mínims de qualitat, que s'ajustaran a la seva naturalesa i als principis de sostenibilitat financera i eficiència; en l'elaboració dels estàndards hi participaran les organitzacions associatives municipals més representatives (art. 31). Aquest projecte també estableix



que els municipis s'han de sotmetre a l'avaluació de conjunt dels seus serveis cada quatre anys per determinar el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, racionalitat i no-duplicitat d'actuacions i suficiència financera. Quan la prestació dels serveis mínims obligatoris no permetin assolir els estàndards de qualitat o no superin els estàndards d'avaluació establerts, la seva gestió es podrà atribuir a la comarca, si escau, a l'àrea metropolitana, o a la vegueria, amb audiència del municipi afectat (art. 32), per tal de permetre el manteniment del servei que es consideri. Així mateix, preveu que quan la prestació dels serveis mínims resulti impossible o de difícil compliment poden demanar-ne la dispensa al Govern de la Generalitat.

Per exercir aquestes competències disposen d'autoorganització municipal, per això els municipis ho regularan mitjançant els seus reglaments orgànics (art. 39). D'altra banda, la ciutat de Barcelona disposa d'un règim jurídic especial, la Carta Municipal de Barcelona (art. 40).

Ja assenyalàvem en l'anterior informe sobre la normativa local elaborada pel Govern central l'increment dels controls que s'imposen als ens local, quan són els que menys s'han endeutat i en l'àmbit del benestar social són els que, mitjançant els serveis i prestacions de proximitat, més han contribuït a la cohesió social. Tot i que el projecte català, a diferència de l'estatal, preveu la participació de les organitzacions associatives municipals en la determinació dels estàndards mínims de qualitat, si els ajuntaments no superen els estàndards es podrà atribuir la seva gestió a l'ens supramunicipal que correspongui.

Donada la importància d'aquests instruments de control i les greus conseqüències que poden comportar, es considera necessari que la pròpia llei inclogui els criteris bàsics que es tindran en compte per evitar l'aplicació única de criteris economicistes i considerar, a més d'altres principis, com el de diferenciació, el de dignitat, així com els drets humans, que es mesurin a través dels impactes socials, especialment la contribució a la reducció de desigualtats i la contribució a la pau i la cohesió social, l'anàlisi cost-benefici i l'avaluació dels retorns de les inversions socials **(SROI)**.

5.2. Comarca

És un ens local de l'organització territorial catalana d'àmbit supramunicipal formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals (art. 46).

D'acord amb el que estableix l'EAC, no es poden atribuir competències pròpies a la comarca. Per això el projecte estableix que aquesta pot gestionar de forma comuna qualsevol activitat de competència municipal, sempre que s'inclogui en el pla d'actuació comarcal i el municipi delegui la gestió de la competència a la comarca (conveni comarca-municipi, art. 53). Així mateix, pot gestionar els serveis mínims quan els municipis no assoleixin els estàndards de qualitat o no superin els criteris d'avaluació establerts (arts. 32 i 54).



El projecte, d'acord amb el que estableix l'EAC, redueix el paper de les comarques i el centra en la gestió de les competències municipals, principalment a través de la delegació o obligatòriament quan el municipi no assoleixi els estàndards de qualitat o els criteris d'avaluació. D'aquest plantejament se'n pot derivar un mapa competencial molt heterogeni i confús, que pot dificultar molt la gestió dels serveis als ciutadans. Per això convindria acotar a través d'aquesta llei els criteris generals, que es concretarien a través de les lleis sectorials (serveis socials, salut, educació, habitatge, etc.).

Pel que fa als serveis socials, es considera que s'haurien d'atribuir a la comarca els serveis socials bàsics corresponents als municipis amb menys de 20.000 hab. per delegació obligatòria dels corresponents ajuntaments. Per això, el projecte que es comenta hauria de preveure la possibilitat que les lleis sectorials poguessin atribuir competències obligatòries corresponents a competències municipals que no siguin obligatòries amb el corresponent finançament.

Aquest aspecte és important ja que els consells comarcals disposen de recursos, experiència i saber en l'àmbit del benestar, especialment en la prestació de serveis socials del nivell primari, fins i tot l'especialitzat, per als municipis petits, aspectes que sembla convenient conservar, però sempre a partir de la delimitació clara de competències i determinar el seu finançament. Així mateix, es podria completar amb mecanismes operatius de foment de la coordinació i/o d'integració (règim de gestió comuna) amb els ajuntaments de més de 20.000 hab. de la comarca per prestar uns serveis eficients als ciutadans.

5.3. Vegueries

És un ens local bàsic de l'organització territorial catalana determinat per l'agrupació de municipis, representa l'àmbit específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i la divisió territorial de la Generalitat (64).

Entre les competències que el projecte assigna a la vegueria (art. 65) s'han de tenir en compte des de l'àmbit del benestar les següents:

- Coordinació dels serveis municipals entre ells per garantir la prestació integral i adequada dels serveis en tota la demarcació (a)
- Foment de les polítiques d'acolliment d'immigrants (d)
- Aquelles que li atribueixin expressament les lleis (h)

Així mateix, les vegueries poden exercir per delegació competències de la Generalitat (art. 66), que inclouen la gestió ordinària dels serveis territorials, si es compleixen determinades condicions (art. 71).

D'altra banda, les vegueries poden delegar competències a les comarques, que serà obligatòria quan la comarca –o les àrees metropolitanes– tingui capacitat per exercir



les funcions o per gestionar els serveis, d'acord amb els estàndards mínims de qualitat i els principis de sostenibilitat financera i d'eficàcia (art. 66). Igualment poden prestar serveis públics de caràcter supracomarcal si es donen determinats requisits.

S'ha de considerar que la constitució dels consells de vegueria es demora fins que no es donin les condicions establertes a la Llei 30/2010, de 3 d'agost⁴, és a dir, fins que les Corts Generals no aprovin els canvis que ho facin possible.

A cada vegueria es crearà una comissió per articular les relacions interadministratives de les vegueries amb les comarques i àrees metropolitanes (art. 69) i una altra comissió per coordinar els consells de vegueria i els serveis territorials de la Generalitat (art. 72). Cal considerar que, a més, es crea la Comissió Mixta de Govern Local de Catalunya (art. 84) per articular les relacions entre la Generalitat i els ens locals.

El repartiment competencial sembla molt complex i fonamentat, com en el cas de la llei estatal, en les delegacions de competències. Potser caldria, partint del principi de subsidiarietat, atribuir a cada nivell les competències que pot desenvolupar amb més eficàcia i eficiència. Així mateix, es considera que s'haurien de regular transitòriament les competències de les diputacions provincials mentre no es converteixin en vegueries ja que han desenvolupat i desenvolupen importants funcions en l'àmbit del benestar social.

També es considera que caldria evitar la proliferació de comissions i anar més cap a grups de treball en el si de la Comissió Mixta de Govern Local de Catalunya, en la línia que assenyalava la disposició transitòria novena que es refereix a la simplificació administrativa.

5.4. Les mancomunitats, àrees metropolitanes i consorcis

Només si es compleixen determinades condicions es poden crear mancomunitats de municipis per establir, gestionar o executar en comú obres i serveis determinats de la seva competència (art 73), així mateix es poden dissoldre si es donen determinades situacions (art. 75). També se sotmeten a determinats requisits i controls la creació de consorcis (art. 80), que es condicionen a l'estabilitat pressupostària, la sostenibilitat financera i l'eficiència del servei, i a un informe preceptiu de la Generalitat, que si és desfavorable per no complir els requisits establerts no es podrà constituir. Així mateix, aquest projecte regula, a les disposicions transitòries sisena i setena, la dissolució de mancomunitats i de consorcis.

⁴ Disposició transitòria primera. Constitució dels consells de vegueria 1. La constitució dels consells de vegueria, d'acord amb les demarcacions veguerials que defineix l'article 9, es produirà un cop hagin estat aprovades les modificacions de la normativa estatal a què es refereix la disposició final segona, incloses les relatives a l'establiment del règim electoral de la vegueria. En aquell moment, els consells de vegueria substituiran les diputacions provincials, d'acord amb el que determina l'article 91.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.



Per llei es podran crear àrees metropolitanes per a la gestió de competències municipals i la prestació de serveis mínims obligatoris. Les àrees metropolitanes substitueixen les comarques de territori (art. 76).

La creació de l'àrea metropolitana de Barcelona pot ser una eina important per al disseny i l'execució de polítiques conjuntes en l'àmbit del benestar per a aquest territori on es concentra més població de Catalunya. També sembla convenient reduir les possibilitats de proliferació de mancomunitats i de consorcis per impedir la multiplicació d'ens locals i d'estructures i reduir-ne els actuals, que generen costos innecessaris.

6. Transparència i informació pública

El projecte de llei introdueix un títol dedicat a la transparència, l'accés a la informació pública i la bona administració.

Pel que fa a la transparència, obliga els ens locals a difondre de manera veraç i objectiva la informació pública d'interès general perquè els ciutadans puguin conèixer l'actuació i el funcionament de l'ens i exercir el control de la seva actuació, indicant el contingut de la informació subjecta de règim de transparència (art. 93). Així mateix, ha de disposar d'un portal de la transparència (art. 94) i també regula el dret d'accés a la informació pública (art. 95) i les garanties i límits d'aquest dret (art. 96).

Aquest projecte introdueix, a més, el principi de govern obert al qual han d'ajustar la seva actuació els ens locals, que inclou el diàleg permanent administració-ciutadans; participació i col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques; foment de la transparència i accés a la informació; rendiment de comptes i assumpció de responsabilitats; i el foment de l'accés electrònic a l'Administració.

També es refereix al codi de conducta dels membres electes i càrrecs directius (99) i als síndics municipals de greuges, que podran crear tots els municipis de més de 5.000 h., actuant en coordinació amb el síndic de greuges de Catalunya (arts. 100-103).

Es considera que aquests aspectes suposen un pas endavant en la necessària transparència que requereix l'accés a tota la informació pública d'interès general. Aquests requisits són necessaris per poder exercir el control democràtic i la participació activa dels ciutadans en l'àmbit del benestar social. El principi de govern obert es valora també com un bon instrument en aquesta mateixa direcció.

La possibilitat de crear síndics municipals de greuges pot ser una altra eina de garantia per als ciutadans enfront de l'Administració. Tanmateix, potser caldria evitar la proliferació d'aquesta figura per evitar disfuncions i despeses, ja que malgrat el caràcter gratuït del càrrec, sempre en genera el seu exercici.



7. Participació ciutadana

El dret de participació, individualment i col·lectivament, es refereix a la definició i aplicació de les polítiques públiques locals, que es pot exercir davant els ajuntaments i els consells de vegueria. En concret, permet als ciutadans presentar propostes, fer suggeriments i expressar opinions sobre qualsevol assumpte de la competència de l'Administració local, amb l'obligació de l'Administració de donar resposta motivada (art. 104).

Els ens locals han de fomentar la participació ciutadana (art. 105) i els municipis i les entitats municipals descentralitzades de més de 5.000 h. han de disposar d'un reglament específic. Aquest document regula el dret d'iniciativa (arts. 107 i 108), el dret de petició (art. 109) i les garanties generals del dret de participació (art. 110).

La participació ha estat sempre un dels principis rectors en l'àmbit del benestar social i constitueix un dels elements bàsics de la ciutadania; tanmateix, no és fàcil fomentar la participació i la col·laboració activa de la ciutadania. Per això poden ser importants la regulació del dret d'iniciativa, el dret de petició i l'establiment d'un sistema de garanties generals.



Consideracions i propostes finals

1. Preocupa la manca de criteris clars per establir els aspectes competencials i de finançament entre l'Estat i la Generalitat, així com la tendència recentralitzadora i la manca de finançament adequat que mostra la legislació estatal en les lleis dels darrers temps, ja que dificulta l'acció pública i perjudica als ciutadans.
2. Es considera que, malgrat que tots els principis estan en peu d'igualtat, sembla que en el text del Projecte de Llei de governs locals predominen els d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat, suficiència financera i no-duplicitat d'actuacions, quan caldria emfatitzar en els principis democràtics i l'autonomia local, així com en els relacionats amb el dret dels ciutadans a viure amb dignitat, com recull l'article 15.2 de l'EAC, mitjançant actuacions locals de lluita contra les desigualtats i de millora de la cohesió social.
3. Es troba a faltar el principi d'atenció centrada en la persona que haurien de tenir totes les actuacions locals com a eix de les seves actuacions. Així mateix, es considera que s'hauria d'incloure explícitament el principi d'innovació, mitjançant la recerca i la creació i transferència de coneixement, així com el foment de programes pilot i la difusió de les bones pràctiques en les actuacions i serveis locals.
4. L'organització dels governs locals que es proposa no simplifica els nivells de l'Administració, que en l'àmbit del benestar es consideren excessius, ja que, a més dels costos innecessaris, generen disfuncions i ineficiències.
5. La distribució competencial entre les administracions públiques catalanes és complexa i poc clara, quan es considera un requisit imprescindible per millorar el funcionament de les actuacions públiques. Es proposa un repartiment clar de les competències en funció del principi de subsidiarietat per tal d'apropar als ciutadans la gestió dels serveis, sempre que millori l'eficiència.
6. Per a l'efectivitat de la Llei es necessita un sistema de finançament clar, suficient i sostenible; per això, es considera que, tal com preceptua l'EAC, cal presentar al més aviat possible una proposició de Llei de finançament local.
7. En l'àmbit del benestar, és fonamental la col·laboració dels governs locals amb les entitats privades del territori, especialment les del tercer sector; per això, cal potenciar els mecanismes de col·laboració i coordinació i establir -en aquesta Llei o d'altres específiques- mesures que permetin als governs locals la prioritització de les contractacions amb les entitats privades del territori, valorant factors com la proximitat, la qualitat o el compromís social.



8. La unificació de les divisions i subdivisions territorials per a tots els departaments de la Generalitat s'hauria de fer amb caràcter urgent, ja que són un requisit imprescindible per a la planificació d'actuacions i serveis de caràcter transversal i per a la millora de l'eficàcia i l'eficiència de les actuacions.
9. Es considera urgent simplificar la gestió i establir mecanismes per prestar una atenció integral al ciutadà (finestra única) de proximitat; per això s'han de regular dispositius normatius que ho facin possible, com és una llei de simplificació en l'àmbit local.
10. En els controls i avaluacions que s'imposen als municipis, caldria que no es basessin únicament en criteris economicistes i es consideressin altres aspectes, com la dignitat i els drets dels ciutadans, valorats a través de la reducció de les desigualtats i les aportacions a la cohesió social, l'impacte social, la qualitat dels serveis o els retorns de les inversions socials.
11. La comarca, fins ara, ha tingut un paper destacat en la prestació de serveis socials; per això en la nova llei caldria atribuir-los competències clares i concretes (p.e. mitjançant la delegació obligatòria de competències municipals no obligatòries a totes les comarques) i evitar la dispersió de models que pot generar l'atribució de competències a través de les diferents fórmules que preveu el projecte.
12. Les vegueries substituiran a les diputacions, tanmateix no de forma immediata; per això es proposa que la llei de governs locals concreti transitòriament (fins que es faci efectiva la substitució) el paper i funcions de les diputacions en l'àmbit del benestar social.
13. Es proposa incloure entre les competències dels ens locals les relacionades amb la prevenció, les accions comunitàries i la promoció dels ciutadans.
14. Per evitar una major dispersió dels ens locals es considera adient dificultar la creació de mancomunitats i consorcis i reduir els existents. Sembla una mesura oportuna la creació de l'àrea metropolitana de Barcelona i la desaparició en el seu territori de les comarques.
15. Es consideren adequades les normes reguladores de la transparència i la informació pública, així com el principi del govern obert i la participació. Tanmateix, cal tenir en compte que la participació requereix recursos, instruments i avaluació.
16. Les qüestions econòmiques, que són decisives per a l'execució de les competències i la garantia dels drets dels ciutadans, cal que es regulin al més aviat possible en una futura llei de finances locals.

Barcelona, 20 de desembre de 2013