

El Pla d'Acció Municipal, instrument d'actuació municipal de la Diputació de Barcelona

Xavier Mateu i Isabel Rueda

Juny de 1988

Anotacions al debat sobre les diputacions

El debat sobre la situació i la permanència de les diputacions a Catalunya es presenta molt sovint sota una perspectiva no només desenfocada sinó també força enganyosa, i això per dos motius diferents. El primer motiu de confusió neix de l'assimilació automàtica del concepte «província» al concepte «diputació». De fet la província és només una demarcació territorial impulsada pel liberalisme uniformista del segle XIX enfront de l'Estat absolutista, que havia de servir de marc a l'actuació dels organismes perifèrics de l'Estat mitjançant els governs civils i les delegacions ministerials. A les mateixes Corts de Cadis de 1812 es dissenyava la idea de les diputacions provincials com a entitats locals de segon grau que representessin els interessos de la província, bé que, com els mateixos municipis, depenguessin de l'Estat central en els aspectes econòmics i polítics.

L'evolució de les corporacions provincials, especialment de la Diputació de Barcelona —que amb motiu de la liquidació de la Mancomunitat de Catalunya l'any 1925 i de la Generalitat de Catalunya l'any 1939 assumí part dels serveis creats per aquestes dues institucions—, les ha portades a dotar-se de serveis que no són específics d'una corporació local, i que cal retornar a l'esfera administrativa corresponent, que en la majoria dels casos és la Generalitat de Catalunya. Dins l'àmbit de competències de la diputació hi ha, però, les que podríem anomenar

menar de serveis municipals, que aquestes sí que són específiques de l'Administració local i que, per tant, a dreta llei han d'ésser assumides per una figura administrativa local d'àmbit supramunicipal, sigui aquesta diputació, regions o comarques, per tal de garantir l'autonomia municipal real. De fet, el camí per a recórrer en la definició de la divisió territorial de Catalunya encara es presenta llarg i complex i ens faria entrar en un tema nou.

El segon motiu de confusió, i aquest particularment enganyós, és el que deriva de la contradicció existent entre la voluntat expressada i la voluntat real de la majoria de partits polítics quan fan referència a la qüestió de les diputacions, ja que varien força en un mateix partit en funció de les expectatives electorals de cada moment concret. La crítica directa a l'existència de les diputacions, sense discernir el que hi ha en aquestes institucions que cal guardar en l'esfera de l'Administració local i el que hi ha que cal transferir a la Generalitat, és considerada actualment com una posició de catalanitat i de reforçament de l'autonomia de Catalunya, però enterboleix i perjudica la visió del problema real. En el camp de les realitzacions, cap de les quatre diputacions catalanes — controlades per tres partits polítics diferents en la legislatura 1979-1983 — no ha renunciat de dret, però tampoc de fet, a transferir competències d'un cert relleu, a excepció de la Diputació de Barcelona, la més poderosa de totes pel que fa a recursos econòmics, i aquesta encara pel fet que fou presidida durant dos anys i mig per Josep Tarradellas, conjuntament amb la Generalitat Provisional, i perquè ha traspassat alguns dels serveis heretats de la Mancomunitat de Catalunya.

El recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern espanyol i la posterior sentència del Tribunal Constitucional que deixava sense efecte la Llei 6/1980 del Parlament de Catalunya de Transferència Urgent i Plena de les Diputacions Catalanes a la Generalitat han deixat definides amb força claredat les línies mestres que cal considerar pel que fa a les perspectives en competències i àmbits territorials d'actuació de les diputacions catalanes, si més no a mitjà termini. Aquestes línies es poden resumir en la persistència de les diputacions a Catalunya enteses en el seu sentir tradicional — és a dir, com a entitats locals de segon grau amb competències expresses de caràcter supramunicipal, entre les quals les de cooperació municipal ocupen un lloc destacat — per als mateixos àmbits territorials que avui estan definides i amb uns recursos propis provinents de transferències de l'Estat.

Les imprevisibles conseqüències de l'activitat política poden efectuar alguna variació en aquest esquema, de manera que l'activitat de les corporacions se centri en una o diverses competències determinades i que varïi, fins i tot, el nombre de diputacions per a Catalunya, però és molt poc plausible que hi hagi canvis de més transcendència.

L'estructuració municipal de la província de Barcelona

Fixat aquest punt, que és fonamental per a avançar en l'estudi de l'actuació de les diputacions, es pot analitzar estrictament l'actuació de cooperació municipal de la Diputació de Barcelona, i molt concretament el Pla d'Acció Municipal, entès com a eina de planejament amb transcendència en l'ordenació territorial de l'àmbit d'actuació de la Diputació de Barcelona des de la perspectiva de l'estructuració municipal i de les competències de les diputacions en matèria de cooperació municipal, abans d'entrar definitivament en l'experiència del Pla d'Acció Municipal.

L'àmbit d'actuació de la Diputació de Barcelona, la província, està format actualment per tres-cents set municipis, que participen de les característiques més diverses en tots els aspectes que en conformen la realitat tant territorial com administrativa, de manera que cap més província de l'Estat espanyol no es caracteritza per una heterogeneïtat tan gran en la seva estructura municipal.

Els contrastos entre els municipis de la província de Barcelona els trobem ja en l'extensió territorial dels termes, on amb una mitjana d'extensió de 25 km² per municipi, trobem termes com el de Puigdàlber, a l'Alt Penedès, amb una extensió de 0,4 km², o el de Caldes d'Estrac, al Maresme, amb 0,74 km², en contraposició amb els de Sant Mateu de Bages o el de Barcelona, amb 101 km² i 91,4 km² respectivament.

Molt més importants són les característiques socio-econòmiques que defineixen els municipis de la província, de manera que hi configuren dos territoris amb dinàmiques absolutament diferents, per bé que articulades: l'àrea metropolitana i la resta de la província. Pel que fa al poblament, i referint-nos sempre al nivell d'agregació municipal, coexisteixen dins el mateix àmbit provincial els grans municipis de l'àrea metropolitana amb d'altres com Sant Jaume de Frontanyà, al Berguedà, amb 20 habitants, i, cosa tant o més important, municipis amb una taxa de creixement anual acumulatiu de la població de l'11 % durant el període 1960-1981 amb d'altres que tenen una taxa de decreixement del 6 % per al mateix període. També l'estructura de poblament és complexa i desigual, i hem de considerar-hi, enfront dels municipis que tenen un sol nucli de població, els que en tenen diversos, amb les complicacions addicionals que comporta per a un ajuntament gestionar serveis per als seus habitants quan aquests estan distribuïts entre quatre, vuit o fins catorze nuclis de població, sense comptar-hi les urbanitzacions de segona residència, sovint infradotades de serveis bàsics i que compliquen enormement el panorama de la gestió municipal.

Els mitjans econòmics d'actuació municipal, expressats en els pressupostos dels ajuntaments, cobreixen una amplíssima gamma que s'estén des de les 160.000 ptes. de pressupost municipal ordinari de l'any 1982 al municipi de

Sant Jaume de Frontanyà als cinquanta-tres mil milions de l'Ajuntament de Barcelona, i, pel que fa al pressupost en relació amb el nombre d'habitants, de les 4.255 ptes./habitant gestionades pel municipi de Sta. Maria de Besora, al Ripollès, a les 34.824 ptes./habitant gestionades per l'Ajuntament de Castellví de Rosanes, al Baix Llobregat. Tots aquests elements d'estructuració municipal, als quals podríem afegir d'altres, configuren una realitat en la qual no només és extremament difícil actuar a nivell global sinó, fins i tot, d'establir-hi unes tipologies vàlides a l'hora d'intervenir-hi des d'una perspectiva supramunicipal concretada en l'àmbit provincial.

Competències de les diputacions en matèria de cooperació municipal. Els plans d'obres i serveis

Les diputacions constitueixen, de fet, el nivell més alt en l'Administració local. El nivell inferior, i únic restant, el constitueixen els municipis, els quals han estat considerats els dipositaris naturals de les competències pròpies de l'Administració local. En aquesta organització administrativa, la funció de les diputacions és bàsicament subsidiària a la dels municipis, i es justifica, sobretot, per la impossibilitat pràctica d'aquests darrers de cobrir la totalitat de les funcions que els han estat assignades, algunes de les quals excedeixen de llarg els recursos pressupostaris i la capacitat de gestió municipal.

De fet, les funcions mínimes que han de cobrir les diputacions com a entitats d'administració local cooperadora dels municipis són de dues menes: desenvolupar una política d'inversions que tendeixi a corregir les limitacions pressupostàries reals dels municipis de cara a crear els serveis i establir l'assessorament i la coordinació necessaris entre els municipis veïns per a fer-los capaços de gestionar aquells serveis la rendibilitat i la gestió dels quals superen els límits d'un sol municipi. Així mateix, caldrà facilitar-los l'equipament tècnic necessari per a posar al dia la seva política financera i ajudar-los amb tots els elements a l'abast a maximitzar la rendibilitat dels seus propis recursos.

Els plans provincials i els plans d'obres i serveis

La Diputació de Barcelona ha estat la pionera a exercir aquesta competència de suport econòmic als municipis de manera planificada. Els primers passos en aquest sentit es remunten a l'any 1949, en què la Diputació de Barcelona posa en marxa la Comissió i l'Oficina d'Interessos Municipals, sense comptar encara amb cap precepte legal. En aquesta línia, l'any 1954 s'establí el primer Pla de

Cooperació, el qual precedí la creació dels Serveis de Cooperació per la Llei de Règim Local. Des del 1956 fins al 1977 es porten a terme els Plans de Cooperació, que eren bianuals i consistien a donar subvencions als ajuntaments per a fer aquelles obres d'infraestructura de serveis municipals que, per la seva envergadura econòmica i en molts casos per la seva complexitat tècnica, no haurien pogut afrontar.

A més dels plans de Cooperació o Plans Provincials, hi havia els Plans Provincials de Subvenció de l'Estat i els Plans de Subvenció per a la Conservació de les Vies Provincials, tots ells dedicats a subvencionar obres municipals per diversos conductes. L'any 1978 dos Reials Decrets dels mesos de febrer i juliol racionalitzaven les inversions en matèria de subvencions municipals i creaven els Plans d'Obres i Serveis, mentre desapareixien tots els plans anteriors. La normativa dels Plans d'Obres i Serveis estableix que el seu finançament es farà mitjançant aportacions de l'Estat, del Banc de Crèdit Local i de l'Administració local, és a dir, ajuntaments i diputacions. La relació de les aportacions és de 100 de l'Estat, 150 del Banc de Crèdit Local i 125 de l'Administració local. En fixar la xifra que correspon a l'aportació de l'Estat per al Pla de cada província, queden automàticament fixades les altres aportacions.

Simultàniament a la creació dels Plans d'Obres i Serveis, per un altre Reial Decret sobre transferències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya passaven a ésser competència de la Generalitat la formació, l'aprovació i l'execució dels Plans Provincials d'Obres i Serveis, que es transformaven en un Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya. Aquest traspàs, però, no modificava la forma de finançament del Pla. Fins a l'any 1980, a instàncies del Departament de Governació, els Plans es van continuar redactant i gestionant des de les diputacions, si bé eren aprovats per la Generalitat. A partir de l'any 1981, el Departament de Governació assumí la formació del Pla juntament amb l'aprovació, que ja exercia, i la gestió encara resta encarregada a la Diputació.

Les bases per a la formació dels Plans han d'ésser aprovades pel Parlament de Catalunya a proposta del Conseller de Governació. Fins al 1982 aquestes bases s'han regit per criteris de tipus sectorial —puntuant de manera decreixent la tipologia de les obres, cicle de l'aigua, urbanització, electrificació, etc.—, han tingut en compte la dinàmica inversora dels ajuntaments —afavorint el grau d'endeutament i la grandària dels municipis— i han afavorit els municipis petits i exclòs, excepte en casos excepcionals, els que tenen més de 20.000 habitants. Aquestes bases són molt semblants a les que segueixen els Plans d'Obres i Serveis de les Províncies de la resta de l'Estat.

El Pla d'Acció Municipal

L'any 1982 la Diputació de Barcelona es plantejà la necessitat d'obrir un procés de renovació del concepte de col·laboració amb els ajuntaments de la seva demarcació. En aquesta línia es va decidir d'endegar un pla d'inversions en col·laboració amb els municipis que es configura a partir dels recursos propis de la Diputació; és a dir, que les obres incloses en aquest pla —que s'anomenarà Pla d'Acció Municipal— reben una subvenció directa del pressupost d'inversions de la Diputació.

En el moment que es prenia aquesta decisió hi havia una conjuntura especialment favorable, ja que la gestió anterior dels Plans Provincials de Cooperació no havia estat prou adequada i eficaç i una bona part dels fons que hi havien estat assignats no s'havien gastat. L'any 1981 aquests fons pujaven a més de sis-cents milions de pessetes. La Diputació es proposà de reactivar aquests fons de romanents —tasca especialment complexa per raó de la diversitat de situacions que calia resoldre—, que van passar a ésser una de les aportacions més importants per al finançament del primer Pla d'Acció Municipal.

Condicionants del Pla d'Acció Municipal

La formació i l'aplicació dels Plans d'Acció Municipal s'enfronten amb tres problemes de base la resolució dels quals és decisiva per al disseny de les característiques que posteriorment tindrà el Pla. En primer lloc, la manca de tradició pel que fa a la distribució dels recursos basada en la necessitat dels ajuntaments més que no pas en la conveniència i l'oportunitat. Aquesta manca de tradició permet d'iniciar un canvi absolut respecte a les actuacions dels antics Plans de Cooperació, que, en una primera etapa, no pot superar totalment, però, l'actitud dels ajuntaments envers la corporació provincial.

En segon lloc hem de considerar la inexistència d'inventaris globals de dèficits en serveis municipals, factor aquest que obliga a actuar a partir de les demandes dels ajuntaments en lloc d'actuar a partir de la impulsió d'obres escollides prèviament per la Diputació a partir de criteris emesos de l'anàlisi de fonts indirectes de dèficits en serveis i equipaments. Aquesta gestió és particularment significativa pel fet que talla tota possibilitat d'endegar plans sectorials, delimitats territorialment, que connectin amb les necessitats prioritàries d'una àrea determinada.

I, en tercer lloc, l'omnicomprensió tant de la Llei de Règim Local com del mateix Decret de presidència de la Diputació per a la formació dels Plans d'Acció Municipal deixaven indefinits els sectors dels serveis i equipaments municipals.

pals d'actuació prioritària. Aquest aspecte cal considerar-lo en la seva doble dimensió, puix que si d'una banda deixava mancada de directrius concretes la formació del Pla d'Acció Municipal, de l'altra permetia una capacitat d'actuació força àmplia per tal d'actuar en cada municipi sobre el seu dèficit d'atenció prioritària, amb independència dels tipus d'actuacions necessàries en la resta del territori. El fet de planificar en un territori que té unes característiques territorials i d'estructuració municipal molt heterogènies i, en conseqüència, una àmplia gamma de dèficits és difícilment compatible amb constreïments de tipus sectorial, si el que es pretén és evitar la comissió de nous greuges comparatius en el territori.

Constatats aquests condicionants, i per tal d'ajustar els Plans d'Acció Municipal al seu objectiu darrer, és a dir, el suport de la Diputació als ajuntaments per a cobrir els dèficits existents en matèria de serveis i equipaments municipals, les característiques del Pla d'Acció Municipal es concreten en tres punts: a) assegurar una correcta distribució territorial de les subvencions per tal de garantir que les inversions del Pla no es concentraran en determinades comarques, tenint en compte que, malgrat l'heterogeneïtat dels municipis, l'existència d'insuficiències importants en matèria d'infraestructures i equipaments és comuna a tot el territori; b) prioritzar les obres de caràcter supramunicipal com una via de solució de dèficits en millors condicions de rendibilitat econòmica i social, especialment en els petits municipis, on aquesta és l'única forma d'accedir a un nivell acceptable de qualitat de vida, i c) considerar que la subvenció als municipis inclosos en el Pla d'Acció Municipal ha de fer possible una obra que d'altra manera no es faria, i de la qual l'ajuntament interessat ha de garantir el finançament global de manera que, a part del cost de l'obra que no cobreix el Pla d'Acció Municipal, es financii bé amb recursos propis dels ajuntaments o amb contribucions especials dels veïns, o bé amb dotacions d'altres institucions, exceptuant-ne però el Pla d'Obres i Serveis.

Emmarcat dins aquestes característiques, el criteri bàsic que ha presidit la formació dels Plans d'Acció Municipal és el criteri de territorialitat, que es fonamenta en la consideració dels dèficits, entesos aquests a partir de les demandes de subvencions cursades pels ajuntaments per a àmbits comarcals i la subsegüent distribució en una primera instància dels recursos del Pla per a aquests mateixos àmbits. El criteri de territorialitat s'ha d'entendre al mateix temps com una eina metodològica de treball i com una opció d'actuació. És una eina metodològica perquè permet de considerar la demanda de subvenció per a obres i equipaments lluny de la concreció excessiva del nivell municipal i també de l'univers massa dispers del conjunt de municipis de la província de Barcelona. És una opció d'actuació ja que recull la voluntat de garantir que la distribució dels ajuts que preveu el pla s'efectuï amb una gran dispersió territorial.

La formació del Pla d'Acció Municipal (Vègeu gràfic I)

Per tal que la distribució comarcal dels recursos s'adeqüi a la realitat socio-econòmica i territorial de l'àmbit d'actuació, s'ha tractat estadísticament una sèrie de variables i s'ha construït un model matemàtic que ha permès d'obtenir l'índex comarcal d'inversió. Amb lleugeres variacions entre el Pla de 1981 i el de 1982, les variables que s'han emprat per a valorar el dèficit en serveis i equipaments municipals han estat la demanda de subvenció presentada pels ajuntaments, les dades relatives als pressupostos municipals i les dades generades per l'evolució i l'estructura de la població. Especialment per al primer Pla d'Acció Municipal, el del 1981, i a manca d'una informació millor, s'ha utilitzat la demanda de subvencions tramesa pels ajuntaments a la Diputació com un indicador del dèficit, agregat a nivell comarcal. Aquest indicador -- que s'ha mostrat força fiable, com ho posa en relleu el fet que la distribució comarcal de la demanda adreçada al Pla de 1981 no presenta distorsions importants si es compara amb la que fou adreçada al Pla de 1982 --, més que no pas un indicador del dèficit teòric absolut, és un indicador del dèficit percebut i valorat subjectivament pels ajuntaments en funció d'aquelles necessitats considerades prioritàries en les quals les corporacions municipals estan disposades a intervenir, puix que la possible subvenció de la Diputació en el millor dels casos no pot superar el 50 % del cost total de les obres. Les altres variables utilitzades per a calcular els índexs comarcals d'inversió són variables objectives que matisen la de la demanda.

El model utilitzat per a assignar els recursos a cada comarca és de fet una fórmula polinòmica, que són uns tipus de fórmules que tenen una certa tradició d'ús al si de l'Administració i que consten d'una sèrie de variables ponderades. La seva estructura té la forma següent:

$$a_1 \cdot x_1 + a_2 \cdot x_2 + \dots a_n \cdot x_n = I,$$

en què les x són les variables i les a són els coeficients de ponderació. Per al Pla d'Acció Municipal de 1981, la fórmula utilitzada fou concretament:

$$0,40 D_i + 0,25 C_i + 0,10 N + 0,25 P_i = I_i,$$

en què D és la demanda corregida normalitzada, C l'índex de creixement anual acumulatiu de la població per al període 1970-1979, N el nombre de nuclis de població de cada comarca i P el quocient dels recursos econòmics municipals per habitant del conjunt de la comarca relacionat amb la mateixa relació per al conjunt de la província.

Per al Pla d'Acció Municipal de 1982 la fórmula de distribució dels recursos té característiques semblants amb l'excepció que la demanda dels ajuntaments aquesta vegada no hi és ni considerada i, en contrapartida, s'incrementa el nombre de variables objectives.

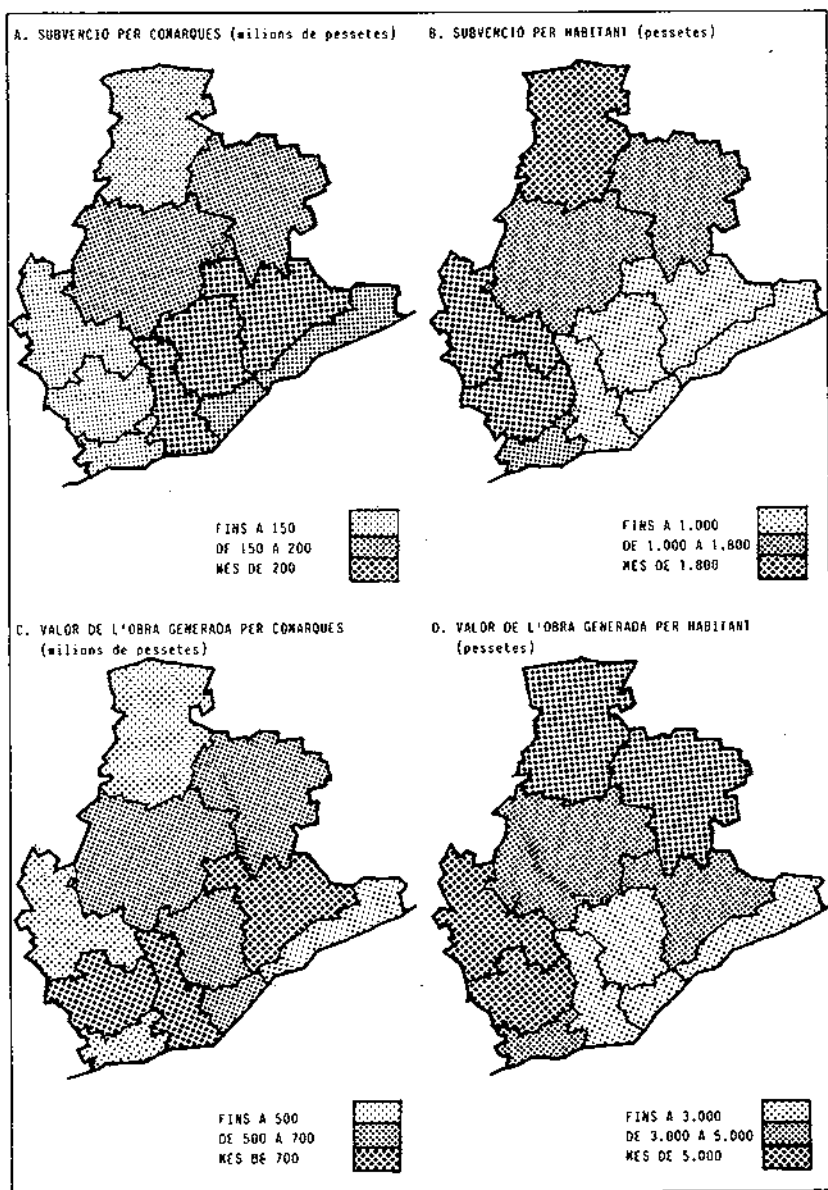
La distribució dels recursos per a les obres sol·licitades pels municipis al si d'una mateixa comarca no s'estableix mitjançant una formulació matemàtica sinó a partir d'uns criteris operatius explicitats ja en la convocatòria del Pla. Això és degut a la consideració del fet que dins cada comarca, que exteriorment pot ésser considerada com un tot relativament homogeni, hi trobem municipis amb característiques de dèficit i condicions operatives força diferents i és només amb aquests criteris operatius que s'aconsegueix utilitzar un mecanisme de valoració que permet considerar totes les sol·licituds amb igualtat de condicions. Els criteris utilitzats per a la distribució intracomarcal dels recursos es concreten en la consideració dels plans com a complementaris, de manera que s'arribi al màxim d'ajuntaments de cada comarca, per bé que amb dotacions diferents en funció de les seves necessitats. El desbloquejament dels recursos assignats pels antics Plans de Cooperació — als quals no s'havia donat curs administratiu —, la prioritització de les obres de caràcter supramunicipal, la viabilitat dels projectes presentats, el suport a obres que impliquen una col·laboració amb les competències que té assignades la Diputació i la preferència a subvencionar obres que generen inversions d'altres organismes són, entre altres, criteris que han estat emprats per a la distribució dels recursos de Pla dins de cada comarca.

Per tal d'avaluar la incidència que han tingut els Plans d'Acció Municipal del 1981 i 1982 hem de considerar que conjuntament han rebut un total de 1.135 sol·licituds emanades de dos-cents noranta-dos municipis dels tres-cents set que formen la província, d'una entitat local menor — l'única que hi ha — i de tretze mancomunitats intermunicipals. Aquestes 1.135 sol·licituds representen un volum d'obra de divuit mil cinc-cents milions de pessetes.

La dotació del Pla (Vegeu gràfic II)

La dotació dels dos Plans preveu un total de 434 obres que afecten en conjunt 274 municipis, una entitat local menor i cinc mancomunitats de municipis. L'aportació de fons de la Diputació a les obres incloses en aquests plans s'eleva a mil vuit-cents setanta-cinc milions de pessetes, que permeten d'endegar un volum d'obra avaluat en sis mil quatre-cents trenta-quatre milions de pessetes.

La distribució territorial dels recursos del Pla d'Acció Municipal segueix la tendència emanada de l'aplicació de la fórmula polinòmica que s'ha elaborat per a això. La comarca que rep una subvenció més gran és la del Baix Llobre-



Gràfic II. La dotació dels Plans d'Acció Municipal de 1981 i 1982

gat, amb 222 milions de pessetes, que representen l'11,8 % dels recursos totals dels plans, i en el costat oposat se situa la comarca de Garraf, amb 99 milions de pessetes de subvenció, amb la qual cosa s'estableix una dispersió d'1 a 2,23 en l'assignació dels recursos. Aquesta distribució afavoreix les comarques més poc poblades, de manera que la subvenció per habitant del Barcelonès se situa en 248,54 ptes., la del Vallès Occidental en 340,03 ptes. i la del Baix Llobregat en 430,46 ptes., que contrasten amb les 2.793,52 ptes. del Berguedà o les 2084,05 de l'Alt Penedès.

Pel que fa a la distribució dels recursos del pla segons la grandària dels municipis, els municipis més petits i, per tant, amb pressupostos municipals més poc elevats participen del Pla d'Acció Municipal de forma numèricament molt important, però amb una incidència reduïda quant al pressupost total de les obres. Aquests petits municipis no sempre tenen un dèficit comparatiu superior als municipis més grans que han experimentat un creixement fort en pocs anys, però sí que tenen, en canvi, més poques possibilitats de resoldre els propis dèficits, i és en aquest sentit que cal que la Diputació, com a àmbit local d'actuació supramunicipal, i les altres instàncies de l'Administració hi concorrin.

Els municipis amb més de 10.000 habitants o amb un pressupost municipal ordinari superior als 100 milions de pessetes tenen, en canvi, una tendència de comportament diferent, que es caracteritza per una incidència molt gran en el pressupost total de les obres previstes en el Pla, però la subvenció que reben per habitant és força inferior a la que rebien els municipis més petits, amb la qual cosa s'equilibren les subvencions del Pla en el sentit que la distribució dels recursos es formula més en funció del dèficit relatiu existent que no pas en funció estricta del nombre d'habitants.

Després del Pla

La limitació fonamental dels Plans d'Acció Municipal ha estat el seu caràcter d'emergència. S'han desenrotllat al llarg dels dos darrers anys de la primera etapa de gestió democràtica de la Diputació de Barcelona, justament quan, transcorregut el temps necessari per a la resituació dels nous diputats, s'ha pres consciència a la Corporació de la necessitat de col·laborar estretament amb els ajuntaments.

L'emergència que els ha presidit ha motivat que no s'hagi pogut efectuar una anàlisi prou acurada dels projectes ni s'hagi pogut realitzar tot el treball de camp necessari. En part s'han cobert aquestes deficiències amb l'estreta col·laboració amb què s'ha treballat amb els consistoris interessats, que han aportat

la informació per a elaborar els plans. Amb tot, algunes insuficiències s'hi fan encara paleses.

D'altra banda, el caràcter anual dels Plans d'Acció Municipal s'ha revelat com una limitació, atès que un any és un període massa curt per a fer una planificació adequada de la inversió, per a treure conseqüències del seguiment del pla anterior i per a gestionar la implantació del pla.

Malgrat aquestes limitacions evidents, es pot considerar que els Plans d'Acció Municipal han estat una iniciativa positiva de la Diputació de Barcelona. De fet, aquests plans han tingut el mèrit d'alleugerir els inconvenients que deriven de l'actual inadequació entre les àmplies comperències que tenen assignades els municipis i la seva migradesa pressupostària. La inversió de la Diputació feta a través dels Plans d'Acció Municipal ha permès que els ajuntaments de la província poguessin endegar algunes obres a les quals, altrament, haurien hagut de renunciar.

Tot i que sembla positiu per a les necessitats dels ajuntaments, ara com ara, mantenir la iniciativa dels Plans d'Acció Municipal, convindria que, de cara al futur i superat el caràcter d'urgència que tenen actualment, esdevinguessin plans bianuals com a mínim d'actuacions supramunicipals o supracomarçals, orientats a cobrir necessitats estructurants del territori.

Atès, però, que els Plans d'Obres i Serveis s'orienten a cobrir el mateix tipus de déficits i que reiteracions d'aquesta mena no són desitjables, caldria veure com es resol en el futur aquesta dualitat. De quina sigui la solució que s'hi doni dependrà, al capdavall, l'enfortiment d'aquests tipus de plans provincials o la seva desaparició final.

BIBLIOGRAFIA

- ARGULLOL, E., 1981, «Les diputacions i altres entitats supra-municipals», a *CEUMT, edició Catalunya*, n° 43, octubre.
- CAMPS, E., 1981, «El Plan de Obras y Servicios, una expectativa para el futuro», a *CEUMT*, n° 38, maig.
- CAMPS, E., 1980, «Plan único provincial de Obras y Servicios. (Especial referencia a Catalunya)», a *CEUMT*, n° 28, juliol.
- Centre d'Estudis de Planificació, 1983, «Les finances municipals en el període 1978-1982», a *Arrel*, n° 5, abril.

- DD.AA., 1982, *Manual de Servicios Municipales. Ciclo de seminarios de la Diputación de Barcelona*, Barcelona, CEUMT.
- DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA, 1972, *Un lustro de gestión corporativa. 1967-1972*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA - GABINETE TÉCNICO, 1975, *La economía de la provincia de Barcelona*, Barcelona.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA - GABINET TÈCNIC, *Xifres. Barcelona/Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona, v.e.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA - SERVEI DEL PLA D'OBRES I SERVEIS DE COOPERACIÓ, 1981, *Acció Municipal*, Barcelona, ed. i... 3.
- 1981, *Pla d'Acció Municipal 81*, Barcelona (edició multicopiada).
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA - SERVEI DE COOPERACIÓ MUNICIPAL, 1982, *Pla d'Acció Municipal 82*, Barcelona (edició multicopiada).
- 1982, «Planes de Obras y Servicios provinciales: Normativas», a *CEUMT*, nº 57, desembre.
 - 1982, «El Pla d'Acció Municipal 1982 de la Diputació de Barcelona», a *CEUMT, edició Catalunya*, nº 57, desembre.
 - 1983, «L'acció de cooperació municipal de la Diputació de Barcelona», a *Arrel*, nº 5, abril.
 - 1983, *La cooperació municipal a debat. Ponències i debats de les Jornades de Gestió Urbanística a Sau, 5-6 de febrer de 1983*, Barcelona (edició multicopiada).
- GENERALITAT DE CATALUNYA - DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ, 1979, *Manual de gestió municipal*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- 1981, *Pla d'Obres i Serveis de Catalunya, 1980*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
 - 1982, *Els serveis municipals a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- MARTÍ, F., 1981, «El futuro de las Diputaciones», a *CEUMT*, nº 38, maig.
- MUNTANER, J.M., 1977, *Coyuntura económica de la provincia de Barcelona*, Barcelona, Caja de Ahorros Provincial de Barcelona.
- PORTAS, N., CIMADEVILLA, C., LAKROQUE, L., «La función de las Diputaciones Provinciales», a *CEUMT*, nº 38, maig.
- RUSSINÉS, X., 1979, «Los pequeños municipios y los planes provinciales de Obras y Servicios», a *CEUMT*, nº 13, abril.
- SOLÉ, J., 1982, «El paper de les subvencions als municipis», a *Banca Catalana. Revista Econòmica*, nº 65, setembre.
- SOLER, V., «El servicio de asesorías comarcales de la Diputación de Valencia», a *CEUMT*, nº 38, maig.
- VILASECA, J.M., 1981, «El mite de la provincia», a *CEUMT, edició Catalunya*, nº 43, octubre.

QUADRE I
Sol·licituds d'inclusió als Plans d'Acció Municipal
de 1981 i 1982, per comarques

Comarca	Municipis		Població		Sol·licituds	Pressupost total	Demanda de subvenció
	Total	Sol·licitants	Total	Afectada			
Alt Penedès	25	25	63.384, —	63.384, —	82	1.831.953.381, —	485.525.008, —
Anoia	33	30	78.031, —	76.820, —	92	946.483.067, —	446.162.146, —
Bages	35	33	150.360, —	148.355, —	129	1.859.013.547, —	767.609.183, —
Baix Llobregat	27	27	515.977, —	515.977, —	160	3.222.658.741, —	1.554.506.960, —
Barcelonès ¹	6	6	755.263, —	755.263, —	45	960.053.843, —	433.146.259, —
Berguedà	29	27	41.956, —	36.489, —	84	635.348.771, —	311.143.856, —
Garraf	8	7	70.296, —	70.185, —	43	693.426.187, —	343.764.886, —
Maresme	31	29	253.204, —	245.406, —	112	1.828.591.287, —	726.414.555, —
Osona	48	44	113.410, —	112.781, —	127	1.493.093.843, —	653.000.393, —
Vallès Occidental	23	23	607.061, —	607.061, —	91	1.880.291.710, —	836.250.000, —
Vallès Oriental	41	41	214.892, —	214.892, —	170	3.120.574.229, —	1.449.672.347, —
Total	306	292	2.863.834, —	2.846.613, —	1135	18.471.498.606, —	8.007.195.673, —

¹ Sense Barcelona ciutat.

FONT: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. SERVEI DE COOPERACIÓ MUNICIPAL. «L'acció de cooperació municipal de la Diputació de Barcelona», a *Arrel*, n.º 5, abril 1983.

QUADRE II
Distribució de la demanda per comarques i sectors (pressupost total)
en milions de pessetes. 1981-1982

Comarca	Infraestructures						Equipaments					
	Vitalitat i espais lliures	Abastament d'aigua	Sanejament	Energia elèctrica	Altres	Total infraestruc- tures	Sanitat i assis- tència	Ensenya- ment	Sòcio- cultural i Administ.	Altres	Total equipaments	Total
Alt Penedès	511.32	19.38	217.60	4.93	505.94	1.259.17	0.00	3.85	80.21	488.72	572.78	1.831.95
Anoia	348.41	30.41	37.39	53.75	101.00	570.96	37.56	0.73	152.94	184.95	376.18	947.14
Bages	673.89	79.55	58.79	158.74	104.69	1.075.66	158.78	28.08	207.28	389.37	783.51	1.859.17
Baix Llobregat	624.02	85.57	362.28	27.98	457.53	1.557.38	98.49	8.57	546.92	1.011.27	1.665.25	3.222.63
Barcelonès	58.32	—	134.61	4.36	207.29	404.58	52.46	119.00	0.00	384.03	555.49	960.07
Berguedà	307.63	61.05	11.86	14.74	11.00	406.28	94.83	0.91	75.96	59.36	229.06	635.34
Garraf	29.65	207.81	76.11	21.34	10.97	345.88	7.10	3.62	110.04	226.79	347.55	693.43
Maresme	301.10	196.20	57.87	120.90	368.30	1.044.37	77.34	3.89	48.06	654.46	783.75	1.828.12
Osona	272.63	85.44	295.01	86.71	379.74	1.119.53	56.38	23.32	92.19	221.68	373.57	1.493.10
Vallès Occidental	533.43	98.10	243.00	64.14	151.13	1.089.80	118.72	46.45	138.99	486.29	790.45	1.880.25
Vallès Oriental	711.63	112.34	700.19	75.07	244.42	1.843.65	65.57	57.22	293.87	860.25	1.276.91	3.120.56
Total	4.372.05	975.85	2.194.71	632.66	2.542.01	10.717.26	747.23	295.64	1.744.46	4.967.17	7.754.50	18.471.76

FONT: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. SERVEI DE COOPERACIÓ MUNICIPAL. op. cit.

QUADRE III
Dotació dels Plans d'Acció Municipal de 1981 i 1982, per comarques

Comarca	Municipis afectats*	Obres**	Població afectada***	Subvenció Diputació	Pressupost total obres	Ptes./Habitant pobl. total
Alt Penedès	24	35	62.073	132.282.821	773.277.773	2.084,05
Anoia	29	48	76.681	142.719.432	408.884.485	1.829,01
Bages	31	40	146.554	181.003.044	690.384.797	1.203,80
Baix Llobregat	26	40	491.418	222.109.996	810.324.828	430,46
Barcelonès	6	20	755.263	187.711.628	682.659.573	248,54
Berguedà	25	45	96.324	117.205.049	264.792.194	2.793,52
Garraf	6	16	69.039	99.234.513	287.684.191	1.413,48
Maresme	28	45	244.796	178.225.552	408.066.875	703,88
Osona	40	52	109.067	197.193.376	635.895.920	1.738,76
Vallès Occidental	23	44	607.061	206.416.617	571.621.073	340,03
Vallès Oriental	36	49	212.501	211.616.875	900.372.349	984,76
Total	274	434	2.811.777	1.875.718.903	6.433.903.998	654,97

* S'han comptat els municipis titulars de l'obra i en els casos en què l'obra és mancomunada se n'ha comptat un.

** Si una obra té 2 fases, amb subvenció l'any 1981 i l'any 1982, s'han comptat 2 obres.

*** La població es refereix als municipis abans computats.

FONT: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. SERVEI DE COOPERACIÓ MUNICIPAL, op. cit.

QUADRE IV
Distribució de la dotació dels Plans d'Acció Municipal de 1981 i 1982,
segons el nombre d'habitants del municipi

Habitants del municipi	Municipis	%	Habitants	%	Obres subvencio- nades	%	Presupost total	%	Subvenció	%	Pres/hab població afectada	Pres/hab població real
≤1.000	98	35,77	38.889	1,38	132	30,41	647.285.809	10,06	266.834.750	14,22	6.861,44	5.711,12
1.001 a 10.000	124	45,26	426.385	15,17	183	42,17	2.043.789.439	31,77	675.051.113	35,99	1.583,20	1.548,56
10.001 a 50.000	41	14,96	903.536	32,13	85	19,59	2.325.167.385	36,14	572.955.733	30,55	634,13	610,68
50.001 a 100.000	6	2,19	440.299	15,66	18	4,15	409.733.549	6,37	116.959.220	6,19	263,59	263,59
>100.000	5	1,82	1.002.668	35,66	11	2,53	561.073.544	8,72	165.111.115	8,80	164,67	164,67
Obres mancomunades					5	1,15	446.854.272	6,94	79.706.372	4,25		
Total	274	100,00	2.811.777	100,00	434	100,00	6.433.903.998	100,00	1.875.718.903	100,00	667,09	654,97

FONT: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. SERVEI DE COOPERACIÓ MUNICIPAL, op. cit.