

Ajuda financera de les diputacions catalanes als ajuntaments*

Francisco José Cañal García

Professor del Departament de Dret Financer i Tributari.

Universitat de Barcelona

1. **Plantejament del problema**
2. **Model: el Fons de rescat europeu**
 - 2.1. Mesures adoptades davant Grècia
 - 2.2. El Fons Europeu d'Estabilitat Financera (FEFF)
 - 2.3. Objectiu del rescat
 - 2.4. Tutela financera de la UE
 - 2.5. Conclusió sobre el model europeu
3. **Possibilitats de suport als ajuntaments per part de les diputacions de Catalunya**
4. **Competències de les diputacions**
5. **Les competències de les diputacions catalanes i el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (PUOSC)**
6. **Vies de suport als ajuntaments per part de les diputacions**
7. **Ajudes financeres**
 - 7.1. Transferències
 - 7.2. Subvencions
 - 7.2.1. Concepte i règim jurídic de la subvenció
 - 7.2.2. Les subvencions i el dret a l'autonomia
8. **Tutela financera dels ajuntaments**
9. **Esbós de pla d'acció: mesura de la necessitat financera**
 - 9.1. Plans singulars de desenvolupament local
 - 9.2. Índex de necessitat financera

Conclusions

Bibliografia

Resum

El greu problema financer actual dels ajuntaments pot donar lloc a la cessació de pagaments i amenaça la subsistència mateixa de les corporacions.

L'ajuda financera de les diputacions catalanes als ajuntaments es pot realitzar per dues vies:

- Per mitjà de la seva participació en l'elaboració del Pla únic d'obres i serveis (PUOSC), l'elaboració del qual correspon a la Generalitat.
- De manera directa, i independent de la Generalitat, quan es tracti d'ajudes que puguin ser canalitzades al marge del PUOSC.

Per gaudir del suport expressat pel Tribunal Constitucional en la STC 159/2011, els plans de les diputacions catalanes en suport als municipis gestionats fora del PUOSC i sense lliurar els fons a la Generalitat, s'haurien d'acollir al títol de "projecte singular de desenvolupament local i urbà", o haurien de consistir en l'actuació cofinançadora d'un pla de la Unió Europea. Aquestes transferències realitzades per les diputacions compleixen el concepte de subvenció definit en la LGS, i queden sotmeses al seu règim jurídic.

Paraules clau: *Administració local; Pla únic d'obres i serveis (PUOSC); assistència i cooperació local; subvencions.*

* Aquest treball ha estat realitzat amb la col·laboració de la Diputació de Barcelona i en el marc del Projecte d'Investigació: "La reforma de los Gobiernos locales y el fortalecimiento de la garantía de la autonomía local" (DER2009-14265-CO2-01), del qual és l'investigador principal el Dr. Alfredo Galán Galán.

Abstract

Town and city councils are facing serious financial problems that can lead to the suspension of payments. This situation can even jeopardize the existence of these public administrations. The financial aid of Catalan intermediate local governments (diputacions) could be articulated as follows: (1) with the participation of towns and city councils in the Unified Plan of Works and Services (UPWS) which design corresponds to the Catalan Government, and (2) directly and independently of the Catalan Government when the financial aid is articulated outside the boundaries of UPWS.

In order to apply the benefits of the judgment 159/2011 of the Spanish Constitutional Court, the actions of Catalan intermediate local governments designed outside the UPWS and independently from the Catalan Government, must (1) fall in the category of "singular project for the local and urban development" or (2) co-financed by a European Union Plan. These transferences carried out by Catalan intermediate local governments fall in the scope of application of the General Act of Public Aids and therefore are subject to its provisions.

Keywords: local governments; Unified Plan of Works and Services (UPWS); local cooperation and assistance; public aids.

1. Plantejament del problema

L'actual crisi financera dels ajuntaments, la constitueix la disminució dels seus ingressos i el manteniment o fins i tot l'augment de les seves despeses. El desfament accentuat entre ingressos i despeses provoca, en última instància, no només la necessitat de reduir els serveis prestats per les administracions locals, sinó que pot donar lloc a la cessació de pagaments i amenaça la subsistència mateixa de les corporacions. En aquest context, abans que els problemes arribin a nivells més dramàtics, s'ha de buscar una solució per a aquest greu problema.

2. Model: el Fons de rescat europeu

És certament suggestiu fer un paral·lelisme entre la situació financera de molts ajuntaments i la patida per alguns estats, particularment de l'espai europeu. En aquest sentit es poden examinar les mesures adoptades en l'àmbit comunitari davant la crisi financera i de deute públic com a eventual inspiració per trobar solucions al problema dels ajuntaments. En concret es poden examinar les mesures adoptades al maig de 2011 per la Unió Europea (UE) davant les dificultats financeres d'alguns estats membres. Òbviament ja s'hi

pot afirmar per endavant que les solucions no seran mimètiques en cap cas, però una observació més detinguda servirà per determinar fins on arriba la utilitat de l'exemple comunitari si s'intenta traslladar a l'Administració local. Aquests problemes han estat soferts per un gran nombre d'estats, si bé no amb la mateixa intensitat en cada cas. El problema financer de Grècia és especialment acusat, per la qual cosa n'hi ha prou amb atendre les actuacions comunitàries amb aquest Estat per conèixer l'aplicació del mecanisme creat a aquest efecte. Amb intenció il·lustrativa ve després una exposició sintètica de les actuacions dutes a terme per les institucions comunitàries davant Grècia i el mecanisme creat amb abast més general, a disposició de tots els estats comunitaris que ho necessitin.

2.1. Mesures adoptades davant Grècia

Ja abans del 2009 el Consell de la Unió Europea va formular una advertència a Grècia perquè adoptés mesures dirigides a la reducció del dèficit. Més recentment, el 27 d'abril de 2009, el Consell, en virtut de les atribucions que li atorga l'actual article 126, apartat 6, del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE),¹ va considerar que a Grècia hi havia un dèficit excessiu i va emetre recomanacions, dirigides a corregir-lo, apli-

1. Article 126 TFUE: "1. Els estats membres han d'evitar dèficits públics excessius. (...) 6. El Consell, a proposta de la Comissió, i tenint en compte les eventuais observacions de l'Estat membre de què es tracti, decideix, després d'una avaluació global, si hi ha dèficit excessiu o no n'hi ha".

cables el 2010. El Consell (2 de desembre de 2009) va establir que Grècia no havia adoptat mesures eficaces en resposta a la Recomanació del Consell de 27 d'abril de 2009. El Consell Europeu d'11 de febrer de 2010, a la llum de la seva situació pressupostària, va comminar Grècia a reduir el dèficit pressupostari del 4% del PIB el 2010 i va emetre una Recomanació el 16 de febrer de 2010 per posar fi a Grècia a la contradicció amb les orientacions generals de les polítiques econòmiques, i impedir que es posés en perill el correcte funcionament de la unió econòmica i monetària.

Posteriorment, el 7 de maig de 2010 es va adoptar l'acord pel qual els estats membres, juntament amb el Fons Monetari Internacional (FMI) i el Banc Central Europeu (BCE), van concedir a Grècia un accés específic a finançament temporal, ja que no podia obtenir diners en els mercats financers a uns preus assequibles, per la por dels inversors a una possible suspensió de pagaments al país. Es va donar amb condicions estrictes, es va establir un programa de reformes estructurals i es va aplicar i continua aplicant sota supervisió permanent. És el comunament denominat "pla de rescat de Grècia".²

Hi va haver posteriorment successives advertències a Grècia perquè adoptés mesures dirigides a la reducció del dèficit i de supervisió pressupostària, mitjançant decisions del Consell, i fins i tot la Comissió (Eurostat) va expressar, l'octubre de 2010, una reserva general davant de la qualitat de les xifres reals notificades per les autoritats gregues. Aquestes són, en síntesi:

- a) Decisió del Consell de 10 de maig de 2010 (publicada en el Diari Oficial l'11 de juny de 2010).
- b) Diverses decisions de modificació de l'anterior, publicades en el Diari Oficial el 14 de setembre de 2010, el 29 de gener de 2011 i el 29 d'abril de 2011.
- c) Decisió, de refosa i modificació de les anteriors, de 12 de juliol de 2011 (publicada en el Diari Oficial el 15 de novembre de 2011).
- d) Un acord del Consell de la Unió Europea, de 21 de juliol de 2011, va decidir ampliar en la mesura del possible el termini de reemborsaments dels futurs préstecs del Fons Europeu d'Estabili-

tat Financera (FEEF) a Grècia, de 7,5 anys fins a un mínim de 15 anys i fins i tot fins a 30 anys, amb un període de gràcia de 10 anys, prenent un seguiment adequat del programa.

- e) Nova modificació de l'Advertència a Grècia mitjançant la Decisió del Consell de 8 de novembre de 2011 (publicada en el Diari Oficial el 3 de desembre de 2011).

2.2. El Fons Europeu d'Estabilitat Financera (FEEF)

El 9 de maig de 2010³ es va crear el comunament conegut com a "Fons de rescat" per assistir els estats membres amb problemes financers. Aquest Fons de rescat està constituït en realitat per un doble instrument: el Fons Europeu d'Estabilitat Financera (FEEF) i el Mecanisme Europeu d'Estabilització Financera (MEEF). A partir de mitjans de 2012 se substituirà pel Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE).⁴

Els dos instruments són: d'una banda, un mecanisme d'estabilització de 60.000 milions d'euros, destinat a tots els estats membres i administrat per la Comissió (Mecanisme Europeu d'Estabilització Financera MEEF). A més, un fons de 440.000 milions d'euros per als estats membres de la zona de l'euro (Fons Europeu d'Estabilitat Financera FEEF), administrat per un instrument *ad hoc*. Aquestes quantitats es van completar amb 250.000 milions d'euros aportats pel Fons Monetari Internacional (FMI). La suma total és de 750.000 milions d'euros. Aquest programa temporal d'estabilització, sense precedents i l'accés al qual està subjecte a condicions estrictes, garanteix als estats un suport de tres anys.

Un acord del Consell de la Unió Europea, de 21 de juliol de 2011, preveu acordar préstecs, en el marc del FEEF, a taxes d'interès equivalents a les previstes pel mecanisme de suport a la balança de pagaments (aproximadament un 3,5% en l'actualitat), propers al cost de finançament del FEEF però sense que siguin inferiors. En el mateix acord també es va decidir ampliar significativament els terminis de venciment dels

2. Declaració dels caps d'Estat i de Govern de la zona de l'euro, de 7 de maig de 2010. Cfr.: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/114296.pdf

3. Conclusions del Consell Extraordinari d'Assumptes Econòmics i Financers (Ecofin) de 9 y 10 de maig de 2010. Cfr.: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf

4. Un major detall es pot consultar en l'Informe general sobre l'activitat de la Unió Europea 2010. Comissió Europea. Direcció General de Comunicació. Publicacions. Brussel·les, p. 10 i seg.

préstecs concedits a Grècia, juntament amb un mecanisme d'incentius apropiats per al desenvolupament del programa.

2.3. Objectiu del rescat

En aquest context no s'ha de perdre de vista quin és l'objectiu del rescat financer, planejat per la Unió Europea, dels països integrants de la Unió monetària: el manteniment de les condicions saludables de la moneda que comparteixen. En altres termes, que aquesta tingui una baixa depreciació. En definitiva, que l'àrea de la Unió monetària no pateixi una inflació elevada, ja que l'existència d'una alta o baixa taxa d'inflació és determinant en l'origen de les espirals positives o negatives en què es desenvolupa l'economia.

La baixa inflació és una circumstància que denota l'estabilitat de l'economia i és condició principal per al manteniment d'una elevada activitat. Permet que l'economia entri en una espiral positiva. Els qui tenen diners (potencials inversors) els cedeixen a empreses, en la confiança de rebre dividendes i que aquests diners no perdran valor durant el temps en què els presten. Les empreses els inverteixen en mitjans de producció i poden oferir béns i serveis. L'activitat productiva requereix mà d'obra (amb la conseqüència que hi ha ocupació) que és remunerada (per tant els treballadors tenen capacitat econòmica, per a la despesa i l'estalvi). Aquest poder adquisitiu generalitzat en la societat fa que hi hagi demanda dels béns i serveis oferts (consum). La confiança en el manteniment de l'ocupació anima el consum, ja que els consumidors no només gasten els diners que tenen en el present, sinó que sol·liciten diners prestats (crèdits) per adquirir més béns i serveis, generant-s'hi més demanda i més oportunitats d'inversió.

Per contra, una alta taxa d'inflació denota ja per si mateixa una depreciació de la moneda i és detonant d'una espiral negativa en l'economia. La inflació elevada fa perdre la confiança dels inversors que els diners mantinguin el seu valor, i exigiran més interessos o tendiran a canalitzar-los cap a territoris amb menys inflació; la qual cosa és, en el moment actual, molt més fàcil per la major possibilitat de circulació dels capitals en comparació amb èpoques anteriors. Ambdues situacions concorren en que les empreses tenen més dificultats per finançar-se, ja que reben menys mitjans econòmics, ja sigui en forma d'inversió o ja sigui com

a crèdit. Les empreses prescindeixen de mà d'obra (disminueix el nivell d'ocupació), produeixen menys béns i serveis, i els treballadors reben menys salari (disminueix la riquesa en general). Per tant hi ha un descens en la capacitat econòmica dels consumidors perquè reben menys rendes. A més, la pujada dels preus provoca una alça dels tipus d'interès (el preu dels diners): tant les empreses com els consumidors demanen menys crèdits, per la incertesa sobre la suma futura dels interessos que haurien de pagar. En conseqüència hi ha menys demanda de béns i serveis. Fins i tot les empreses que produeixen tindran dificultats per donar sortida als seus productes. El descens dels beneficis de les empreses provoca que no puguin procedir al pagament de dividendes i al retorn de les inversions, i que tinguin dificultat per tornar els seus préstecs. També els consumidors que tinguin cert poder adquisitiu perdran la confiança en mantenir-lo, no demanaran o no podran obtenir crèdits i disminuirà encara més el consum. La major presència de necessitats socials també produeix un augment de despesa pública. En definitiva l'economia haurà entrat en una espiral negativa. Certament en aquesta situació hi ha una major propensió a l'estalvi; la producció que s'hagi mantingut permetrà el retorn d'alguns beneficis i el pagament de crèdits. Es produeix així l'ajust de l'economia i a partir d'aquí es podran realitzar noves inversions, iniciant-se un nou cicle econòmic.

A més l'espiral econòmica negativa produeix un particular efecte sobre el deute públic. Amb el manteniment d'una baixa inflació i una elevada activitat econòmica, les empreses i els ciutadans no només tenen poder adquisitiu, sinó que tenen capacitat contributiva: els ens públics poden mantenir un nivell alt de recaptació i un equilibri entre els ingressos i les despeses públiques. L'eventual desfasament entre ingressos i despeses públiques es pot produir tant per un descens en el nivell d'ingressos com per un increment de la despesa pública que se situï per sobre dels ingressos disponibles. En qualsevol cas aquesta diferència (dèficit públic) es pot cobrir amb l'emissió de deute públic: els ens públics prenen capitals a préstec.

Ara bé, una situació de dèficit elevat i persistent genera desconfiança en els creditors dels ens públics sobre les possibilitats d'aquests de pagar els seus deutes. Un deute públic elevat significa que hi ha hagut una gran demanda de diners. Com succeeix amb qualsevol bé, els diners tenen un preu, que és el tipus d'interès. Els preus es formen en el punt de trobada entre

l'oferta i la demanda. En el cas dels diners hi ha una peculiaritat: mentre que el volum de l'oferta d'altres béns el defineix el volum de la seva producció, la quantitat de diners oferta la defineixen les possibilitats de devolució dels diners pel prestatari. És a dir, la producció (la generació d'ingressos) del receptor dels diners dona la mesura dels diners que li són oferts. Per això és adequat mesurar el deute públic en funció del PIB d'un país: com més forta sigui la seva producció major serà la quantitat de diners que se li prestaran, perquè la podrà tornar. Així les coses, si hi ha un augment de la demanda dels diners (més endeutament) i no augmenta l'oferta (perquè no hi ha prou producció que li doni suport) l'efecte immediat és que puja el preu dels diners: el tipus d'interès que es paga pels diners i, en particular, pel deute públic. En aquest context els ens públics tindrien dificultats per obtenir nous préstecs. Si les quantitats que han de pagar als seus creditors són molt elevades, ja sigui pel gran volum del deute públic o pels alts tipus d'interès, els ens públics hauran de recaptar més quantitats dels seus ciutadans; però la seva capacitat recaptatòria disminueix si no hi ha una producció o riquesa creixent al país. Si s'arriba a un volum molt elevat de deute en relació amb la producció del país, s'ha de recordar la conveniència del mesurament del deute públic en funció del seu PIB. Així, si un país té un deute públic del 100% del PIB, això vol dir que caldria tota la seva producció d'un any per pagar la totalitat del deute (si bé, com que el deute té terminis de venciment, a més llarg termini no cal que es pagui així). Però també s'han de comparar les taxes d'interès del deute públic amb el creixement de l'economia. Si un país té un deute públic del 100% del PIB i ha de pagar per aquest interessos del 5%, el seu creixement econòmic ha de ser superior al 5%. Si fos només del 5% això significaria que tot el seu creixement s'ha de destinar a pagar els interessos del deute. Si el seu creixement és inferior només podria pagar els interessos a costa de disminuir la seva renda disponible o bé obtenint nous préstecs, que possiblement no se li concediran, o bé renegociant el deute (que només seria un ajornament i potser finalment un agreujament del problema).

Una sortida que li quedaria a aquest país seria l'emissió de nous diners per saldar el deute amb els seus creditors (col·loquialment es diria que la solució és imprimir bitllets, si bé hi ha molts més mitjans de creació de diners). L'alternativa a això seria no pagar el deute (la fallida del país). Aquesta emissió de diners seria una solució transitòria, ja que resoldria la insol-

vència del país davant els seus creditors, però l'augment de la massa monetària, si no estigués recolzat amb nova producció, faria que el valor de la unitat monetària descendís. Aquest efecte es produeix per una raó comprensible: si hi ha més unitats monetàries amb les que pagar una mateixa quantitat de béns i serveis produïts, varia la relació entre uns i altres: a la mateixa producció li corresponen més unitats monetàries; per tant, als mateixos béns, més preu. El joc de l'oferta i la demanda provocarà que els consumidors ofereixin i els productors demanin més diners per negociar la mateixa quantitat de béns. La qual cosa constitueix la mateixa inflació que dona lloc a l'espiral negativa abans exposada.

Ara bé, si diversos països comparteixen la mateixa moneda, els països solvents no permetran l'emissió de més diners per pagar els deutes dels països insolvents (ja que per arreglar un problema aliè patirien en carn pròpia el mal de la inflació), i aquest és el motiu pel qual no els permetran un dèficit excessiu. Si un país té dificultats financeres públiques, ha de pagar deutes i la seva recaptació no és suficient, es pot seguir endeutant transitòriament, però hem vist que finalment només té dues sortides: emetre diners o no pagar el deute. Mentrestant els creditors li exigiran interessos més elevats. Però si no té sobirania monetària (no pot emetre diners) només li queda l'opció de no pagar. No obstant això, també pot rebre un suport financer extern, i aquí és on apareix la figura del rescat de la UE, en definitiva un tercer disposat a assumir els deutes. El tercer, en aquest cas, és la UE. Fins ara la UE ha posat en marxa el MEEF, però aquest no és il·limitat i els estats no tenen una postura unitària sobre què fer si els problemes s'estenen. La causa d'aquesta manca d'acord és que tenen interessos diferents: essencialment els estats solvents enfront dels possibles insolvents.

Les decisions possibles són diverses, cadascuna amb els seus propis efectes, davant d'un Estat potencialment insolvent:

- a) Prohibir l'emissió de més diners per fer front al pagament del deute públic. Ara bé, l'Estat solvent ha de vetllar per l'interès dels seus ciutadans i aquests són també creditors dels estats deutors, ja que l'Estat insolvent i els seus ciutadans són clients de l'Estat solvent, al qual adquireixen béns i serveis. Si aquests no tenen capacitat econòmica arrossegueu l'Estat solvent a la crisi i a la insolvència (una manifestació del temut contagi de la crisi).

- b) Pagar o suportar el deute: a través de deute consorciat (eurobons) o de l'existència d'un ens que garanteixi el deute; el que es diu el "pagador d'últim recurs". Alguns països (solvents) s'hi resisteixen, perquè acabarien pagant un interès més elevat pel seu deute.
- c) Si es suporta o es paga el deute hi ha el perill que el dèficit pressupostari no es corregeixi i es cronifiqui: que hi hagi un finançament indefinit de males pràctiques.

2.4. Tutela financera de la UE

En virtut de la situació que s'ha exposat es comprèn que, amb la constitució de la Unió econòmica i monetària a la UE, hi hagi una normativa que estableix una vigilància i unes facultats de supervisió de les institucions comunitàries sobre els estats membres.

Així, l'article 126 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) –antic article 104 TCE– estableix que els estats membres evitaran dèficits públics excessius (apartat 1). En concret, la Comissió supervisarà l'evolució de la situació pressupostària i del nivell d'endeutament (apartat 2), i s'aplicarà un protocol si aquest és excessiu. La Comissió remetrà un dictamen a l'Estat membre i n'informarà el Consell (apartat 5). El Consell, sobre la proposta de la Comissió i les observacions de l'Estat membre, reconeixerà que hi ha un dèficit excessiu. El Consell adoptarà, sobre proposta de la Comissió, les recomanacions dirigides a l'Estat membre perquè aquest posi fi a aquesta situació en un termini determinat (apartat 7). Recomanacions que només es faran públiques si l'Estat no les segueix. Si aquest persisteix a no dur-les a efecte, el Consell formularà una advertència a l'Estat membre perquè adopti, en un termini determinat, les mesures dirigides a la reducció del dèficit que el Consell consideri necessàries per posar remei a la situació. També li requerirà que pre-

senti informes, d'acord amb un calendari específic, per examinar els esforços d'ajust de l'Estat membre (apartat 9). És el que col·loquialment s'ha denominat la "intervenció" d'un Estat.

Aquestes normes del TFUE es complementen amb el Reglament (CE) núm. 1467/97 del Consell, de 7 de juliol de 1997, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu;⁵ i el Reglament (CE) núm. 479/2009 del Consell, de 25 de maig de 2009, relatiu a l'aplicació del Protocol sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu, annex al Tractat constitutiu de la Comunitat Europea.⁶

En suma, en l'anomenat pla de rescat dels estats per part de la Unió Europea s'utilitzen uns procediments concrets, previstos en les normes esmentades dels tractats, amb una finalitat molt concreta: la protecció de la moneda única (l'euro) per mitjà de la vigilància de la inflació i de la moderació dels tipus del deute públic (que constitueix en realitat la inflació dels diners). El Consell té un ampli marge de maniobra, com es desprèn de l'article 126, apartat 7 TFUE, quan estableix que el Consell "adopta (...) recomanacions adreçades a l'Estat membre de què es tracti perquè aquest posi fi a aquesta situació en un termini determinat". Aquesta és una fórmula tan genèrica i expressada sense cap limitació que confereix una legitimitat amplíssima al Consell pel que fa a les mesures concretes que pot imposar a cada Estat.

2.5. Conclusió sobre el model europeu

Com a conclusió de tot l'exposat, es poden sintetitzar els elements comuns i els diferents entre la relació de la UE amb els estats membres i l'existent entre les diputacions i els ajuntaments.

Com a denominador comú es pot parlar de la situació d'aguda necessitat financera, tant d'alguns estats com d'alguns ajuntaments. També del paper de suport financer que la Unió Europea i les diputacions poden

5. L'article 3.4 estableix que: "La recomendación dirigida por el Consejo con arreglo a lo establecido en el apartado 7 del artículo 104 C fijará un plazo de cuatro meses como máximo para que el Estado miembro afectado tome medidas efectivas. La recomendación del Consejo también fijará un plazo para la corrección del déficit excesivo, que, salvo en el caso de que concurren circunstancias especiales, deberá llevarse a cabo en el año siguiente a la identificación de dicho déficit".

6. L'article 15, apartat 1, estableix: "La Comisión (Eurostat) podrá manifestar una reserva en cuanto a la calidad de los datos reales notificados por los Estados miembros. A más tardar tres días laborales antes de la fecha de publicación prevista, la Comisión (Eurostat) comunicará al Estado miembro interesado y al presidente del Comité Económico y Financiero la reserva que se proponga manifestar y publicar. Si el problema queda resuelto tras la publicación de los datos y de la reserva, se hará pública la retirada de esta inmediatamente después".

dur a terme. No obstant això, hi ha uns clars elements diferencials entre ambdues situacions:

- a) La intervenció de la UE té una finalitat clara: l'estabilitat econòmica per protegir la moneda única. Els mitjans que pot emprar són molt amplis, i pot fer tot tipus de recomanacions als estats, encaminades a aquella finalitat; a part de l'exigència del compliment de les obligacions assumides pels estats amb l'adhesió als tractats.
- b) La finalitat de l'actuació de les diputacions no és la de garantir l'estabilitat econòmica, sinó la de servir de suport als ajuntaments. En concret, dins d'altres finalitats expressades per la Llei de bases del règim local (LBRL), interessa destacar en aquest sentit la indicada per l'article 31.2 a: "Assegurar la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal". Per a això pot fer ús de les seves competències específiques. Referent a això es pot subratllar l'esmentada per l'article 36.1 LBRL: "L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els que tinguin menys capacitat econòmica i de gestió". No obstant això, les diputacions no tenen competències de tutela financera envers els municipis, competències que són estatals i autonòmiques.

Es pot afirmar, en fi, que –sense obviar les similituds– hi ha unes diferències de fins i mitjans entre les possibilitats d'actuació de la Unió Europea i les de les diputacions provincials. I fins i tot cal afegir que la UE ha buscat una solució per al greu problema financer dels estats, encara que els tractats no preveuen explícitament mecanismes per abordar aquest tipus de situació extraordinària. Amb més motiu les diputacions provincials poden desenvolupar una tasca de suport financer a favor dels ajuntaments, atès que la seva missió específica, atribuïda per la LBRL, és la d'assistència i cooperació econòmica i de garantia dels serveis de competència municipal. I es pot fer també explorant nous instruments d'intervenció, de la mateixa manera que ho ha fet la UE.

3. Possibilitats de suport als ajuntaments per part de les diputacions de Catalunya

Un cop plantejat i introduït el problema de les possibilitats de suport als ajuntaments per part de les diputa-

cions de Catalunya, s'han d'analitzar successivament les diverses qüestions que s'exposen a continuació. Aquesta relació constitueix la guia d'aquest treball, ja que cada punt concret s'aborda en un respectiu apartat.

Per explorar les possibilitats de suport que les diputacions provincials poden prestar als ajuntaments, com a pal·liatiu de la seva situació de necessitat financera, s'han d'examinar les competències de les diputacions, per saber quines actuacions són possibles dins d'aquestes.

A Catalunya hi ha un important condicionant a l'exercici de les competències de les diputacions, per la regulació i gestió autonòmica del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (PUOSC), i s'ha de precisar si és possible que les diputacions realitzin actuacions de suport als ajuntaments fora del PUOSC.

En cas que existeixi aquesta possibilitat d'ajuda financera de les diputacions al marge del PUOSC, es pot apreciar, en concret, que les actuacions d'ajuda als ajuntaments davant d'una situació d'insuficiència de recursos poden ser financeres (de suport econòmic directe) o d'un altre tipus. Com que aquestes últimes poden adoptar fórmules variades, cal referir-s'hi en conjunt com a actuacions no financeres.

En cas d'ajudes financeres se n'ha de precisar el règim jurídic. Bàsicament cal determinar si es qualifiquen com a transferències o com a subvencions, i quina normativa se'ls hi aplica.

En cas d'utilitzar un mitjà de finançament condicionat, com són les subvencions, s'ha d'examinar l'encaix d'aquesta figura amb l'autonomia municipal i amb les competències de la Generalitat. En particular s'avaluarà la possibilitat que les diputacions puguin establir condicions que tinguin el caràcter de tutela financera.

Finalment es pot considerar la canalització del suport als ajuntaments a través d'eventuals mesures de caràcter no financer.

4. Competències de les diputacions

Les competències de les diputacions, les dissenya principalment l'article 36 LBRL. Aquest article assenyala que, al marge d'altres que eventualment els atribueixi l'Estat o la Comunitat Autònoma, hi ha algunes que els corresponen "en tot cas". Són competències i també es pot afirmar que són les finalitats que han d'assolir les diputacions; o bé, que aquestes competències expressen la raó que justifica l'existència de les diputaci-

ons. Dins d'aquestes competències s'han de destacar ara les que es puguin relacionar més directament amb la tasca de suport a les necessitats econòmiques dels ajuntaments. Es tracta de:

- a) "La coordinació dels serveis municipals entre si per a la garantia de la prestació integral i adequada" a tot el territori provincial (articles 31.2.a i 36.1.a LBRL).
- b) "L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els que tinguin menys capacitat econòmica i de gestió" (article 36.1.b LBRL).
- c) "La cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social i en la planificació" (article 36.1.d).

El mateix article 36 LBRL, en l'apartat 2n, especifica una sèrie de mitjans que les diputacions poden emprar per assolir els fins esmentats:

- a) Aproven anualment un pla provincial de cooperació a les obres i serveis de competència municipal.
- b) Poden emprar "qualssevol fórmules d'assistència i cooperació municipal" per assegurar "l'accés de la població de la província al conjunt dels serveis mínims de competència municipal".
- c) "Poden atorgar subvencions i ajuts amb càrrec als seus fons propis", instrumentades "a través de plans especials o altres instruments específics".

És a dir, entre els mitjans que les diputacions poden emprar en la seva tasca de suport als municipis, la LBRL esmenta un instrument molt reconegut en l'àmbit local: el Pla provincial d'obres i serveis. Però al seu costat són possibles altres instruments, com ara plans de subvencions i altres fórmules d'assistència i cooperació.

5. Les competències de les diputacions catalanes i el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (PUOSC)

L'article 2 del Reial decret 2115/1978, sobre transferències de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'Interior, Turisme, Activitats Molestes, Insalubres, Nocives i Perilloses, i Transports, establí el següent: "Perquè a Catalunya hi hagi la deguda coordinació de l'activitat de l'Administració civil de l'Estat, la Generalitat i les entitats locals, es tindrà en compte el que segueix: (...) La Generalitat de Catalunya confeccionarà i aprovarà un pla

únic d'obres i serveis per al seu territori. L'execució del pla correspondrà a la Generalitat de Catalunya, la qual podrà encomanar-la a les corresponents entitats locals prèvia la seva sol·licitud i justificació de tenir capacitat de gestió i mitjans tècnics". Aquest Reial decret va ser desplegat pel Decret de 17 d'abril de 1979 (DOGC núm. 20, d'1 de maig de 1979), que assenyalava que el Pla únic d'obres i serveis "per a tot el territori de Catalunya és assumit plenament per a 1979 per la Generalitat a través del Departament de Governació" (article 1), i l'article 15 estableix: "Les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona inclouran en els seus pressupostos les quantitats que, com a ajut financer als municipis, els siguin exigides en virtut de les disposicions que es dictin en aquest sentit i que, en qualsevol cas, es canalitzaran a través del Pla d'obres i serveis de Catalunya. Els serveis de cooperació de les esmentades diputacions hauran d'adaptar-se a les exigències legals d'elaboració d'un Pla únic per a tot el territori de Catalunya". La continuïtat del PUOSC va quedar garantida en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979, el qual, en la disposició transitòria 6a, assenyalava: "El traspàs dels serveis inherents a les competències que segons el present Estatut corresponen a la Generalitat es farà d'acord amb les bases següents: (...) 7. La Generalitat assumirà amb caràcter definitiu i automàtic, i sense solució de continuïtat, els serveis que ja li hauran estat traspasats des del 29 de setembre de 1977 fins a la vigència del present Estatut. Quant a les competències el traspàs de les quals serà en curs d'execució se'n continuarà la tramitació d'acord amb els termes establerts al corresponent decret de traspàs".

Els preceptes transcrits es poden contrastar amb el dret a l'autonomia dels ens locals, que consagra l'article 137 de la Constitució espanyola (CE). Tasca que ha dut a terme el Tribunal Constitucional, que ha modulat les exigències de l'autonomia local amb l'abast de les competències autonòmiques en general i, en concret, sobre el PUOSC. L'Alt Tribunal ha elaborat una doctrina sobre aquest tema en successives sentències (SSTC 109/1998, 172/1998, 175/1998, 48/2004 i 159/2011), els punts fonamentals de les quals s'exposen a continuació.

Abans d'exposar els punts essencials d'aquestes sentències, convé recordar que en el moment present la regulació de les aportacions de l'Estat al PUOSC es conté en:

- a) La Llei 23/1987, de 23 de desembre, per la qual s'estableixen els criteris de finançament del Pla

únic d'obres i serveis de Catalunya i les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i els serveis a incloure-hi.

- b) El Reial decret 1263/2005, de 21 d'octubre, que modifica el Reial decret 835/2003, de 27 de juny, pel qual es regula la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions dels ens locals.
- c) També són aplicables l'article 160 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC)⁷ i la disposició transitòria sisena.6 de l'EAC de 1979, per la qual a Catalunya els plans provincials d'obres i serveis de competència municipal són substituïts pel PUOSC. La seva vigència es manté segons la disposició transitòria segona de l'EAC del 2006.⁸

Tota aquesta regulació és la que es pot considerar la normativa pròpia, a la qual es refereix l'article 86.2 de la Llei 47/2003 general pressupostària (LGP) quan assenyala que, si com a conseqüència del traspass de serveis estatals a les comunitats autònomes aquestes han de gestionar i administrar els crèdits de subvencions, es tindran en compte les regles següents: "Primera. La gestió i administració s'efectua d'acord amb la normativa estatal que reguli cada tipus de subvenció i, si s'escau, per les comunitats autònomes en la mesura que siguin competents per fer-ho".

Es passa ara a l'exposició dels punts essencials de les esmentades sentències del Tribunal Constitucional. Aquest assenyala en primer lloc que l'Estat i les comunitats autònomes poden limitar l'àmbit de poder dels ens locals: "*La autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales –esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias–, puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad*" (FJ 10è STC 109/1998 i FJ 10è STC 48/2004).

Per tant la restricció que poden patir les diputacions en el seu àmbit d'actuació té un límit, ja que hi ha un mínim competencial que s'ha de respectar. El Tribunal ho concreta de la manera següent: "*Lo que la Consti-*

tución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente" (FJ 10è STC 109/1998 i FJ 10è STC 48/2004). Aquest "núcli essencial i indisponible" de l'autonomia provincial consisteix a "*el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada*" (FJ 2n STC 109/1998). També assenyala el Tribunal Constitucional: "*no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional [de la autonomía provincial] (...) Solamente (...) en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre*" (Cfr. *ibidem*). Expressat de manera més sintètica, l'actuació cooperadora de les diputacions envers els municipis i l'existència d'una veritable capacitat decisòria pròpia de l'ens local són els mínims indispensables de l'autonomia de les diputacions provincials.

En conseqüència el Tribunal Constitucional opina que "*la sustitución de los planes provinciales por el Plan único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica (art. 36.1.b LBRL), hasta el punto de hacerla desaparecer*" (FJ 7è STC 109/1998). Dóna l'argument que la cooperació econòmica amb els municipis "*no se agota*" amb l'aprovació anual d'un pla provincial d'obres i ser-

7. Article 160. Règim local: "1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou: a. Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials".

8. Disposició transitòria segona. Vigència de disposicions transitòries anteriors: "Les disposicions transitòries tercera, quarta i sisena de la Llei orgànica 4/1979, del 18 de desembre, d'Estatut d'autonomia de Catalunya, mantenen, en el que correspon, la vigència com a regulació transitòria".

veis. La simple lectura de l'article 36.2.b) LBRL permet constatar que les diputacions poden acudir a "*otras fórmulas y cauces para cumplir la función de cooperación económica*". En coherència amb aquest plantejament el Tribunal va declarar la inconstitucionalitat de l'article 2.3 de la Llei 23/1987, de 23 de desembre, per la qual s'estableixen els criteris de finançament del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya i les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i els serveis a incloure-hi (segons la redacció que en fa la disposició addicional 23a.2 de la Llei 13/1988, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 1989), en la mesura que exigia canalitzar tota la cooperació econòmica provincial pel Pla únic autonòmic: "*Dicho instrumento vendría prácticamente a absorber tal función de cooperación económica en su integridad. De este modo, el precepto que nos ocupa lesiona la autonomía provincial (...) Difícilmente podría mantenerse que dicha competencia de cooperación económica (...) continúa siendo una competencia propia de las diputaciones*" (FJ 13è, STC 109/1998). En conclusió, el Tribunal Constitucional reconeix la constitucionalitat del sistema català de cooperació econòmica local a través del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, tot mantenint la possibilitat que les diputacions provincials dotin separadament altres instruments de cooperació que serveixin a objectes diferents.

Especial rellevància té la STC 159/2011, sobre la relació entre l'aportació estatal als municipis i el PUOSC, que, si bé no es refereix directament al paper de les diputacions, fa llum sobre l'abast del PUOSC i serveix per perfilar la posició de les diputacions catalanes a la cooperació local. Els antecedents d'aquesta STC refereixen el Reial decret 665/1990, que regulava determinades subvencions de l'Estat als municipis amb gestió directa per aquell, sense la seva integració en el PUOSC ni el lliurament dels respectius fons a la Generalitat. Aquest Reial decret va ser recorregut per la Generalitat davant el Tribunal Constitucional, però va ser retirat el recurs davant la substitució de la norma impugnada pel Reial decret 1328/1998, que preveia la integració en el PUOSC de tota la cooperació estatal als municipis de Catalunya. No obstant això, el Reial decret 835/2003, de 27 de juny, torna al criteri primitiu, i distingeix tres modalitats d'aportació:

1. Els plans provincials de cooperació amb les obres i serveis de competència municipal, únics canalitzats a través del PUOSC de la Generalitat.

2. Les aportacions estatals dirigides a intervencions comunitàries cofinançades.

3. Els projectes singulars de desenvolupament local i urbà, aquests últims gestionats directament pel Ministeri d'Administracions Públiques.

La Generalitat va plantejar un conflicte positiu de competència, resolt en la STC 159/2011. En aquest recurs la lletrada del Govern de la Generalitat reclama, en definitiva, que quan aquesta cooperació estatal es refereixi a obres i serveis dels ens locals de Catalunya, es faci a través de la Generalitat i, per tant, que els fons corresponents siguin lliurats a aquesta última. Si bé reconeix que l'assistència de les diputacions als municipis s'ha de dirigir preferentment a l'establiment i la prestació dels serveis mínims, però es tracta d'un criteri de preferència, no d'exclusió (articles 25 i 85 LBRL), de manera que la intervenció de les diputacions no se circumscriu a aquests serveis mínims de prestació obligatòria, sinó que es pot estendre a les altres obres i serveis municipals, com va reconèixer la STC 159/1990 (FJ 11). L'advocat de l'Estat, per la seva banda, recorda que, segons la STC 109/1998, la competència de les diputacions provincials de cooperació econòmica amb els seus corresponents municipis no s'esgota en l'aprovació anual del Pla d'obres i serveis, sinó que subsisteixen altres fórmules de cooperació entre les diputacions i els municipis. Si no hi ha aquesta diferenciació, difícilment es podria sostenir que les diputacions catalanes mantenen la seva funció institucional de cooperació econòmica amb els seus municipis. Per tant, la competència de la Generalitat es refereix específicament a la cooperació econòmica adreçada a finançar les inversions en obres i serveis municipals que l'Estat destina als plans provincials d'obres i serveis. La qüestió debatuda és, en definitiva, la que assenyala el Tribunal Constitucional en el FJ 6 de la STC 159/2011: "*Se trata de determinar si cualquier modalidad de cooperación financiera del Estado con los entes locales de Cataluña debe necesariamente incluirse en el Plan único de obras y servicios de Cataluña para alcanzar efectividad, como sostiene la representación procesal de la Generalitat, o solo debe encauzarse a través de él la financiación correspondiente que el Estado dirija a los planes provinciales, como sostiene el abogado del Estado*". Com a resposta a aquesta qüestió el Tribunal recorda la doctrina establerta en la STC 109/1998, d'una banda, sobre la legitimitat del PUOSC com a substitutiu dels plans provincials: "*(...) la remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláu-*

sula sin perjuicio del art. 36.2 a) LBRL, no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan único tiene un carácter sustitutivo de los diversos Planes Provinciales' (STC 109/1998, FJ 6)". Si bé aquesta competència sobre el PUOSC "ha quedado delimitada, según lo expuesto, como sustitución de los planes provinciales, sin otras consecuencias complementarias" (ibidem).

En aquest punt el Tribunal Constitucional, un cop admesa la convivència del PUOSC amb altres instruments de cooperació local, dóna uns criteris sobre la delimitació de l'àmbit material del PUOSC, de manera que es pugui saber quines actuacions hi han de quedar incloses i quines se'n poden canalitzar al marge. Aquests criteris, com és evident, són de la màxima importància per a l'objecte del nostre estudi, ja que són els mateixos que han de complir les diputacions quan vulguin establir ajudes als ajuntaments fora de les seves aportacions al PUOSC.

El Tribunal parteix de la competència exclusiva de l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (que reconeix l'article 149.1.18 CE). Aquestes bases pel que fa a la cooperació local, es troben en els articles 31 i 36 LBRL. En el seu text es realitzen diverses remissions entre les mateixes. El text de gudament consolidat quedaria així: la Diputació aprova anualment un pla provincial de cooperació a les obres i serveis de competència municipal (article 36.2.a) als efectes de la coordinació dels serveis municipals entre si per garantir la prestació integral i adequada dels mateixos (article 36.1.a) a la totalitat del territori provincial (31.2.a) i l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió (36.1.b).⁹

Per tant aquest és l'àmbit material que correspon al Pla provincial d'obres i serveis. Els fons que s'hi destinen, a Catalunya, han de ser lliurats i gestionats per la Generalitat, en virtut de la normativa pròpia que s'ha exposat anteriorment, confirmada pel Tribunal Constitucional. I, s'ha d'especificar ara, s'han de lliurar a la Generalitat tant els fons que tinguin origen estatal com els aportats per les diputacions catalanes. Per contra, assenyala el Tribunal Constitucional, qualsevol altra "*fuerza de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada*" es pot arbitrar al marge del PUOSC. El Tribunal Constitucional concreta el criteri afirmant que les subvencions que l'Estat hagi dirigit als municipis d'altres parts d'Espanya al marge del Pla provincial d'obres i serveis, poden a Catalunya quedar fora del PUOSC.¹⁰ Conclusió que no és molt útil en l'examen de l'actuació de les diputacions catalanes, ja que no es pot trobar un terme de comparació anàleg (perquè aquestes actuen enterament dins el territori català).

Què queda, per tant, fora de l'àmbit material del PUOSC? Si ens remetem a la normativa bàsica (LBRL) trobem el següent:

- a) La prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si s'escau, supracomarcal (article 36.1 c).
- b) La cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social i en la planificació al territori provincial, d'acord amb les competències de les altres administracions públiques en aquest àmbit (article 36.1 d).
- c) En general, el foment i l'administració dels interessos peculiars de la província (article 36.1 e).
- d) Altres atribuïdes per les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes en els diferents sectors de l'acció pública.

9. STC 159/211, FJ 6: "*Estos fondos estatales resultan cualitativamente predeterminados por la norma básica en la materia (art. 149.1.18 CE), esto es, por el art. 36.2 a) LBRL en su doble conexión con los arts. 36.1 a) y b) y 31.2 a) de la misma LBRL. Doble conexión que determina: positivamente, que la cooperación económica que el Estado preste a las diputaciones provinciales a través de los planes provinciales se encauce hacia la garantía de la 'prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal' y a la 'asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios'; y, negativamente, que no sea exigible que cualquier fuente de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada deba necesariamente integrarse en los planes provinciales de obras y servicios*".

10. STC 159/211, FJ 6: "*Se derivan dos conclusiones. De un lado, que la financiación que se canalice hacia el Plan único de obras y servicios de Cataluña ha de guardar homogeneidad y equivalencia respecto a la que se encauce hacia los planes provinciales de obras y servicios en el resto de España, pues, como venimos reiterando la singularidad competencial de Cataluña solo se cifra en que el Plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales. Por tanto, el Plan único de obras y servicios de Cataluña no puede acoger, en términos cualitativos o cuantitativos, más financiación estatal que la que se hubiese dirigido a los planes provinciales de obras y servicios en Cataluña en caso de que los mismos hubieren pervivido. Y, de otro lado, que nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados, las cuales no deberán incorporarse a los planes provinciales de obras y servicios ni, por consecuencia, al Plan único de obras y servicios de Cataluña*".

S'hi pot concloure que és molt estret el marge d'actuació de les diputacions catalanes fora del PUOSC, i que serà bastant problemàtic trobar plans de cooperació local dels que es pugui afirmar que se situen, inexorablement, fora de l'àmbit material del PUOSC.

En el cas de referència, el resolt per la STC 159/2011, el Tribunal desestima la pretensió de la Generalitat d'inclusió de les ajudes debatudes (les aportacions estatals dirigides a intervencions comunitàries cofinançades i els projectes singulars de desenvolupament local i urbà) en el PUOSC, i afirma que la cooperació econòmica de l'Estat amb els ens locals que preveuen els articles 3.3 i 22 a 32 del Reial decret 835/2003, de 27 de juny, "no se integra en los planes provinciales de obras y servicios y, por tanto, no ha de hacerlo en el Plan único de obras y servicios de Cataluña" (FJ 6). Per contra, sí que declara la titularitat de competències de la Generalitat de Catalunya sobre alguns elements concrets regulats per aquest Reial decret, en aplicació de la doctrina sobre les subvencions i el repartiment de competències, als quals es farà referència més endavant.

Atesa la doctrina constitucional esmentada, el paper de les diputacions catalanes, per intervenir en les ajudes ofertes als ajuntaments, es pot articular per dues vies:

- a) A través de la seva participació en l'elaboració del PUOSC, quan s'hi trobin integrades, l'elaboració del qual correspon a la Generalitat.
- b) Tractant de manera directa amb els ajuntaments, independentment de la Generalitat, quan es tracti d'ajudes que puguin ser canalitzades al marge del PUOSC.

En conclusió, qualsevol pla de les diputacions catalanes en suport als municipis, perquè sigui gestionat fora del PUOSC i sense lliurar els fons a la Generalitat, s'hauria de poder acollir al títol de "projecte singular de desenvolupament local i urbà", o bé hauria de ser una actuació cofinançadora d'un pla de la Unió Europea. D'aquesta manera podria gaudir indubtablement del suport de la doctrina expressada pel Tribunal Constitucional en la STC 159/2011.

6. Vies de suport als ajuntaments per part de les diputacions

Una vegada ha estat afirmada la possibilitat que les diputacions catalanes realitzin cooperació econòmica i assistència en favor dels municipis al marge del PUOSC, correspon determinar quina via pot ser emprada per a això. En realitat, com es conclou del que s'hi

exposarà a continuació, l'ordenament jurídic ofereix diverses vies diferents, és a dir, hi ha un ventall d'instruments que poden ser emprats per les diputacions per realitzar aquesta funció. Seguidament s'hi enumeren i expliquen, sense perjudici que puguin ser trobats altres al marge dels expressats. Això sí, els aquí esmentats seran, almenys, els més rellevants.

Dins de les diverses formes de canalitzar la cooperació econòmica i assistència, s'ha de distingir primerament entre les figures financeres i les figures no financeres. Les primeres impliquen, com a element essencial de l'instrument emprat, la realització d'un transvasament de diners. Les segones, amb independència que existeixi un suport econòmic almenys implícit, es substancien principalment a través de figures jurídiques l'objecte essencial de les quals no és el lliurament d'una quantitat de diners. A unes i altres es dediquen els epígrafs següents.

7. Ajudes financeres

Els termes més habituals per designar ajudes financeres són els de transferències i subvencions. Encara que ambdues expressions s'usen en alguns àmbits indistintament, no són estrictament sinònimes. En l'exposició que segueix s'expliquen per separat les figures de transferències i subvencions. En tot cas hi ha un denominador comú per a ambdues que consisteix en el lliurament d'una quantitat de diners sense contrapartida. Pel que interessa a aquest treball es tractarà de lliuraments d'una Administració a una altra. En els casos en què més clarament es distingeix entre unes i altres es pot assenyalar per endavant, com a principal tret distintiu, que les transferències consisteixen en lliuraments incondicionats de diners (finançament incondicionat), mentre que les subvencions es lliuren amb una finalitat específica (finançament condicionat). No obstant això, en alguns àmbits no se separen totalment els conceptes de transferència i subvenció. Així, de vegades s'usa el terme transferència de manera molt general, comprènent tant el finançament incondicionat com el finançament condicionat, i el terme subvenció es reserva per al finançament condicionat.

S'hi poden esmentar altres formes de suport financer, a part de les transferències i subvencions, encara que aquí no té especial utilitat el seu tractament. Així, les bestretes de tresoreria, per exemple en els casos de delegació de recaptació de tributs. L'ens delegat (pot ser un òrgan de la Diputació) pot realitzar bestretes, a compte de la liqui-

dació final, a l'ens delegant (Ajuntament), la qual cosa suposa una mesura de suport financer.

7.1. Transferències

En les disciplines econòmiques, en la comptabilitat pública en particular, i en les normes que regulen la despesa pública, s'usa molt sovint el terme transferència per referir-se a qualsevol lliurament de diners que realitza una Administració a un altre subjecte. El terme subvenció s'usa en molta menor mesura, es refereix al finançament condicionat i se sol reservar per als lliuraments a subjectes particulars.

Així, en la comptabilitat pública, o també anomenada comptabilitat nacional, per designar les partides presupostàries s'empren els termes i codis utilitzats en el sistema de comptes adoptat a la Unió Europea, denominat Sistema Europeu de Comptes SEC-95. El Diari Oficial de les Comunitats núm. L 310/1, de 30 de novembre, va publicar el Reglament (CE) núm. 2223/96 del Consell, de 25 de juny de 1996, relatiu al Sistema Europeu de Comptes Nacionals i Regionals de la Comunitat (SEC-95). En el SEC-95 són transferències les operacions en diners o en espècie, sense contrapartida, i poden ser corrents i de capital. En el cas de les corrents, augmenten la renda disponible dels residents del país receptor, i en el cas de les de capital, incrementen la capacitat productiva d'aquest. Les transferències entre administracions públiques comprenen les realitzades entre els diferents subsectors de les administracions (Administració central, comunitats autònomes, corporacions locals i administracions de Seguretat Social), excepte els impostos, les subvencions i els ajuts a la inversió. Les subvencions són els pagaments corrents sense contrapartida que les administracions públiques o les institucions de la Unió Europea efectuen als productors residents, per tal d'influir en els seus nivells de producció, en els seus preus o en la remuneració dels factors de producció. No són transferències els impostos recaptats que se cedeixen de manera automàtica, totalment o parcialment, a un altre organisme de les administracions públiques. Les transferències no es corresponen amb cap categoria específica d'impostos i no es fan automàticament, sinó que per efectuar-les s'utilitzen principalment deter-

minats fons (fons d'administracions provincials i locals), d'acord amb unes escales de repartiment establertes per l'Administració central.

La Llei 47/2003, de 26 de novembre, general presupostària, en els articles 40 i 41, estableix per a les despeses i els ingressos, respectivament, que en els crèdits per a operacions corrents es distingiran els de personal, els corrents en béns i serveis, els financers i les transferències corrents. En els crèdits per a operacions de capital es distingiran les inversions reals i les transferències de capital. Amb el terme transferència es designa, doncs, un tipus d'ingrés o de despesa d'un ens públic, sense perjudici que també s'usi aquest terme per referir-se als transvasaments de crèdits pressupostaris d'uns subsectors a uns altres dins del mateix pressupost d'un ens públic. La LGP no inclou les subvencions com una partida d'ingrés o de despesa, ni se n'ocupa de la regulació, i realitza en aquest punt una remissió a la normativa específica, que és la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

En les normes tributàries hi ha un ús més escàs de tots dos termes. La Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, només empra el terme transferències en establir l'extinció del deute tributari mitjançant deduccions sobre transferències entre administracions, amb un sentit també molt genèric d'aquest terme. El terme subvenció, l'empra en diferents articles i el reserva per designar lliuraments de diners a subjectes particulars.

Tanmateix, una norma tributària en la qual hi ha un ús més generós del terme transferència, és el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (LRHL). Les transferències a favor dels ens locals es reconeixen com a mitjà de finançament dels municipis i es troben regulades en els articles 111 a 126 LRHL, que regulen en concret les transferències de l'Estat als municipis. Esteban Cabrera i Sánchez Maldonado assenyalen: *"En la práctica, la participación en los ingresos del Estado constituye la principal fuente de financiación de los ayuntamientos (en general de las corporaciones locales) (...) La participación en los ingresos del Estado se enmarca en la modalidad de transferencias corrientes de carácter incondicional. Mediante la reforma de 2002 se inauguró un nuevo modelo de transferencias cuya entrada en vigor comenzó en 2004"*.¹¹

11. Cfr. "Una propuesta de financiación municipal", *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 28/07, p. 32. Aquests autors resumeixen el funcionament del sistema de transferències estatals als municipis de la manera següent (cfr. *idem*, p. 33):

Per completar l'exposició de les transferències se n'indiquen els tipus més importants, atenent els principals criteris de classificació: condicionament per part de l'atorgant de la transferència i manera de quantificació. Segons el grau de llibertat amb què el Govern receptor pot disposar dels fons hi ha transferències incondicionades (generals o no selectives) i condicionades (específiques o selectives). Segons la seva quantificació poden ser globals (una quantitat calculada a preu fet o una suma fixa) o graduades (normalment un percentatge determinat de la despesa o inversió). Normalment s'estableix també un límit màxim.

Es pot concloure que, en les normes pressupostàries i tributàries, el terme transferència és genèric i designa els lliuraments de diners que realitzen les administracions. Si s'admet que entre les administracions hi pot haver subvencions, pressupostàriament queden incloses dins de les transferències. Quan empren el terme subvencions, el seu ús queda restringit per designar les transferències de diners a particulars.

Atès que abans s'ha assenyalat que el terme subvenció s'usa per referir-se a finançament condicionat, és convenient explorar la legislació i la doctrina relativa a les subvencions per conèixer en quina mesura és útil i aplicable a les ajudes financeres públiques i, en particular, a les prestades per les diputacions.

7.2. Subvencions

En l'anàlisi jurídica dels ajuts econòmics que una Administració rep d'una altra es planteja la qüestió de

si, a part de la seva inclusió pressupostària en les partides de transferències, es pot qualificar alguns dels mateixos de subvencions. En altres paraules, si és possible reconèixer l'existència de subvencions entre administracions públiques. Avancem la nostra conclusió afirmativa, pels arguments que s'exposaran a continuació.

Per resoldre aquest dilema s'han de tractar successivament aquests dos punts: el concepte i el règim jurídic de la subvenció, i la contraposició que suposa el condicionament que implica la subvenció davant l'autonomia local.

7.2.1. Concepte i règim jurídic de la subvenció

Certament és antiga la qüestió de l'admissibilitat de les subvencions entre administracions públiques, interrogant que s'ha de resoldre a partir del concepte de subvenció. En concret es qüestiona la possibilitat que una Administració pública sigui beneficiària de la subvenció atorgada per una altra Administració. Com exposa Sesma,¹² hi ha una opinió doctrinal força estesa que els beneficiaris de subvencions han de ser subjectes de dret privat, però en realitat cap de les formulacions d'aquesta doctrina no té base legal. Ja la Llei general pressupostària (LGP) anterior a l'actual esmentava entre els possibles beneficiaris de subvencions les persones o entitats públiques o privades; el mateix es desprèn de la vigent Llei general de subvencions (LGS).

La LGS indica, en l'article 2.2, que les aportacions dineràries entre diferents administracions públiques no estan compreses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta

"Las transferencias a los municipios menores de 75.000 habitantes se efectúan a partir de la distribución de un montante global fijado por el Estado en sus Presupuestos anuales. Esta cantidad se reparte en función de tres indicadores: población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad recaudatoria. De los tres, el parámetro de población posee una ponderación del 75 por 100, mientras que los otros dos tienen un peso similar, del 12,5 por 100 cada uno.

"De otro lado, la distribución de las transferencias del Estado en función de la población está sometida a una segunda ponderación. El legislador ha distinguido cuatro estratos diferentes en función de población. De esta manera que los municipios del tramo superior (más de 50.000 habitantes) participan en el sistema con un coeficiente de 1,4; mientras que los comprendidos en el tramo inferior (menos de 5.000 habitantes), lo hacen con un coeficiente de 1,0.

"(...) La participación de los municipios grandes es novedosa. El nuevo sistema consiste en la cesión de un porcentaje de los rendimientos de los impuestos del Estado. De otro lado, distintos indicadores territorializan a nivel municipal la cantidad que le corresponde a cada Ayuntamiento de esta modalidad.

"A fin de evitar que algunos ayuntamientos se vean afectados de manera negativa por el nuevo sistema, se creó un Fondo Complementario de Financiación (FCF). Este Fondo se determina para cada municipio por la posible pérdida de subvenciones entre el anterior y el nuevo sistema. Los ayuntamientos afectados verían compensadas sus transferencias corrientes por el diferencial resultante. Así pues, el sistema está concebido para que los municipios reciban al menos el mismo importe que venían obteniendo con anterioridad a la reforma. Este Fondo para cada Ayuntamiento se ha determinado con la liquidación del año 2004."

12. SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, p. 463.

Llei, llevat que resultin d'una convocatòria pública.¹³ Alguns autors, com Requero, conclouen que les ajudes financeres entre administracions per finançar-ne globalment l'activitat no són subvencions, pel fet de quedar fora de l'àmbit d'aplicació de la LGS.¹⁴ Tot i que l'article 2.1.d) LHL inclou expressament les subvencions entre els recursos de les hisendes locals, Requero afirma que es tracta d'instruments de finançament de les administracions territorials, i addueix a favor seu que, en el cas del finançament autonòmic, la LOFCA no esmenta les subvencions dins de l'enumeració dels recursos de les comunitats autònomes. És cert que l'article 157 CE, que enumera els recursos de les comunitats autònomes, no esmenta les subvencions, sinó que, en l'apartat 1.c), es refereix només a transferències i assignacions: "Transferències d'un fons de compensació interterritorial i altres assignacions a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat". Per la seva banda, l'article 158 1. CE preveu transferències de l'Estat a les comunitats autònomes en funció dels serveis, i les qualifica d'assignacions: "En els pressupostos generals de l'Estat es podrà establir una assignació a les comunitats autònomes en funció del volum dels serveis i de les activitats estatals que hagin assumit i de la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori espanyol". En desplegament d'aquest article, l'article 15 LOFCA preveu el Fons de garantia de serveis públics fonamentals, dotat per l'Estat. La LOFCA tampoc no empra el terme subvenció per designar les transferències rebudes per les comunitats autònomes de l'Estat: l'article 4 LOFCA enumera els recursos de les comunitats autònomes i, en l'apartat 2, reproduïx gairebé literalment la redacció de l'esmentat 157.1.c) CE, esmentant: "a) Les assignacions que s'estableixin en els Pressupostos Generals de l'Estat", i

"b) Les transferències dels Fons de Compensació Interterritorial", però no es refereix a les subvencions. Ara bé, el fet que la CE o la LOFCA no esmentin un possible recurs de l'Administració no constitueix un obstacle per al seu reconeixement. La seva omisió seria una raó de pes si s'opinés que l'enumeració de recursos de les comunitats autònomes de l'article 157 CE té caràcter tancat. Però, al meu entendre, el silenci de la CE no es pot interpretar en sentit prohibitiu. D'una banda perquè la Constitució no assenyala expressament que les comunitats autònomes no puguin tenir altres tipus de recursos al marge dels que enumera l'article 157.1 CE. És cert que algun autor ha apreciat un sentit limitatiu en aquest article, però també es pot reconèixer que si amb l'esdevenir històric sorgeix una categoria nova que no havia estat imaginada en el període constituent, l'únic que es pot deduir és que el silenci constitucional no n'implica el reconeixement, però tampoc la negació. D'una altra manera la interpretació obstativa estaria implicant una fossilització de l'ordenament jurídic, i suposaria atorgar a la CE una funció impeditiva de la seva evolució. Un exemple clar que es pot al·legar a favor d'aquest parer són els fons comunitaris, que les comunitats autònomes reben de les institucions de la Unió Europea, al que no es pot oposar un obstacle constitucional tot i que l'article 157.1 c) només preveu transferències de l'Estat. El mateix es pot afirmar, amb Aparicio Pérez, de l'ingrés dels preus públics per les comunitats autònomes.¹⁵

A més de tot l'anterior, si s'atén el tenor literal de l'article 2.2 LGS no es pot concloure que les ajudes financeres entre administracions no puguin ser subvencions, sinó simplement que no queden regulades per aquesta Llei. Interpretació que es reforça quan el mateix article 2, apartat 4, diu expressament d'altres supòsits, que

13. Article 2.2 LGS: "No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública".

14. Diu aquest autor: "Estem més aviat davant d'instruments de finançament de les administracions territorials, com és el cas de l'article 2.1.b) de la LHL (sic; penso que es vol referir al 2.1.c: participacions en tributs), a pesar d'emprar-se expressament el terme 'subvenció'". REQUERO, J. L., "Nota sobre la nova Llei general de subvencions", *Quaderns de Dret Local*, núm. 5, juny de 2004, p. 42.

15. Aparicio Pérez sosté aquesta mateixa postura: "De este artículo (157 CE) nosotros destacaríamos lo siguiente: En primer lugar, que se hace una enumeración abierta de las distintas fuentes de ingresos de las comunidades autónomas. Que esto es así se ha puesto de manifiesto con la incorporación como nueva fuente de ingresos de la categoría jurídica de los precios públicos. En efecto, a partir de la Ley orgánica 1/1989, de 13 de abril, entre los ingresos de las comunidades autónomas se citan los procedentes de los precios públicos". Cfr. APARICIO PÉREZ, A., "Financiación de las comunidades autónomas. Corresponsabilidad fiscal. Perspectivas futuras de financiación", *Revista Jurídica de Asturias (RJA)*, núm. 19, 1995, p. 65.

s'enumeren, que "no tenen caràcter de subvencions". Si la LGS hagués volgut excloure les ajudes financeres entre administracions del concepte de les subvencions, les hauria d'haver esmentat dins d'aquest article 2.4. De tot això es pot concloure que les ajudes prestades per una Administració a una altra poden ser subvencions, si bé no se situen en l'àmbit objectiu de regulació de la LGS. Aquesta és l'opinió actualment majoritària en la doctrina (Castells,¹⁶ Lozano Serrano,¹⁷ Fernández Farreres),¹⁸ i es pot sintetitzar amb les paraules de Sesma: "*La práctica confirma, además, que tanto entre diferentes niveles administrativos como dentro del sector público en general, pueden existir subvenciones públicas, siempre y cuando, claro está, se concedan con una finalidad de fomento específica, reúnan los elementos identificativos de la figura y se concedan con carácter ocasional y no como medio ordinario de financiación del ente público*".¹⁹ Encara que també s'hi assenyali que la major part dels lliuraments de diners entre administracions són transferències i no subvencions.

Quan un lliurament de diners entre administracions s'ha de qualificar de subvenció? Quan compleixi els requisits assenyalats per la LGS en explicitar el concepte de subvenció (article 2.1).²⁰ És a dir, quan el lliurament es faci sense contraprestació, estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu i tingui per objecte el foment

d'una activitat d'utilitat pública o interès social. Aquí és on té sentit distingir entre les dotacions rebudes per un ens públic com a mitjà de finançament global i les rebudes per a l'assoliment d'objectius concrets. Les primeres, que són freqüents en l'àmbit del finançament local,²¹ no poden entrar en el concepte de subvenció pel fet de no tenir les finalitats concretes que exigeix l'article 2.1 b) i c) LGS. Però les segones ho compleixen totalment.

El rellevant de la inclusió de les ajudes financeres realitzades per una Administració amb finalitat singular, rebudes per altres ens públics, en el concepte de les subvencions, és que queden sotmeses al règim jurídic de la LGS. En les seves línies bàsiques estan l'exigència de destinar els fons a la finalitat expressada i no a una altra, la necessitat d'un control per verificar que s'hagi fet així i la possibilitat del seu reintegrament en cas d'incompliment. La determinació del règim jurídic de les subvencions que les diputacions atorguin als ajuntaments, al marge del PUOSC, està exposada amb claredat per Fernández Farreres:²² d'una banda expressa amb claredat el seu caràcter de subvencions,²³ i de l'altra el seu règim jurídic està format per dues peces fonamentals: la LGS com a norma bàsica²⁴ i la corresponent ordenança que les estableixi com a norma específica.²⁵ No els arriba el que preveu la disposició ad-

16. Cfr. CASTELLS, A., FRIGOLA, R., *Las subvenciones en la financiación de los municipios: análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español*, Ed. La Paeria, Ajuntament de Lleida, 1986.

17. LOZANO SERRANO, C., *Las subvenciones del Estado a los municipios*, Ed. Institut d'Estudis d'Administració Local, Madrid, 1981.

18. Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G., "L'aplicabilitat de la Llei general de subvencions a les entitats locals i, en particular, a les diputacions provincials en l'exercici de les seves competències de cooperació econòmica als municipis", *Quaderns de Dret Local*, núm. 5, juny de 2004, p. 32.

19. SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones...*, op. cit., p. 462 i 464.

20. Article 2.1 LGS:

"S'entén per subvenció, als efectes d'aquesta Llei, qualsevol disposició dinerària realitzada per qualsevol dels subjectes que preveu l'article 3 d'aquesta Llei, a favor de persones públiques o privades, i que compleixi els requisits següents:

"a) Que el lliurament es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris.

"b) Que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte, la realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja efectuats o per efectuar, o la concurrència d'una situació, i el beneficiari ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert.

"c) Que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública".

21. Figura també molt utilitzada en ordenaments estrangers. Com exemple es pot consultar el recurs financer emprat a França a favor dels municipis denominat *dotation globale de fonctionnement*. Cfr. GIRAULT, C., *Les relations financières de l'État et des collectivités locales: mode d'emploi*, Ed. Berger-Levrault, París, 1993, p. 49 a 75.

22. Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, "L'aplicabilitat...", op. cit., p. 32.

23. "Les aportacions dineràries de les diputacions provincials a les inversions de les entitats locals, com a instruments de cooperació als municipis, són qualificables com a subvencions als efectes de la Llei general de subvencions". Cfr. *ibidem*.

24. "Aquestes subvencions no poden desvincular-se de les exigències que amb caràcter de normes bàsiques estableix la Llei general de subvencions". Cfr. *ibidem*.

25. "Les diputacions provincials, mitjançant la corresponent ordenança general o específica, poden establir la normativa específica reguladora de les subvencions que, a favor de les inversions locals, atorguin al marge dels plans provincials". Cfr. *ibidem*.

dicional 8a LGS, aplicable al PUOSC, per la qual la LGS és per a aquest només normativa supletòria.

7.2.2. Les subvencions i el dret a l'autonomia

L'ajuda financera prestada per les diputacions no és incondicionada, sinó condicionada, ja que es dóna amb unes finalitats específiques. El finançament condicionat presenta avantatges i inconvenients que es poden sintetitzar de la manera següent:

- a) Permet als ens receptors mantenir la competència sobre la matèria, evitant innecessàries concentracions de funcions.
- b) Evita que els ens receptors hagin d'exigir i augmentar tributs propis l'elevació dels quals es jutgi inconvenient.
- c) Permet que a les àrees menys desenvolupades s'assoleixin nivells de vida raonables, sense haver d'oprimir fiscalment els particulars.
- d) Presenta com perill una disminució de l'autonomia dels ens receptors.
- e) També pot disminuir la responsabilitat de l'autoritat receptora i ser causa de malbaratament (però això podria passar amb qualsevol transferència i amb les condicionades en menor mesura, ja que estan subjectes a més control).

Més en concret s'ha de plantejar el problema de la convivència entre l'activitat subvencionadora per part de les diputacions i l'autonomia local dels municipis. És a dir, que les competències de què gaudeix un ens local en virtut de la seva autonomia no poden ser envaïdes per part d'un altre ens públic que li concedeixi subvencions a través dels requisits o condicions associades al seu atorgament. En aquest sentit, la doctrina del Tribunal Constitucional, sintetitzada en la STC 13/1992 i també recopilada en la STC 128/1999, FJ 7 b), és la següent: *"El poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada*

resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 29/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autonómico (STC 13/1992, FJ 4)". En aquest punt les diputacions, en convocar i atorgar subvencions, han de respectar, d'una banda, les competències sobre règim local, que a Catalunya estan assumides per la Generalitat, i d'altra banda les competències dels ajuntaments subvencionats.

Pel que fa al respecte a les competències de la Generalitat, es pot recordar el cas resolt per la STC 159/2011. La Generalitat al·legava que les subvencions estatals en suport als projectes singulars de desenvolupament local i urbà s'havien de remetre a la Generalitat perquè aquesta les gestionés, en aplicació de l'esmentada doctrina del Tribunal Constitucional relativa a les subvencions: atès que la Generalitat té la competència exclusiva sobre règim local,²⁶ aquesta competència no pot ser envaïda per l'Estat a través de l'activitat subvencional. El Tribunal Constitucional admet en aquest cas que els fons han de ser repartits entre les comunitats autònomes perquè aquestes els gestionin d'acord amb les normes bàsiques establertes per l'Estat, perquè els projectes tenen una referència territorial explícita de caràcter intraautonòmic. Però subratlla que a Catalunya no és obligat que s'integrin en el PUOSC.²⁷ Doncs bé, en el cas de les subvencions atorgades per les diputacions catalanes, les que puguin quedar al marge del PUOSC (segons els criteris vistos en pàgines precedents) tampoc no han de ser lliurades a la Generalitat, ja que no és rellevant el caràcter intraautonòmic, atès que es reparteixen a un territori inferior, precisament el coincident amb l'àmbit territorial de la Diputació.

26. STC 159/2011, FJ 7: *"En esta materia [régimen local] el Estado tiene atribuido el establecimiento de la normativa básica (art. 149.1.18 CE) y la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva (art. 160 EAC 2006), competencia que, según hemos advertido, se enuncia con tal alcance 'de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)' (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 100)".*

27. STC 159/2011, FJ 7: *"En todo caso, importa dejar sentado que la remisión a la Generalitat de los fondos que le correspondan en absoluto puede suponer, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 6, la integración de dichos fondos en el Plan único de obras y servicios de Cataluña y su tramitación de acuerdo a la normativa específica de este, sino que, por el contrario, han de tramitarse de acuerdo con los principios generales y criterios establecidos en el art. 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, que regula las subvenciones estatales gestionadas por las comunidades autónomas y, en concreto, según su apartado 2".*

El fet que la Generalitat tingui la competència normativa en matèria de règim local no s'oposa en res a aquesta conclusió, ja que això no vol dir que pugui substituir l'actuació dels ens locals. L'exercici de la competència normativa no pot ser el canal pel qual una Administració absorbeixi l'exercici de la competència material d'una altra Administració, ja que una cosa és la competència per a la regulació del servei i una altra cosa molt diferent és la prestació material del servei. La confusió entre la regulació d'una matèria i la seva gestió, produiria una mena de bucle jurídic en virtut del qual la competència de regulació d'una matèria que gestiona una altra Administració suposaria de fet la privació de la gestió a aquesta Administració, i el buidament de les seves competències executives. Així, per exemple, en virtut de la seva competència sobre el règim local, la Generalitat pot regular els mercats locals, però això no implica que tingui assumida directament la gestió dels mercats municipals.

Pel que fa al respecte de les competències dels ajuntaments subvencionats, és oportú portar a col·lació la doctrina constitucional emesa en aquesta matèria. Va ser expressada, per exemple, en ocasió de la necessitat de ponderació entre la reserva de llei tributària, que estableix l'article 31.3 CE,²⁸ i la capacitat dels municipis de regular els seus tributs en virtut de l'autonomia local (que no es podrà fer per llei, ja que els ajuntaments no tenen potestat d'emanar lleis). La STC 19/1987 (FJ 4) relativitza l'exigència de la reserva de llei i harmonitza ambdós principis (reserva de llei i autonomia): *"El sentido que hay que reconocer en la reserva introducida por el art. 31.1 de la Constitución no puede entenderse, sin embargo, desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente –en el presente proceso– de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140). (...) Es claro, en suma, que, si bien respecto de los tributos propios de los municipios esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución"*.

S'hi pot extreure com a conclusió que les diputacions poden exercir la seva competència subvencionadora, amb l'establiment de requisits i exigències inherents a la mateixa, però sense anul·lar totalment la capacitat de decisió dels ajuntaments sobre les activitats subvencionades que siguin de la seva pròpia competència.

8. Tutela financera dels ajuntaments

Un cop arribats a aquest punt del treball es pot suscitar una última qüestió. Es tracta d'avaluar la possibilitat de lligar, al gaudi de subvencions per part dels ajuntaments, alguna càrrega o condició que els imposin les diputacions al fil de l'atorgament de les subvencions. És a dir, tractant de veure amb una perspectiva àmplia la situació financera dels municipis, sí que hi ha la possibilitat que la Diputació els ofereixi una subvenció, que els permeti sortir d'una situació de necessitat financera, però imposant-los, com a requisit per a la concessió, alguna condició encaminada a que aquesta situació millori en el futur: ja sigui de reducció de la despesa futura o del deute assumit o del dèficit pressupostari, ja sigui de l'adopció de decisions per a l'increment dels ingressos. En concret ens hi hem de preguntar si les diputacions poden imposar aquest tipus de condicions. No hi ha dubte que l'establiment de condicions com les esmentades s'emmarca en l'existència d'unes funcions de tutela o control per part d'una Administració sobre una altra. La tutela administrativa es pot definir, seguint Arias Abellán, com el *"conjunto de potestades en virtud de las cuales un ente público puede y debe constatar la adecuación de la actividad de otro ente público a unas reglas determinadas"*.²⁹ Es pot parlar de tutela financera si el control versa sobre l'exercici de l'activitat financera. A l'existència d'una tutela financera sobre els ajuntaments sembla que es contraposi el dret a l'autonomia que els garanteix l'article 137 CE. No obstant això, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que l'autonomia és un poder limitat i que s'hi poden exercir sobre l'ens autònom funcions de control o tutela, però *"los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en*

28. "Només es podran establir prestacions personals o patrimonials de caràcter públic d'acord amb la llei".

29. Cfr. ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de los entes locales", en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Ed. Marcial Pons – Diputació de Barcelona, 1993, p. 78.

intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado".³⁰ Per tant, s'ha d'afirmar la competència de l'Administració que exerceix la tutela sobre l'interès salvaguardat amb el seu exercici. Després es concretarà l'òrgan i el procediment per a la pràctica de la tutela.

De manera general, en l'àmbit de Catalunya, l'article 218.5 EAC estableix la titularitat de la tutela financera sobre els ens locals a favor de la Generalitat: "Correspon a la Generalitat l'exercici de la tutela financera sobre els governs locals, respectant l'autonomia que els reconeix la Constitució". Els aspectes concrets que poden ser objecte de tutela financera es refereixen a l'ingrés i a la despesa pública, amb més incidència sobre la segona. S'hi poden citar alguns supòsits com a exemples més rellevants sobre aquesta matèria en l'àmbit municipal. Així, l'autonomia financera implica autonomia en la despesa, però la decisió de despesa (adoptada mitjançant la corresponent aprovació del pressupost local) i l'emissió de deute públic estan limitades per les normes que regulen l'estabilitat pressupostària: l'article 135 CE i el Reial decret legislatiu 2/2007, text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària. Com a mesura concreta d'execució d'aquesta tutela es preveu l'aprovació del Pla economicofinancer de reequilibri en el cas que l'ens local incorri en dèficit excessiu. L'Ajuntament ha d'elaborar i presentar aquest Pla a l'òrgan autonòmic que exerceixi la tutela financera, segons el que preveu l'article 22 del Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària, en la seva aplicació a les entitats locals.

Un altre punt en què es manifesta la tutela financera és en la fiscalització i el control dels comptes. En el cas dels ens locals, aquests han de sotmetre els seus comptes al Tribunal de Comptes, com a "l'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat, i, alhora, del sector públic" (article 136.1 CE). En virtut de la competència assumida per la Generalitat, els ens locals han de sotmetre els seus comptes també a la Sindicatura de Comptes, segons que assenyala l'article 80 de l'Estatut: "La Sindicatura de Comptes és l'òrgan fiscalitzador extern dels comptes, de la gestió econòmica i del control d'eficiència de la

Generalitat, dels ens locals i de la resta del sector públic de Catalunya".

En tot cas, la conclusió rellevant que es pot extreure dels preceptes i de les doctrines examinades és que les diputacions no tenen competències atribuïdes d'exercici de tutela financera sobre els ens locals, sinó que, en el cas de Catalunya, l'exerceix la Generalitat. Per tant no hi ha un títol jurídic a què es pugui acollir la Diputació per a la imposició de condicions financeres als ajuntaments, per les subvencions concedides, llevat dels que tinguin a veure directament amb l'activitat subvencionada o amb l'aplicació dels fons.

9. Esbós de pla d'acció: mesura de la necessitat financera

A la part final d'aquest treball es pot assajar un pla d'acció de les diputacions que desitgin acudir en ajuda dels municipis que, en el context de l'actual crisi econòmica, pateixin dificultats que posin en perill la seva subsistència. Convé recordar que, al costat de la concessió d'ajudes financeres, les diputacions poden atorgar eventualment ajudes no financeres, com així ho fan de fet. Aquest treball, que ha abordat el problema des d'una perspectiva financera, no ha desenvolupat el tractament d'aquest tipus d'ajudes, però cal esmentar la possibilitat d'emprar altres figures, com la delegació de serveis per part d'un Ajuntament a favor de la Diputació o l'encàrrec de gestió. També es poden explorar altres vies com l'assumpció d'empleats municipals per part de la Diputació. Fins i tot serà oportú, en la posada en pràctica dels ajuts, aplicar conjuntament els financers amb els no financers.

D'una banda, les diputacions catalanes poden concedir ajudes financeres als ajuntaments a través del PUOSC i exercir la seva capacitat de decisió en ocasió de la seva participació en l'elaboració del mateix.

En cas que una Diputació catalana desitgi canalitzar ajudes en primera persona, sense realitzar la seva assignació a través del PUOSC, s'ha vist la conveniència que s'articulin amb el títol de projectes singulars de desenvolupament local. Ara bé, si la necessitat de l'Ajuntament consisteix en la falta de mitjans econòmics per al pagament de despeses corrents, com els subministraments (aigua, electricitat, telèfon, material

30. Cfr. STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3r.

d'oficina) o les nòmines dels empleats públics, la Diputació també pot arribar a subvenir aquestes necessitats a través dels projectes singulars de desenvolupament local.

No s'aborden en aquest treball altres mesures de suport financer que són viables, però poden tenir més dificultats d'implantació, com la concessió de garanties o la cessió de deutes dels ajuntaments a les diputacions.

9.1. Plans singulars de desenvolupament local

L'actuació possible consistiria a identificar quins serveis, dels que ja realitzen els ajuntaments, poden ser qualificats d'activitats de desenvolupament local. A través de la subvenció d'aquestes activitats la càrrega

financera es trasllada a la Diputació i, fins i tot, s'alliberen recursos per tal que l'Ajuntament atengui a altres necessitats igualment bàsiques. La Diputació pot llavors realitzar una convocatòria per subvencionar-les, incloent el finançament de despeses corrents com les esmentades abans: nòmines dels empleats que exerceixin les seves funcions en aquestes activitats, o les despeses de manteniment i subministraments dels immobles dedicats a aquestes.

Per tal de determinar quines actuacions es poden acollir a aquest títol de plans singulars de desenvolupament local, es pot consultar la iniciativa comunitària, dins dels fons estructurals de la Unió Europea, relativa a la regeneració econòmica i social de les ciutats i dels barris en crisi amb el finalitat de fomentar un desenvolupament urbà sostenible (URBAN II), que conté una llista, de caràcter il·lustratiu i no exhaustiu, de les mesures que es poden subvencionar en aquest context.³¹

31. *Cfr.* Comunicació de la Comissió als estats membres, DOCE C 141/8, de 19.5.2000. En l'Annex 1 inclou la llista que s'hi reproduceix a continuació:

1. Utilització mixta i reurbanització de terrenys abandonats de manera compatible amb el medi ambient
 - Recuperació de solars abandonats i terrenys contaminats.
 - Rehabilitació d'espais públics, incloses les zones verdes.
 - Renovació d'edificis per acollir activitats econòmiques i socials de manera sostenible i ecològicament compatible.
 - Conservació i valorització del patrimoni històric i cultural.
 - Augment de la seguretat i prevenció de la criminalitat; participació dels veïns en la vigilància urbana; millora de l'enllumenat públic; vigilància mitjançant circuit tancat de televisió. No es podran beneficiar d'ajuda les zones d'accés exclusiu.
 - Formació de personal.
2. Empresariat i pactes en favor de l'ocupació
 - Suport a l'activitat empresarial, al comerç, les cooperatives, mútues i serveis per a petites i mitjanes empreses (PIME); creació de centres de negocis i de mecanismes per a la transferència de tecnologies.
 - Col·laboracions entre el sector públic i el sector privat, en particular per gestionar els programes de desenvolupament econòmic integrat i fomentar la consciència ecològica en l'activitat empresarial.
 - Creació d'una mancomunitat de gestió i consultors de màrqueting; assessorament personalitzat a empresaris; assessorament a persones que comencen un negoci.
 - Formació en noves tecnologies, per exemple, producció informatitzada per a tecnologies comercials o respectuoses amb el medi ambient.
 - Suport a projectes generadors de llocs de treball a nivell local.
 - Instauració de serveis culturals, d'oci o esportius que contribueixin a la creació de llocs de treball estables i a la cohesió social.
 - Conservació i difusió de la cultura.
 - Instauració de serveis de llar d'infants.
 - Instauració de serveis d'assistència sanitària alternativa i d'altres serveis, en particular per a gent gran i nens.
 - Assessorament sobre seguretat i protecció contra la delinqüència.
3. Integració de marginats i accés als serveis bàsics
 - Assessorament, plans de formació i formació lingüística personalitzats, orientats particularment a les necessitats específiques de les minories.
 - Unitats mòbils d'assessorament sobre ocupació i formació.
 - Plans d'experiència laboral sobre projectes locals de rehabilitació.
 - Millora dels serveis sanitaris; centres de rehabilitació de drogoaddictes.
 - Inversions en serveis educatius i sanitaris (inclosos els centres de rehabilitació de drogoaddictes) a una escala adequada per al desenvolupament i l'ocupació locals.
 - Foment de plans d'educació i de formació integrada i personalitzada per a la reinserció de col·lectius desfavorits i marginats.
 - Enllaç del transport públic amb els punts de concentració laboral i educativa dins i fora de la zona.

9.2. Índex de necessitat financera

Per tal de determinar els ajuntaments que poden rebre finançament per aquesta via, i en quina quantia, es proposa la utilització d'un índex de necessitat financera. Aquest índex de necessitat pot ser construït en funció de diferents paràmetres, però es proposa utilitzar els que revelin una alteració significativa i inopinada sia dels ingressos sia de les despeses. Com a principals s'hi enuncien els següents:

- a) Percentatge de descens d'ingressos globals en l'exercici present respecte a exercicis anteriors.
- b) Percentatge de descens de recaptació per càpita (serà similar a l'anterior però té en compte les variacions de població).
- c) Xifra absoluta mínima de recaptació per càpita, que actui com a llindar per sota del qual hi hauria dret a subvenció.
- d) Evolució del percentatge del dèficit pressupostari o de la xifra de dèficit pressupostari per càpita en diversos exercicis.

- e) Evolució d'alguna partida significativa de la despesa no sumptuària, com elevació dels interessos del deute municipal.

Així, en la convocatòria de la subvenció es poden indicar xifres que constitueixin el llindar per rebre l'ajuda. Els municipis que tinguin dades inferiors a les establertes poden demanar l'ajut i l'import total de la subvenció es repartiria entre els ajuntaments en funció d'aquest índex.

Conclusions

1. El greu problema financer que pateixen actualment els ajuntaments pot donar lloc a la cessació de pagaments i amenaça la subsistència mateixa de les corporacions. La solució es podria inspirar en les mesures adoptades en l'àmbit comunitari davant la crisi financera i de deute públic d'alguns estats. Però la finalitat de la intervenció de

-
4. Integració de transport públic i comunicacions
 - Reorganització dels sistemes de transport, incloent-hi la introducció del cobrament per l'ús de les vies urbanes, creació de zones sense trànsit rodat, sistemes de control de trànsit intel·ligent i aparcaments dissuasius.
 - Introducció d'un transport públic integrat.
 - Millora de la seguretat del transport públic.
 - Serveis d'informació, reserves i pagaments per ordinador per a viatgers.
 - Vehicles de transport públic de baix consum energètic.
 - Camins i passeigs a zones verdes segurs i atractius per a vianants i ciclistes.
 - Formació de personal.
 5. Reducció i tractament de residus; gestió eficient de l'aigua i reducció del soroll; reducció del consum d'energies a base d'hidrocarburs
 - Foment de la reducció de residus, reciclatge total, recollida i tractament selectius.
 - Control de la qualitat de l'aire i reducció de la contaminació acústica (plans d'acció local).
 - Accions per reduir el consum d'aigua i fomentar l'aprofitament de l'aigua de pluja i una gestió més eficaç dels recursos hídrics.
 - Foment de l'eficiència energètica i de la reducció del consum.
 - Foment de les fonts d'energia renovables.
 - Formació en gestió i protecció mediambiental.
 6. Desenvolupament del potencial de les tecnologies de la societat de la informació
 - Formació i equipament per donar suport al teletreball i la utilització d'Internet i d'altres aplicacions telemàtiques.
 - Foment de l'accés i ús efectiu dels serveis telemàtics destinats als ciutadans.
 - Sistemes d'informació per a la gestió dels recursos humans i les oportunitats d'ocupació.
 - Suport a l'ús de les tecnologies de la informació i comunicació amb fins de formació, ocupabilitat, educació i cultura.
 - Desenvolupament de serveis d'interès públic, sobretot en els àmbits de l'educació i formació, assistència sanitària, informació sobre medi ambient i suport a les PIME, en particular per al comerç electrònic i els serveis de proximitat.
 - Suport a les autoritats locals per a la transferència de coneixements específics i tecnològics adquirits amb les experiències realitzades a les ciutats de la Comunitat Europea.
 7. Millores en el govern urbà
 - Estudis i peritatges sobre la reorganització i millora dels serveis públics.
 - Foment de les estructures de gestió urbana noves i modernes; formació de personal.
 - Introducció d'indicadors sobre la sostenibilitat local, seguiment de les seves aplicacions i possibles millores.
 - Campanyes d'informació (també amb vista a reduir l'estigmatització), mesures per millorar l'accés a la informació, també en matèria de medi ambient, i participació dels ciutadans en els processos de decisió.
 - Intercanvis d'experiències i bones pràctiques, així com desenvolupament de la base de dades comunitària sobre bones pràctiques en la gestió i sostenibilitat de les ciutats.

- la UE és l'estabilitat econòmica per protegir la moneda única; radicalment diferent de la finalitat de les diputacions, que és la de servir de suport als ajuntaments. A més, el Consell de la UE té una legitimació amplíssima quant a les mesures concretes que pot imposar a cada Estat, que contrasta amb el limitat camp d'actuació de les diputacions.
2. Per a la cooperació amb els ajuntaments, les diputacions poden emprar el Pla provincial d'obres i serveis i altres instruments, com ara plans de subvencions i altres fórmules d'assistència i cooperació. A Catalunya la Generalitat aprova un Pla únic d'obres i serveis per al seu territori, elaborat amb la participació de les diputacions.
 3. L'Estat i les comunitats autònomes poden limitar l'àmbit de poder dels ens locals, però l'actuació cooperadora de les diputacions envers els municipis i l'existència d'una veritable capacitat decisòria pròpia de l'ens local són mínims indispensables de l'autonomia de les diputacions provincials.
 4. El Tribunal Constitucional reconeix la constitucionalitat del sistema català a través del Pla únic d'obres i serveis (PUOSC), tot mantenint la possibilitat que les diputacions provincials dotin separadament altres instruments de cooperació que serveixin a objectes diferents.
 5. L'àmbit material del PUOSC, el donen les normes bàsiques (LBRL) que regulen el Pla provincial de cooperació a les obres i serveis de competència municipal (article 36.2 a) als efectes de la coordinació dels serveis municipals entre si per a la garantia de la prestació integral i adequada (article 36.1 a) a la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal (31.2 a) i l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió.
 6. Els fons destinats al PUOSC, tant els que tinguin origen estatal com els que aportin les diputacions catalanes, han de ser lliurats i gestionats per la Generalitat.
 7. Altres mitjans de finançament als ens locals, amb finalitats diferents de les assenyalades en la conclusió 5, es poden atorgar al marge del PUOSC.
 8. L'ajuda financera de les diputacions catalanes als ajuntaments es pot realitzar per dues vies:
 - a) Quan estiguin integrades en el PUOSC, a través de la seva participació en l'elaboració del mateix, que correspon a la Generalitat.
 - b) De manera directa, i independent de la Generalitat, quan es tracti d'ajuts que puguin ser canalitzats al marge del PUOSC.
 9. Qualsevol Pla de les diputacions catalanes en suport als municipis, perquè sigui gestionat fora del PUOSC i sense lliurar els fons a la Generalitat, s'hauria de poder acollir al títol de "projecte singular de desenvolupament local i urbà", o bé hauria de ser una actuació cofinançadora d'un Pla de la Unió Europea. D'aquesta manera podria gaudir del suport expressat pel Tribunal Constitucional en la STC 159/2011.
 10. En les normes que regulen la despesa pública, el terme transferència s'usa per referir-se a qualsevol lliurament de diners que realitza una Administració a un altre subjecte. Les dotacions que un ens públic rep d'un altre compleixen el concepte de subvenció definit en la LGS, i queden sotmeses al seu règim jurídic, si reuneixen els requisits següents: que el lliurament es faci sense contraprestació, que estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu i que tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social.
 11. Les diputacions poden exercir la seva competència subvencionadora sense anul·lar totalment la capacitat de decisió dels ajuntaments sobre les activitats subvencionades que siguin de la seva pròpia competència.
 12. Per la manca de competències de tutela financera de les diputacions sobre els ajuntaments, no hi ha un títol jurídic a què es pugui acollir la Diputació per a la imposició de condicions financeres als ajuntaments, per les subvencions concedides, llevat dels que tinguin a veure directament amb l'activitat subvencionada o amb l'aplicació dels fons.
 13. Al marge dels ajuts que canalitzi a través del PUOSC, la Diputació pot arribar a subvenir, a través dels projectes singulars de desenvolupament local, la falta de mitjans econòmics d'ajuntaments per al pagament de despeses corrents: subministraments (aigua, electricitat, telèfon, material d'oficina) o nòmines dels empleats públics.
 14. El projecte singular de desenvolupament local consistiria a identificar quins serveis, dels que ja

realitzen els ajuntaments, poden ser qualificats d'activitats de desenvolupament local. La Diputació realitzaria una convocatòria per subvencionar-los.

15. Per determinar el dret a la subvenció i la seva quantia es proposa la utilització d'un índex de necessitat financera, elaborat a partir de la consideració de dades d'ingrés o de despesa dels ajuntaments.

Bibliografia

- APARICIO PÉREZ, A., "Financiación de las comunidades autónomas. Corresponsabilidad fiscal. Perspectivas futuras de financiación", *Revista Jurídica de Asturias (RJA)*, núm. 19, 1995.
- ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de los entes locales", en FERREIRO LAPATZA, J. J. (dir.), *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons – Diputació de Barcelona, 1993.
- CASTELLS, A., FRIGOLA, R., *Las subvenciones en la financiación de los municipios: análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español*, La Paeria, Ajuntament de Lleida, 1986.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., "L'aplicabilitat de la Llei general de subvencions a les entitats locals i, en particular, a les diputacions provincials en l'exercici de les seves competències de cooperació econòmica als municipis", *Quaderns de Dret Local*, núm. 5, juny de 2004.
- GIRAULT, C., *Les relations financières de l'État et des collectivités locales: mode d'emploi*, Berger-Levrault, París, 1993.
- LOZANO SERRANO, C., *Las subvenciones del Estado a los municipios*, Institut d'Estudis d'Administració Local, Madrid, 1981.
- REQUERO, J. L., "Nota sobre la nova Llei general de subvencions", *Quaderns de Dret Local*, núm. 5, juny de 2004, p. 34 a 49.
- SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998. ■