

ELS AJUNTAMENTS, LA NACIÓ CATALANA I LA SOCIETAT CIVIL

XXXé Curs d'estiu de la Fundació Relleu, dies 29 i 30 de juny i 1 de juliol de 2011

Barcelona, Ateneu Barcelonès

Introducció.

Bona tarda a tothom.

Agreixo al president de la Fundació Relleu, l'amic Josep de Nadal, la seva amable invitació a participar en aquest curs d'estiu de la Fundació i felicito als organitzadors per poder celebrar enguany el XXXé. Curs de la seva història, fet que palesa fortalesa i maduresa.

Tony Judt, un historiador londinenc format a Cambridge i a Oxford i arrelat a la Universitat de Nova York, mort a l'agost de l'any passat a l'edat de 62 anys, recorda en el seu llibre "El món no se'n surt" una afirmació de l'escriptor de guies locals, periodista director de programes culturals a la televisió i poeta guardonat John Betjeman que diu: "La nostra nació representa democràcia i bon clavegueram". La nació a la que es refereix Betjeman és Anglaterra. Aquesta frase, entesa en la seva amplitud, no és cap boutade. I jo els proposo que intentem treure'n suc de la contundent afirmació de Sir John Betjeman.

Com vostès saben hi ha moltes nacions al món que no tenen ni democràcia en el sentit de drets humans universals i estat de dret, ni tampoc tenen clavegueram en el sentit de serveis municipals com ara la neteja de places i carrers, l'enllumenat públic, la recollida de la brossa o el propi clavegueram. Altres nacions, en canvi, tenen clavegueram però no viuen en democràcia. I altres nacions tenen democràcia però no disposen de bon clavegueram. A tenor de l'afirmació de Betjeman referida a Anglaterra podríem preguntar-nos si avui nosaltres els catalans tenim bona democràcia apropiada a les necessitats de la nació i si tenim o no bon clavegueram en el sentit de bons serveis de proximitat als ciutadans. I fer aquesta reflexió des de la societat civil i

la seva connexió amb els Ajuntaments a fi de bastir un projecte de futur per a la nació catalana.

En un primer apartat de la conferència parlaré dels criteris que al meu entendre podrien definir una bona democràcia a nivell local i faré referència a les formes simbòliques; a l'ús de la llengua en les institucions i actes locals; al coneixement de la història local i al dret a l'autodeterminació. En un segon apartat em referiré al tipus de serveis que donen els ajuntaments i les despeses que comporten; al tipus d'ingressos que tenen els municipis i a l'impacte de la crisi econòmica sobre les finances municipals. És a dir, en aquest segon apartat parlaré del bon clavegueram que esmentava Betjeman. Tot això des del punt de vista d'allò que al meu entendre convé a la nació catalana en el moment present i de cara al futur utilitzant una mirada comparativa entre l'Estatut del 2006 que vàrem votar en referèndum i la posterior laminació imposada per la sentència del Tribunal Constitucional.

La definició d'una bona democràcia municipal.

Comencem per la bona democràcia. La bona democràcia és un fet real caracteritzat per mecanismes institucionals de dret públic i privat i, alhora, un simbolisme de les institucions. Poques persones a Catalunya i a Espanya no capten el poder simbòlic del Parlament de Catalunya pel que fa al fet nacional i poques persones no perceben la importància històrica del poder polític que resideix en aquest Parlament. Això no es dona en equivalència als Ajuntaments. En general a la societat civil catalana no està ben assentada la importància del poder del món local per a la nostra nació i no s'actua en conseqüència. I això, aquest inconscient menystenir els Ajuntaments, no és bona cosa per al país.

De fet aquest menystenir els Ajuntaments té l'origen, en una part, en un conjunt de mancances simbòliques institucionals pròpies que porten a discutir encara ara sobre quines són les banderes que han d'onejar o no a la façana de la casa de la vila; els retrats que presideixen o no les sales del Plenari, els escuts locals o nacionals que s'utilitzen o no als Ajuntaments. És una bona notícia que

el Parlament de Catalunya el passat mes de maig hagi admès a tràmit una proposició no de llei que establirà un ús no preferent de la bandera espanyola als Ajuntaments, si s'aprova la proposta.

Per enfortir el poder real i simbòlic dels Ajuntaments crec que ajudaria molt fer predominant i exclusiu l'ús de la llengua catalana a les Corporacions Locals; fer més viva que mai la història de la pròpia vila o ciutat; i, portar al primer pla de la vida local el tema del dret del poble català a l'autodeterminació. Amb les decisions a adoptar que defensaré crec que augmentaríem la percepció positiva de la nostra realitat nacional des dels Ajuntaments.

L'ús de la llengua catalana als Ajuntaments.

L'epicentre nuclear de la bona democràcia en l'àmbit nacional i en el món local resideix en l'ús de la llengua pròpia com a idioma exclusiu. Com vostès saben hi ha nacions on l'ús de la llengua pròpia no és qüestionat de cap manera, entre altres coses perquè no hi ha cap altre llengua d'importància similar en el territori nacional i menys encara una llengua rival competitiva. A Gran Bretanya o als EUA ningú discuteix l'ús de l'anglès en exclusiva a les institucions. Tampoc a Austràlia o a Nova Zelanda. Ni hom discuteix el francès a França o l'alemany a Alemanya. Sí hom discuteix a Bèlgica entre l'ús del neerlandès en la seva versió flamenca i el francès ; o al Quebec entre el francès i l'anglès.

Fins fa pocs anys la gran majoria dels càrrecs electes municipals tenien clar que parlar en català en els plenis i en els actes oficials era de conducta obligada. L'ús de la llengua catalana era viscut no només com un imprescindible vehicle instrumental de comunicació, ja que el castellà també compleix aquesta finalitat a bastament. L'ús de la llengua catalana en exclusiva responia a la ineludible voluntat de defensar la identitat nacional del nostre poble.

Els darrers anys s'ha iniciat una ruptura en aquesta qüestió indiscutible. A Catalunya en els darrers temps hom a començat a qüestionar l'ús exclusiu del català a les institucions i mitjans públics de la mà del Partit Popular, del partit

dels Ciutadans i de la plataforma Convivència Cívica Catalana. Un qüestionar la llengua pròpia molt perillós en si mateix i que el Tribunal Suprem espanyol ha situat a cotes d'alt risc, quan per sentència aplicada cas a cas insta a la Generalitat a instaurar un model d'ensenyament bilingüe perquè el castellà sigui també llengua vehicular. És paradoxal que la defensa jurídica de la Generalitat del nostre model d'immersió lingüística s'ha de basar en una interpretació d'una sentència favorable del Tribunal Constitucional a fi de deixar clar que la proporció de l'ús del castellà i del català a Catalunya la determina en exclusiva la Generalitat de Catalunya.

Sí bé la competència en matèria d'ensenyament correspon a la Generalitat de Catalunya, els Ajuntaments tenen representació institucional als Consells Escolars i és un deure ineludible des del municipi la defensa de la immersió lingüística com a eina irrenunciable per a construir un país com cal.

Hem de fer front a aquest inacceptable atac a la llengua catalana amb tots els instruments jurídics i medis polítics al nostre abast i, alhora, i sobretot des dels Ajuntaments, mitjançant una pràctica cívica de primer ordre. I ho hem de fer en base a l'excel·lència. Per exemple en les cerimònies cíviques de tot tipus com ara els nomenaments de fills predilectes o fills adoptius, agermanaments entre ciutats i en els casaments.

Les cerimònies de casaments civils a molts municipis igualen o superen ja les cerimònies religioses en quant a nombre anual de contraents. La dignitat del ceremonial eclesiàstic ha de ser emulada als Ajuntaments. Els batlles o regidors delegats han de concretar el compromís civil matrimonial amb discursos en català de sintaxi i recitació impecable, ben estructurats, amb recordatori de poetes o escriptors en català que han escrit i/o parlat de l'amor i del compromís; és a dir, del matrimoni.

Això no exclou de cap manera l'ús no dominant del castellà o de qualsevol altre idioma dirigit als contraents i familiars no catalans o de parla no catalana. És però imprescindible associar de manera fefaent l'ús de la llengua catalana a la dignitat i el compromís que suposen una unió matrimonial.

L'exemple de les cerimònies religioses pel que fa a l'ús exclusiu del català serveix com és obvi per a altres dimensions de la vida local; les inauguracions oficials, els comiats de difunts, les gales festives, i tota la producció escrita dels Ajuntaments, que és sovint abundant: revistes, opuscles, fulletons, guies turístiques, etc. Tinc el convenciment que el nostre futur nacional es juga en primer lloc en el terreny de la llengua catalana i el seu ús institucional des dels Ajuntaments.

La història dels nostres pobles i ciutats.

Un segon terreny de joc transcendental pel nostre futur el tenim en l'àmbit de la història nacional i local. L'imprescindible sentiment de pertinença que tot ésser humà necessita per a viure adquireix major seguretat, força i vigor quan va acompanyat de la història viva recuperada i aplicada de manera habitual en l'àmbit local.

Els ciutadans que coneixen la vida del seu Sant Patró, que comprenen el significat sovint religiós de les seves festes locals, els qui honoren i mostren predilecció i afecte pels seus escriptors i artistes locals de vàlua amplament reconeguda, els ciutadans que valoren el patrimoni arquitectònic local perquè el coneixen, ja sigui coses com ara els no valorats *bunkers* de la guerra civil o bé les obres arquitectòniques de major rellevància, entre elles façanes i edificis catalogats, retaules d'esglésies, escultures als propis cementiris locals, etc; els qui tenen i estimulen les colles castelleres – uns castells humans que han estat declarats Patrimoni immaterial de la Humanitat -; els qui com a Arenys de Mar fomenten les tradicions dels macips que fa pocs mesos han estat declarats Petit Tresor dels Països Catalans; els qui valoren a les pubilles i hereus o a les puntaires que fan puntes al boixet; els qui tenen cors musicals cantaires; aquesta ciutadania arrelada a l'espai urbà que quan transita per places i carrers en coneix la història i la valora, els qui saben la vida dels avantpassats i d'on prové la seva història local, tots aquests no viuen arrelats a un folklore antiquat incompatible amb internet i la globalització. Ans al contrari. Tots aquests ciutadans fan bona la dita que l'obertura al món comença a casa. Un començar

a casa que s'esdevé més fort encara quan els Ajuntaments acorden agermanaments oficials amb altres localitats d'arreu del món, que per definició també tenen casa pròpia.

Sé que la meua defensa de la necessitat d'enfortir la història local arrelada a la pàtria catalana té poques probabilitats de reeixir per mor d'una concepció del progrés que exclou els mals anomenats particularismes. Tanmateix a mi se'm fa difícil no valorar la diferència perceptible entre aquells municipis que poden aportar als seus residents idiosincràsia basada en la història local i nacional i aquells que viuen en parcs temàtics o quasi. Tenir una pàtria no és només estar-se inconscient al lloc on han viscut els nostres avantpassats. Tenir una pàtria, o una petita pàtria com deia Salvador Espriu de la mítica Sinera referida a Arenys de Mar, és tenir comunitat i aplegar confiança en propòsits comuns.

No tinc cap dubte que les generacions actuals tindran un millor futur si poden combinar l'obertura al món amb un íntim coneixement i vivència de la seva història local i nacional. Els Ajuntaments tenen la possibilitat de fer molt bona feina en aquest pla de la identitat vital dels seus residents. Un bon exemple és la celebració de la Diada Nacional de Catalunya quan el dia 11 de setembre compta amb una nombrosa assistència d'entitats cíviques, culturals, recreatives, esportives i religioses de la vila amb conducta exemplar, bons discursos patriòtics i exquisida ofrena floral.

El dret a l'autodeterminació.

Des del dia 13 de setembre de 2009, quan es va fer la primera consulta no vinculant sobre la independència de Catalunya a Arenys de Munt, al dia 10 d'abril de 2011 amb la consulta a Barcelona, en un any i mig, al nostre país hi ha hagut cinc onades de consultes populars. Hi han participat 557 municipis d'un total de 947 i entre ells amb gran èxit d'organització, ciutats grans com ara Sant Cugat, Reus, Girona o Barcelona. En aquests referèndums hi han votat 900.000 persones, un 20 per cent del cens, i ha estat sens dubte la mobilització popular continuada a favor dels nostres drets col·lectius més nombrosa dels darrers trenta anys. El 92 per cent d'aquest total de votants s'ha

manifestat partidari de que la nació catalana esdevingui un estat de dret independent, democràtic i social, integrat a la Unió Europea.

Les consultes no vinculants sobre la independència de Catalunya han seguit un model que ha unit tres dimensions fonamentals: societat civil, Ajuntaments i ambició nacional. Val la pena recordar la gènesi d'aquest procés per a actuacions de futur referides a l'increment del poder polític nacional de Catalunya.

Fou als anys 1995, 96, 97 i 98 quan a Arenys de Mar – no pas a Arenys de Munt – es van organitzar unes jornades de reflexió sobre el dret dels pobles a l'autodeterminació a càrrec del Moviment Arenyec per a l'Autodeterminació, el M.A.P.A. Aquestes jornades de reflexió foren finançades pel govern municipal que jo mateix presidia. La única condició que vàrem posar fou el de la qualitat, el rigor i la bona organització de les Jornades. Això s'esdevingué a meitats dels anys noranta i un gruix significatiu dels joves del M.A.P.A. residents a Arenys de Mar es traslladà a viure a Arenys de Munt per mor del millor preu dels habitatges a inicis dels 2000. Un d'aquest joves del cantó de mar esdevingué batlle d'Arenys de Munt el 2007, en Carles Mora, i altres joves de baix, de mar, foren regidors a Arenys de Munt, entre ells dos líders de les consultes, Jordi Bilbeny i Josep Manel Ximenis, ara Alcalde des del 22 de maig passat. Ximenis ha escrit un llibre que detalla els fets de la consulta per la independència i la seva culminació el dia 13 de setembre de 2009. El títol del llibre, amb pròleg de Jordi Bilbeny, és prou significatiu: "D'Arenys de Munt al cel", L'inici de les consultes independentistes. Cim Edicions, 2010.

L'anomenat model d'Arenys de Munt, que fou seguit en molts altres municipis de Catalunya, reuneix tres característiques: primera, organització potent de la societat civil constituïda per persones de diverses ideologies, militants o no de partits polítics, i tots ells voluntaris; segona, suport directe a l'organització per part del govern local desafiant la zona de risc de la no legalitat; tercera, posar sobre la taula una qüestió d'àmbit nacional. Aquest model reeixit i la seva lliçó haurien de ser considerats quan s'esdevingui el plantejament del pacte fiscal i el referèndum nacional oficial per a la independència de Catalunya.

Al nostre país ha quallat la consciència d'un draconià espoli fiscal que cal capgirar. Aquesta consciència està ben arrelada al bell mig del nostre poble si bé a les converses de carrer no s'empra l'expressió espoli fiscal. Allò que a la dècada dels 80 uns quants economistes independents i nacionalistes de CDC vàrem començar a analitzar i a predicar – val a dir que amb molt poc d'èxit aleshores quan ningú escoltava aquestes anàlisis, ni la Cambra de Comerç de Barcelona, ni el Foment del Treball Nacional, ni ESADE, ni l'IESE, ni els Sindicats, ni les Federacions i Associacions de Municipis, ni les Diputacions Provincials – aquella predica, dic, ha fructificat i ara el terreny està madur per obtenir un molt ampli suport de la ciutadania al moment de plantejar a l'Estat espanyol un nou pacte fiscal per a Catalunya.

No hi ha dubte que la interpretació del govern de l'Estat de la legalitat constitucional del nou Pacte Fiscal o el propi Tribunal Constitucional si s'escau, així com sobretot el Congrés dels Diputats tindran la darrera paraula sobre aquesta qüestió. Però jo no tinc cap dubte de que si la defensa del nou Pacte Fiscal segueix a grans trets l'anomenat model d'Arenys de Munt, les coses tindran uns efectes més beneficiosos per a la nació catalana, més enllà del resultat final de la negociació amb l'Estat espanyol. És imprescindible que al costat del lideratge del Govern de la Generalitat hi hagi un moviment de base a la societat civil i una implicació directa i molt significativa dels Ajuntaments, en la culminació d'un acord pel pacte fiscal.

La composició política del Parlament de Catalunya no garanteix una resolució positiva de la mà d'una gran majoria dels diputats, a menys que el PSC adopti com a seva la proposta del Pacte Fiscal. I per fer-se seva aquesta proposta el PSC ha de superar un error històric del govern tripartit PSC-ERC-IC.V i del qual el PSC ha estat el protagonista principal. Un error consistent en haver afirmat i subscrit que el nou model de finançament autonòmic del 2009 no només aporta millor finançament per a la Generalitat – cosa que a data d'avui encara no coneixem amb precisió – sinó que “és just per a Catalunya”, és “equitatiu”, és “equilibrat” i compleix amb allò que estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006, abans de ser retallat per la sentència del Tribunal Constitucional del 28 de juny de 2010. Si hom creu que un acord és just,

equitatiu i equilibrat i que aporta un notable millor finançament per a Catalunya, no hi ha cap motiu per a revisar un acord la bondat del qual el PSC, ERC i IC.V han defensat amb tanta rotunditat.

Els canvis en el poder municipal esdevinguts a partir dels resultats electorals del 22 de maig d'enguany que ha donat a CiU el govern a molts municipis de Catalunya, entre ells alguns amb rellevància política com ara capitals de comarca o de província i a la mateixa ciutat de Barcelona, fan possible una implicació molt directe dels Ajuntaments i les Diputacions en la lluita per aconseguir un nou pacte fiscal per a Catalunya. Si en aquest nou mapa polític les Diputacions i els Ajuntaments consideren que no si han d'implicar a fons pel fet que el nou pacte fiscal només incidirà d'esquitllada en el model de finances locals vigent; o si consideren que això és cosa sobretot del Parlament i del Govern de la Generalitat; si aquestes consideracions es fan fortes, haurem comès un greu error històric .

De la tercera pota del model Arenys de Munt –hem parlat de dues, l'abast nacional del pacte Fiscal i el paper de les Corporacions Locals i Diputacions – de la tercera, dic, la més difícil de fer present és la de la societat civil. El grup majoritari en les organitzacions capdavanteres de les consultes estava format per independentistes colze a colze amb catalanistes i nacionalistes. I com és sabut els independentistes, en una gran majoria, no comparteixen l'estratègia del Pacte Fiscal. No veuen escletxes legals per aconseguir un nou Pacte Fiscal; creuen que això abocarà a la societat catalana a una nova frustració com la que ha comportat l'Estatut d'Autonomia i volen concentrar les energies en un referèndum oficial vinculant per a la independència o en una declaració unilateral del Parlament.

Si el procés de negociació del nou pacte fiscal s'ha de fer sense aquest suport dels voluntaris de les consultes, encara és més imprescindible que mai que en l'àmbit de la societat civil s'hi impliquin nous actors de gran rellevància social, com ara associacions cíviques i culturals, organitzacions sindicals i patronals, universitats, escoles de negocis, intel·lectuals, escriptors i artistes.

És molt diferent no obtenir bons resultats en una negociació amb l'Estat espanyol des d'una resolució armada des de baix, amb gran implicació de molts estaments rel·levants de la societat catalana, amb votació favorable contundent del Parlament i amb un poder local unit al voltant d'aquesta qüestió, que obtenir un mal resultat en una negociació unilateral Govern de l'Estat - Govern de la Generalitat. Si tota la nació en sentit ampli s'hi implica i no s'aconsegueixen fruits en una negociació que té per finalitat corregir un espoli fiscal inaudit i quasi indescriptible, això, aquest fracàs, mena a plantejar amb més força encara un referèndum vinculant sobre la independència de Catalunya.

El curs d'estiu d'enguany de la Fundació Relleu té per lema: "Els temps que venen i les lliçons rebudes". A tall de primeres conclusions en l'àmbit de reflexió que hem definit com a bona democràcia, del passat històric més recent hem après que és nefast per a la nació l'enfrontament institucional entre el poder local i la Generalitat de Catalunya; hem après que menystenir els Ajuntaments i les Corporacions locals és un error; hem après que desconèixer per opaques i silencioses institucions com ara la Diputació de Barcelona és un error. De cara al futur sabem que podem perfilar una millor democràcia nacional si els Ajuntaments adquireixen vigor institucional i vàlua per sí mateixos; si donen exemple en l'ús incondicional de la llengua catalana; si són capdavanters en la simbiosi entre la societat civil, el poder local i les aspiracions nacionals, concretades en el pacte fiscal, el dret a decidir i l'assoliment d'un Estat propi.

Passem ara a parlar del bon clavegueram que destacava Sir John Betjeman. És a dir, considerem quines característiques té el sector públic local a Espanya i a Catalunya; de quins ingressos disposen els ens locals; quines despeses efectuen i com atenen les necessitats dels ciutadans; com està organitzada la divisió territorial a Catalunya pel que fa als ens locals; quines reformes plantejava l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 i com ha quedat tot plegat després de la sentència del Tribunal Constitucional.

El sector dels ens locals a Europa i a Espanya.

És un fet que la despesa dels ens locals s'ha incrementat molt en els darrers anys. La despesa local per càpita en el cas espanyol s'ha més que duplicat en un període d'onze anys, entre 1997 i 2008, darrera data coneguda de la liquidació dels pressupostos dels ens locals. No obstant aquest molt important increment, el fet s'ha d'interpretar tenint present el pes relatiu del sector local sobre el total del sector públic, cosa que ens farà adonar que el sector local espanyol pràcticament no ha variat el seu pes relatiu des de la instauració de la democràcia el 1979.

El pes del sector local suposa al voltant d'un 14% del total de la despesa pública; un 32% correspon al nivell autonòmic i un 54% a l'administració central inclosa la Seguretat Social (32% sector estatal; 22% seguretat social).. El sector de l'administració central de l'Estat, sense la Seguretat Social, té una despesa equivalent a tot el sector autonòmic, malgrat que les Comunitats Autònomes han assumit competències directes de gran pes en la despesa com la sanitat, l'ensenyament i la seguretat ciutadana. Aquestes dades assenyalen una característica pròpia negativa de la distribució de la despesa pública a Espanya: el gran pes de l'administració central de l'Estat, malgrat la descentralització a mans de les Comunitats Autònomes. Una descentralització que té un problema greu de finançament propi: les despeses de les Comunitats Autònomes son inferiors als ingressos i s'han d'equilibrar amb transferències estatals. Després de l'acord de finançament autonòmic del 2009 les transferències de l'Estat a les Comunitats Autònomes assoleixen el 31 % dels ingressos d'aquestes Comunitats.

Pel que fa al nivell local, que és qui concentra avui la nostra atenció, és important remarcar que aquest 14% del pes del sector local espanyol és molt inferior a la mitjana del 26% que tenen els països europeus centralitzats (com ara, Regne Unit-28,5%; Itàlia-32%;Irlanda-23%;França-19,1%) i molt més inferior encara a la mitjana del 30% que tenen els països europeus descentralitzats (Dinamarca-64,5%;Suècia-44,2%;Finlàndia-49%).

A Europa allà on el sector local és rellevant, és a dir amb un 30% o més de la despesa pública total, com en el cas dels països nòrdics, els ens locals assumeixen competències importants en matèries com ara sanitat, educació i serveis socials. En canvi, allà on el pes del sector local és menys del 20% de la despesa pública total, les competències locals estan més lligades a urbanisme i benestar comunitari, com és el cas espanyol.

Quan es parla amb insistència de la necessitat d'apropar més els serveis als ciutadans i es designa al sector local com el més idoni per a fer-ho, cal tenir molt present que no només s'ha de plantejar l'anomenada segona descentralització de traspàs de serveis de les autonomies als municipis, sinó sobretot el model adequat de finançament. És una característica del món local europeu que quan els municipis assumeixen i gestionen competències com sanitat, educació i serveis socials, el finançament es fa via impostos i en concret via impost sobre la renda de les persones físiques. En canvi, quan el pes del sector local en el total de la despesa és poc rellevant, el finançament és menys potent i està basat en figures com la imposició sobre la residència o els béns immobles i, també, en les transferències cap als Ajuntaments des altres nivells de govern.

De la comparativa internacional resta clar que el sector local a Espanya és lluny del pes i la importància que tenen els mateixos poders locals en altres països, tant els països centralitzats com, no cal dir, dels països amb clara descentralització de l'ingrés i de la despesa. I també és un fet que allà on el món local té un paper rellevant, la seva organització i finançament son molt diferents al cas espanyol. Per això no es pot obviar que uns governs locals amb major càrrega de competències i serveis directes als ciutadans, han de comptar amb un bon finançament i amb una major racionalitat de les seves estructures territorials. Plantejar més competències pels governs locals implica sense dubte una revisió del model de finançament local vigent i, també, de la divisió territorial actual en províncies i comarques. Ambdues coses alhora: descentralització en els nivells de govern i nou plantejament de la hisenda local.

Per tant, perjudicarà molt als ciutadans de Catalunya qualsevol decisió de majors competències als ens locals i major capacitat de gestió si no va acompanyada d'un canvi radical del model de finançament local i, de retruc, també, del finançament autonòmic.

Les despeses dels ens locals: en què es gasten els diners els Ajuntaments.

Del total de la despesa efectuada pels ens local a Catalunya (uns 11.600 milions d'euros), un 84% la fan els Ajuntaments (9.700 M€); un 9% les Diputacions(1.000M€) i el 7% els Consells Comarcals i les entitats metropolitanes (900M€). En aquesta conferència em referiré en concret a la despesa dels Ajuntaments.

L'article 26 de la Llei de bases de règim local estableix que les competències obligatòries ("essencials" diu la llei) que els municipis per sí mateixos, o bé associats, han d'oferir, comporten els següents serveis:

- a) A tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població, paviment de les vies públiques i control d'aliments i begudes.
- b) En els municipis amb més de 5000 habitants, a més a més: parc públic, biblioteca pública, mercat i tractament de residus.
- c) En els municipis amb més de 20.000 habitants, a més a més: protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic.
- d) En els municipis de més de 50.000 habitants, a més a més: transport col·lectiu urbà de viatgers i protecció del medi ambient.

El serveis que la llei anomena "essencials" o de caràcter obligatori, son serveis que poden desenvolupar-se directament pels departaments municipals o bé a través d'Organismes Autònoms, Patronats o Empreses Públiques. O bé poden dur-se a terme de manera mancomunada segons acords amb altres corporacions locals i també segons acords amb el sector privat.

Una anàlisi de la despesa efectuada pels Ajuntaments en els darrers vint anys (1988-2008) permet detectar diversos problemes:

- En els anys de creixement econòmic diversos Ajuntaments han anat més enllà de les seves obligacions legals i han concretat serveis pels seus residents en matèries que no els era d'obligada competència. Ara el problema és el manteniment d'aquests serveis.

- Hom calcula que el 23% del total de les despeses dels Ajuntaments es destinen a serveis que no son d'obligada responsabilitat. Son els serveis que col·loquialment s'anomenen serveis "impropis".

- A la pregunta del perquè al llarg dels darrers vint anys els Ajuntaments han esdevingut oferidors de tota mena de serveis podem dir que ha estat així en part per la voluntat d'alguns Ajuntaments de mantenir-los sota la seva esfera de decisió i, en bona part, per la impossibilitat financera de la Generalitat d'assumir-los.

- A més, i sobretot, els Ajuntaments han rebut una gran pressió de la societat civil a fi que fossin ells, els municipis, els qui establissin aquests serveis. Per a molts ciutadans és inconcebible que el "seu municipi" no disposi d'una gamma àmplia de serveis i del tot "inadmissible" que no en gaudeixin els de casa, si així ho tenen els dels pobles veïns.

- En alguns casos, també s'ha esdevingut que la societat civil ha fet pressió sobre el govern local a fi que serveis que ja es desenvolupaven a través d'ordes religioses o d'associacions, alguns d'ells fins i tot abans de la democràcia, fos l'Ajuntament qui evités deixar caure el servei o bé qui preservés patrimonis cívics, culturals o sanitaris de la ciutat. Aquest és el cas, per exemple, de residències geriàtriques, teatres o equipaments culturals que abans eren a mans de la societat civil o de les ordes religioses i que ara són serveis municipals.

- Els programes polítics dels governs municipals també han fet efectiva, mandat a mandat, una opció i preferència entre inversions i serveis. És a dir, s'ha escollit entre millorar un servei bàsic com ara la neteja o la pavimentació de carrers o bé, en canvi, invertir en una biblioteca, un pavelló esportiu o una piscina coberta.

- Tant la pressió de la societat civil com la preferència establerta pels governs municipals té arrels democràtiques. Res a dir si la preferència ha estat clara i explícita i si s'ha plantejat en termes de finançament sostenible. Molt a dir-hi si s'ha fet per mimetisme veïnal, per aire de nou ric i sense consciència del cost real, inclòs el cost del manteniment de les inversions i les despeses de funcionament. Molt a dir-hi, també, si a més s'ha fet amb endeutament públic.

Keynes deia que “allò que és important per a un govern no és fer les coses que ja fan els individus i fer-les una mica millor o una mica pitjor; l'important és, més aviat, fer coses que ara mateix no es fan en absolut”.

La decisió de fer coses que no es feien o no es fan en absolut explica la necessitat ineludible que han experimentat els Ajuntaments de dur a terme serveis de caràcter “obligatori” com ara enllumenat, neteja, recollida de brossa, servei de policia, etc. També pot explicar una bona part de serveis com ara l'atenció a la gent gran, la promoció econòmica i altres. I també pot explicar el perquè els Ajuntaments han assumit una part de serveis com ara residències geriàtriques municipals, biblioteques, museus municipals, ràdios locals públiques, etc., atès que el llarg procés d'assumpció de competències per part de la Generalitat, ha estat agònic i mancat de recursos financers.

Cal formular també la pregunta de perquè aquests serveis municipals que fan els municipis alguns d'ells qualificats com hem dit “d'impropis” o “no essencials”, “no obligatoris” – no han rebut finançament de la Generalitat. En alguns casos ja hem assenyalat la voluntat pròpia dels Ajuntaments de mantenir-los sota el seu comandament. En altres casos per rivalitat entre el govern de la Generalitat, en particular durant el mandat del President Pujol, i el poder local socialista, ambdós poders sovint contraposats. I en la majoria de casos perquè la Generalitat és víctima d'un mal model de finançament autonòmic concretat en un terrorífic espoli fiscal de Catalunya i alhora en un mal model de descentralització de la despesa pública total entre Estat, Autonomies i Corporacions locals.

El finançament dels Ajuntaments: els ingressos.

Segons l'actual model de finançament local espanyol, les principals fonts de recursos dels municipis són els següents:

Primer - Els tres impostos obligatoris: Béns immobles (IBI), Activitats econòmiques (IAE) i Vehicles de tracció mecànica (IVTM); i els dos impostos de caràcter optatiu: impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO); i l'impost sobre l'increment dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU). Els cinc impostos esmentats aporten al voltant del 43% dels ingressos dels Ajuntaments.

Segon - Les transferències rebudes pels Ajuntaments de l'Estat i de les Comunitats Autònomes. Aquestes transferències suposen un 34% dels ingressos.

Tercer – Ingressos propis derivats de taxes municipals, preus públics per a la prestació de serveis, contribucions especials, multes, ingressos patrimonials i alienació d'inversions reals. Aquests conceptes aporten el 17% dels ingressos.

Quart – Operacions de crèdit en forma d'endeutament públic. Suposen un 6% dels ingressos.

Els recursos propis en forma d'impostos locals, taxes, preus públics i altres ingressos constitueixen, com hem dit, el 60% dels ingressos totals dels Ajuntaments. En canvi són les transferències de l'Estat i de la Generalitat i no pas els ingressos propis les que són la base financera de les Diputacions (un 63%) i de les comarques i entitats metropolitanes (un 70%). És en aquest sentit que hom diu que el finançament dels Ajuntaments és millor que el dels Consells Comarcals i les Diputacions, si bé una anàlisi comparada de la despesa obligatòria d'uns i altres ens locals palesa la insuficiència de recursos dels Ajuntaments.

Encara que la reforma del 2002 del model de finançament local ha introduït la recaptació de tributs cedits com a font d'ingressos municipals, fet positiu, les transferències continuen tenint una elevada importància en els ingressos dels Ajuntaments, un 34% del pressupost agregat. Un 60,9% de les transferències

que reben els Ajuntaments provenen de l'Estat, en concret de la participació dels municipis en els tributs estatals, en els quals la Generalitat actua d'intermediària en la transferència de recursos dels pressupostos estatals als municipis catalans a partir d'una distribució fixada per l'Estat. D'altra banda, la Comunitat Autònoma aporta un 26,6% de les transferències que reben els municipis, una petita part dels quals corresponen al Fons de Cooperació Local de Catalunya, que es distribueix entre tots els municipis catalans a partir d'uns criteris fixats per llei. L'import total del Fons de Cooperació Local de Catalunya fou de 118 milions euros l'any 2010, una xifra molt reduïda.

Hi ha analistes que destaquen aspectes positius del model actual de finançament municipal com ara que és un model basat en ingressos propis en un 60% del total d'ingressos; que diverses figures impositives locals tenen autonomia pròpia; que l'IBI sigui la principal figura impositiva, amb una aportació de la meitat del total de la recaptació dels impostos; que les taxes i els preus públics tinguin un pes no residual del 17% sobre el total; que hi ha un pes notable de les participacions o subvencions incondicionades; que hi ha tradició de transferències als municipis petits per a inversions, sense que es determini quines inversions concretes han de fer; que els Ajuntaments tinguin dret a l'endeutament per a inversions amb uns límits objectius raonables.

Des d'un punt de vista tècnic les característiques assenyalades son positives i perfectibles amb reformes tècniques i legals, reformes que analitzarem en un altre apartat. Nogensmenys, des d'un punt de vista de política nacional no només tècnic, allò que esdevé fonamental és la capacitat de Catalunya per a modificar i establir el propi sistema de finançament dels ens locals. Això és el que acordà l'Estatut d'Autonomia del 2006 impugnat pel Tribunal Constitucional. Considerem aquesta qüestió transcendental, més endavant

L'impacte de la crisi en les finances municipals.

Entre els anys 2002 i 2007 els ingressos fiscals dels Ajuntaments es varen incrementar un 50%. Els ingressos per l'IBI varen augmentar un 60%; l'IVTM, un 35%; l'IIVTNU, un 67%; l'ICIO, un 78%; les taxes i els preus públics un 48% i les transferències un 898%, xifra que inclou el fet que el 2007 es va establir la participació territorial en els impostos estatals. L'IAE, va caure un 25% fruit de la reforma i supressió parcial de l'impost el 2002.

Només fent una lectura ràpida de les xifres anteriors i recordant el tipus de finançament que tenen els Ajuntaments en base a impostos, transferències, taxes i preus públics, ja hom percep amb claredat la dificultat de mantenir els serveis actuals i de retornar el deute financer adquirit. La problemàtica fiscal financera que pateixen els governs locals ha esta deguda al fet que durant els darrers anys de creixement econòmic, els Ajuntaments van obtenir una important part del finançament a través dels recursos vinculats al sector immobiliari i de la construcció. En concret de l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres; de l'impost sobre plusvàlues en els terrenys de naturalesa urbana, de les taxes urbanístiques, etc. Aquests recursos que per les seves característiques són excepcionals, van ser tractats com a ordinaris.

A més, durant aquests anys la taxa de creixement d'aquests impostos excepcionals augmentava any rera any. Pel que fa a la subvenció incondicional i a les participacions en impostos estatals, el comportament en la recaptació fiscal dels anys de creixement econòmic, feia que les transferències i participacions en els ingressos estatals i autonòmics també augmentessin de manera continuada. En aquest context de creixement continuat dels ingressos, els Ajuntaments varen assumir demandes insostenibles de la societat civil i varen incloure en els seus programes polítics, inversions sense calcular els costos de manteniment. Ara, en el context de forta crisi financera que pateixen els governs locals, juntament amb una caiguda molt important dels ingressos per via de les transferències estatals i autonòmiques, han d'intentar cobrir major necessitats de despesa social sense abocar-se a dèficits excessius.

Abans hom deia que calia administrar la hisenda pública com una família administra els seus diners, amb seny i amb sentit comú. Ara que tots hem perdut el seny i el sentit comú, haurem de tenir clar que la primera tasca que s'imposa de fer és saber què costa cada servei, com es financía i com gestionar-lo, tenint en compte quines son les despeses reals de manteniment. Haurem de tenir clar coses com ara que una piscina coberta només és sostenible a partir d'un nombre d'usuaris determinat i no pas perquè hi ha pobles de grandària similar que en tenen; o bé considerar que fer una nova biblioteca o una escola bressol, per exemple, no només comporta considerar el cost de la inversió material i el cost del crèdit que l'acompanya, si es el cas, si no que sobretot suposa unes noves despeses permanents importants, com ara els salaris dels treballadors, la neteja i els serveis, el manteniment i la reposició.

En aquesta reflexió ineludible per afrontar la crisi haurem de considerar què és allò que és imprescindible que els Ajuntaments han de continuar fent i allò que no s'escau de fer, atesa la seva naturalesa d'ens local que té un finançament inadequat. Haurem sobretot d'estudiar la mancomunitat de serveis. Hi ha exemples europeus que poden servir-nos de model en aquesta reflexió ineludible. A França, per exemple, un país poc descentralitzat, hi ha mancomunitats de serveis municipals obligatòries que tenen l'Impost d'Activitats Econòmiques com impost supramunicipal. A Espanya les mancomunitats són voluntàries – hom pot entrar i sortir – i no tenen impostos supramunicipals substitutòris dels impostos municipals.

El debat sobre el nombre de municipis.

El fort impacte de la crisi sobre les finances municipals i la necessitat de mancomunar els serveis locals ha suscitat un primer debat sobre si s'ha de reduir o no el nombre d'Ajuntaments catalans que és de 947 municipis. Ara cada municipi és dues coses al mateix temps: és una entitat històrica de caràcter polític i és, alhora, una entitat administrativa gestora de serveis. Allò que s'escau de fer segons alguns és suprimir municipis, en particular els que

tenen una reduïda població de residents. És a dir, suprimir-los com a unitats històriques i polítiques i, també, com a unitats gestores de serveis.

El meu parer és radicalment contrari a la supressió històrica i política de municipis catalans. Allò que defenso i crec possible de fer és mantenir tots els municipis com a comunitats històriques i polítiques amb representants elegits democràticament a les urnes i desplaçar la gestió administrativa d'un gran nombre de serveis municipals a mancomunitats obligatòries, reforçades amb impostos propis substitutius dels impostos municipals.

Segons les estadístiques el 70% de la població catalana viu en els 63 municipis que superen els 20.000 habitants. Alhora, la meitat dels Ajuntaments catalans tenen menys de 1.000 habitants censats al municipi. Si només apliquem un criteri economicista i tirem pel dret amb voluntat de suprimir els 23 municipis que no superen els 100 habitants, els 459 municipis que es troben entre els 101 i els 1.000 habitants i també qüestionem l'existència dels 261 municipis d'entre 1001 i 5.000 habitants, si reduïm dràsticament el nombre de municipis pel mer fet de la despesa que comporten, si fem això, dic, la manca de democràcia representativa, la pèrdua de memòria històrica, festivitats locals, costums religioses i cíviques que els municipis encarnen, tindrem una pèrdua catastròfica per a la nostra nació.

El Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat, amb un treball conjunt amb el Parlament, les Diputacions i els Consells Comarcals, ha de posar amb urgència fil a l'agulla i dissenyar una proposta global que abasti acords sobre finançament municipal, mancomunitats de serveis, estructures administratives i unitats històriques i polítiques. Aquesta reflexió serà poc civilitzada i, com dic, catastròfica si només impera l'anàlisi comptable del cost econòmic i el benefici crematístic. El govern del President Mas ja ha expressat el seu rebuig a la reducció del nombre de municipis catalans per raons només econòmiques.

Per altre banda, cal recordar que la situació que hom qualifica de minifundista a Catalunya es repeteix a la resta del territori espanyol on la mitjana de municipis amb menys de 5000 habitants se situa fins i tot per sobre de la mitjana catalana amb un 84%- cinc punts més- i un total de 8.108 municipis.

Millores tècniques i legals al finançament municipal.

En l'àmbit de les millores en el finançament local hom pot anotar les següents propostes tècniques i legals:

-Pel que fa a la gestió i administració de l'IBI (revisions cadastrals, augmentar la diferenciació per tipus de propietats, etc), hi ha una manca d'incentius en la gestió del cadastre i existeix una descoordinació al Ministeri d'Hisenda de Madrid entre la Direcció General del Cadastre i la Direcció General d'Hisendes Locals. És important que es compleixi amb rigor la ineludible revisió cadastral de cada deu anys per evitar desigualtats i ineficiència.

- Plantejar a fons la realitat de l'IAE, l'impost d'activitats econòmiques. El fet de la pràctica supressió de l'IAE que afecta a molts Ajuntaments ha comportat que els ingressos provinents d'aquest impost han disminuït un 25% en els cinc anys entre el 2002 i el 2007. Per a molts analistes la reforma de l'any 2002 introduïda a la Llei d'Hisendes Locals fou un error ja que va privar als Ajuntaments d'una figura impositiva sobre la que tenien capacitat normativa Allò que calia fer és reformular l'impost per a millorar-lo; és a dir, en aquest cas estudiar millor els mòduls tributaris que connectin amb el resultat real de l'activitat i establir les quotes tributàries objectives a través de tarifes actualitzades.

- Fer de l'impost sobre vehicles un impost més potent i equitatiu i determinant en l'aspecte ecològic.

- Ampliar la cessió d'impostos estatals tant en recaptació com en aspectes normatius.

- Canviar els criteris d'actualització de la subvenció incondicional de l'Estat a la variació del PIB i no dels ingressos tributaris estatals per tal d'atorgar al sistema més estabilitat,

- Atorgar a les grans ciutats un sistema de finançament que tingui en compte les necessitats específiques de despesa derivades dels costos de centralitat i

capitalitat. És inadmissible que Barcelona pateixi un dèficit de finançament per capitalitat de l'ordre de 150 milions d'euros anuals.

- Mancomunar serveis i, finalment,
- Reduir les despeses no obligatòries i millorar l'eficiència en que es presten els serveis públics.

L'endeutament de les administracions públiques i dels ens locals.

Segons les darreres dades de 2008 el 76,8% del total de l'endeutament correspon a l'Administració Central de l'Estat; un 15,8% a les Comunitats Autònomes i un 7,4% als Ens Locals (considerant tots els ens locals: ajuntaments, mancomunitats, àrees metropolitanes, diputacions, etc.). Si considerem les xifres de l'endeutament sobre el PIB les dades referides al primer trimestre de 2011 indiquen que l'Administració Central de l'Estat suposa un 48,7% del PIB; les Comunitats Autònomes un 11,4% del PIB i els Ens Locals un 3,6% del PIB, una xifra aquesta la dels Ens Locals molt reduïda respecta al total de deute públic de totes les administracions que suposa el 63,7% del PIB, un percentatge superior en 3,7 dècimes al límit del 60% establert per la Unió Europea en els Pactes d'estabilitat financera.

És evident, doncs, que l'obligació de contenir el nivell d'endeutament per evitar que el retorn obligat dels interessos i el capital colapsin les finances públiques afecta sobretot a l'Administració Central de l'Estat. En molta menor mesura a les Comunitats Autònomes i després als Ajuntaments, llevat de casos singulars que cal analitzar i redreçar per sí mateixos.

Cal posar de manifest que l'endeutament de les entitats locals espanyoles no és un problema estructural, si bé hi ha casos de municipis que presenten evidents riscos d'insolvència. En aquest sentit no és adient limitar l'endeutament de manera generalitzada a tots els governs locals, sinó aplicar-ho als qui pateixen una situació econòmica financera deficient.

En relació al tema de l'endeutament és important anotar que un nivell d'endeutament elevat no és per sí mateix un indicador de mala gestió per part

del govern local. Sí aquest nivell és excessiu i no ha servit per fer inversions en equipament, infraestructures, etc, sí que pot ser indicatiu de cara al futur.

No si val, doncs, a parlar de manera global de l'insostenible endeutament de les administracions públiques sense recordar el cas a cas. Fins hi tot pel que fa al deute de la Generalitat de Catalunya que assoleix els 34.323 M€ a 31 de març de 2011 - la més elevada de les CCAA de regim comú i segona en el rànking de pes sobre el PIB (17,2%) –cal recordar que el dèficit fiscal anual que pateix Catalunya és del 10% del seu PIB, al voltant del 20.000 M€ de mitjana en els deu darrers anys.

Les finances de la Generalitat i dels Ajuntaments catalans tenen un problema real d'acceleració del deute que cal contenir. El deute de la Generalitat va augmentar un 33% en el període març 2010-març 2011 i un increment del 8% el primer trimestre d'enguany. Això fa inevitable contenir la despesa i la Generalitat de Catalunya ha iniciat l'únic camí possible per evitar la fallida de la institució. En el període gener-maig del 2010, l'any passat, el dèficit no financer va assolir els 2.157 milions d'euros. En el mateix període d'aquest any, en els cinc primers mesos del 2011, les despeses de 10.368 m€ han superat els ingressos de 8.935M€, ocasionant un dèficit no financer de 1.433M€, uns 724M€ menys de dèficit, un 34% inferior al mateix període de l'any anterior. Això és resultat d'una dràstica reducció de la despesa.

Per primera vegada el Ministeri d'Economia i Hisenda va publicar el 2010 un informe sobre el deute viu de les entitats locals a tancament data 31 de juny de 2009. Segons aquest informe els Ajuntaments de les Comunitats Autònomes de Madrid, Catalunya i Andalusia, són els Ajuntaments més endeutats, fet atribuïble a l'endeutament de les ciutats de Madrid, Barcelona, Màlaga i Sevilla. L'Ajuntament de Madrid té un deute que representa el 26% del total de la Comunitat Autònoma de Madrid.

A data juny de 2009 Madrid té un deute de 2.261 € per habitant, cinc vegades superior al de Barcelona, 447 euros/hab. Entre les ciutats de més de 500.000 habitants, Madrid, Màlaga, València, Saragossa i Sevilla tenen un deute viu en

percentatge sobre el total dels ingressos corrents del pressupost 2009, molt més alt que el de la ciutat de Barcelona. En ciutats d'entre 100.001 i 500.000 habitants, Reus, Tarragona i Lleida estan entre les cinc primeres ciutats més endeutades en el seu tram de població. Manlleu i Tortosa entre les cinc primeres més endeutades del seu tram de població entre 20.001 i 50.000 habitants.

Caldrà analitzar el perquè ciutats similars em grandària en el seu tram de població estan molt més endeutades que d'altres en base al tipus d'inversió o de despesa que han efectuat.

La legitimitat fiscal de la retallada de la despesa pública.

En el marc del títol d'aquest XXXé. Curs d'Estiu de la Fundació Rellu, "Els temps que venen i les lliçons rebudes", resulta rellevant destacar que l'endeutament viu a llarg termini de quantia significativa limita les capacitats futures de les generacions actuals per decidir quines inversions cal fer o no fer; és a dir, una part de la societat civil, la de la gent més jove, deixa de tenir protagonisme per dissenyar el seu futur. I també és necessari recordar que un grau d'endeutament elevat no permet utilitzar el nou endeutament com a eina keynesiana anticíclica per a fer noves inversions i crear llocs de treball, ja que el nou endeutament s'ha de destinar a pagar interessos i amortització del deute antic. Aleshores només resta la solució dolorosa i injusta de la contenció de la despesa pública.

Si bé com hem dit, la reducció de la despesa és un camí dolorós però inevitable, aquest camí, tanmateix, no pot fer oblidar fets inadmissibles en relació als quals s'ha de treballar per capgirar-los: un dèficit fiscal injust i insostenible; un mal finançament inicial, que ha anat agreujant-se, a la sanitat pública i a l'ensenyament públic, dèficits que no ha explotat a Catalunya pel fet que les mútues privades sanitàries descarreguen en un 25% la despesa pública; i les escoles privades, que malgrat les subvencions públiques que

perceben, si no existissin la càrrega sobre l'escola pública (nous edificis ,personal, manteniment, etc) faria insostenible la despesa educativa; una economia sumergida que no aporta un 25% més de recursos; i una legislació fiscal general estatal que no garanteix pagar el mateix a igualtat de rendes i patrimonis. Hi ha reformes fiscals a fer per equilibrar millor l'equitat tributària en àmbits com l'impost de la renda de les persones físiques, les rendes d'estalvi i les Sicav, l'Impost sobre societats, impost sobre el patrimoni, etc.

Els governs tenen al davant un repte molt difícil de superar: contenir la despesa sense danyar de manera irreversible l'estat del benestar i alhora combatre el frau fiscal i reequilibrar el sistema d'ingressos. Tot això sense danyar el creixement econòmic.

Hem d'admetre que el principal perill per a no fer bé les coses és d'ordre moral. Con diu Tony Judt “ ens hem tornat insensibles als costos humans de polítiques socials restrictives aparentment racionals, sobretot quan hom creu que aquestes retallades contribuiran a la prosperitat general futura i de retruc als nostres interessos per separat”. És necessari plantejar, doncs, primer la necessitat de la retallada en la despesa i, després i de forma immediata, la revisió del sistema fiscal general a fi de donar legitimitat fiscal a les decisions adoptades. I en el debat nacional català hi ha sobre la taula decidir si aquest repte es pot superar des del marc autonòmic i amb allò que ha quedat de l'Estatut d'Autonomia del 2006 després de la sentència del Tribunal Constitucional o bé cal enfilegar de dret la demanda de l'Estat polític propi després de passar pel plantejament d'un nou pacte fiscal entre Catalunya i l'Estat espanyol.

L'Estatut d'Autonomia i el finançament local.

El capítol III de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix les competències de la Generalitat en matèria de finances dels governs locals. L'article 218 d'aquest capítol III diu que “en el marc establert per la Constitució i per la normativa de l'Estat, la Generalitat te competència en matèria de finançament local”. I concreta aquesta competència en dos àmbits: “capacitat legislativa per

a establir i regular els tributs propis locals“ i, segona competència, “capacitat per a fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat”.

El Tribunal Constitucional considera adequada a la Constitució la facultat de la Generalitat de determinar en el seu propi pressupost com s’han de distribuir els recursos entre ajuntaments, vegueries, mancomunitats i comarques. En canvi, considera inconstitucional que, malgrat respectar tota la normativa estatal vigent, la Generalitat tingui capacitat legislativa en el Parlament per establir tributs propis locals a Catalunya i desenvolupi una manera pròpia de regular-los.

Una vegada més el Tribunal Constitucional diu que malgrat la Generalitat respecti la Constitució i les lleis i normatives legals estatals vigents, només és l’Estat qui té competència exclusiva i excoent per establir i regular els tributs locals. La Generalitat no pot millorar les finances locals creant nous tributs locals o modificant la regulació dels tributs locals existents encara que aquesta competència respectés al cent per cent la Constitució i la legislació estatal sobre hisendes locals.

La sentència del Tribunal Constitucional i l’ organització territorial.

Acabem de parlar de la hisenda local i hem constatat la laminació de competències de l’Estatut per compte del Tribunal Constitucional. Ara, abans de finalitzar la conferència, analitzarem com també la sentència ha barrat el pas a la Generalitat en matèria de competències sobre els ens locals i, també, pel que fa a l’ organització territorial, un tema clau pel futur nacional del nostre país.

A Catalunya tenim 947 municipis, 4 diputacions provincials, 41 comarques, 79 mancomunitats de municipis, 58 entitats locals menors i una àrea metropolitana, la de Barcelona organitzada de fet en dues entitats locals una dedicada als serveis hidràulics i una altre referent al tema del transport. En definitiva es tracta de la superposició de tres nivells territorials reconeguts per

les lleis estatals i autonòmiques, que són els municipis, les comarques i les províncies, més després tota una sèrie d'entitats singulars o divisions específiques per la prestació de determinats serveis. Alhora el nou Estatut d'Autonomia del 2006 proclama que els municipis i les vegueries són les unitats bàsiques del mapa local català. Així mateix l'ordenament jurídic estatutari reconeix, les entitats municipals descentralitzades, les entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis.

Pel que fa a la província, aquesta reuneix tres característiques: és circumscriptió electoral; és divisió territorial de l'Estat pel compliment de la seva activitat estatal; i és una entitat jurídica dotada d'autonomia. Ateses aquestes característiques de la província, la qüestió conflictiva es planteja quan l'Estatut defineix els consells de vegueries en substitució de les províncies.

El Tribunal Constitucional trasllada el problema a qui corresponen fer de "legislador de desarrollo" (és a dir, el Parlament) el qual serà l'encarregat de concretar si la vegueria és una nova entitat local o una nova denominació de la província. El Tribunal admet dues possibilitats : que la vegueria sigui una entitat pròpia de Catalunya, diferent a la província i que s'afegeixi a l'organització territorial ja existent, per tant , les províncies persisteixen. O bé si els límits geogràfics de les vegueries tenen coincidència amb el límit territorial de les províncies, aleshores podria desaparèixer el nom de província i apareixeria el nom de vegueria.

Aquest fugir d'estudi del Tribunal Constitucional no desdibuixa la seva tesi que consisteix en afirmar que qualsevol desenvolupament legal que vulgui fer el legislador català ha de respectar: primer, qualsevol alteració del territori provincial requereix una llei orgànica; i, segon, les competències que conserva l'Estat pel que fa a règim electoral, a hisenda local i a règim jurídic (competències, òrgans de govern, patrimoni, etc) de les províncies no es poden veure malmeses pel fet de la creació dels consells de vegueries. El Tribunal sosté que si els consells de vegueries coincideixen amb les províncies el legislador català té majors marges legals que no pas si no coincideixen. De fet, el Tribunal Constitucional manté una hipòtesi fictícia al nostre entendre:

l'Estatut planteja les vegueries com una nova entitat jurídica creada *ex novo* en substitució de la província i no hi caben dos nivells superposats: vegueria i província.

En l'àmbit dels ens locals l'Estatut va introduir també la novetat de definir i enumerar els tipus de competències de la Generalitat en matèria d'ens locals, a més del tema de les vegueries, amb la finalitat de proporcionar major claredat en aquesta qüestió de competències en els ens locals. I, sobretot el text estatutari amb el seu articulat posava fre a unes interpretacions estatals en matèria competencial clarament negatives als interessos de Catalunya. Les interpretacions estatals comptaven de manera habitual amb l'aval de la jurisprudència constitucional i l'Estatut volia posar fi a això.

També, en aquest terreny competencial, la Sentència del Tribunal Constitucional ha estat restrictiva respecte els articles 151 i 160 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que regulen les competències de la Generalitat respecte als ens locals i la manera d'incrementar aquestes competències.

La situació de les lleis aprovades al Parlament després de la sentència del Tribunal Constitucional.

La sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010, ara fa un any, va declarar inconstitucionals 14 articles de l'Estatut i va interpretar-ne altres 27. Aspectes bàsics relatius a la llengua catalana, la justícia a Catalunya, el finançament autonòmic i local i múltiples competències de la Generalitat han estat declarades inconstitucionals o escapçades en el seu abast.

Hi ha lleis catalanes que estan en procés de revisió o bé estan pendents de sentència del Tribunal Constitucional i el govern de la Generalitat fa mans i mànegues per salvar l'essencial i principal d'aquests lleis. La Llei del codi de consum, la Llei del cinema català, la Llei de consultes populars –suspesa inicialment i ara pendent de sentència- la Llei d'acollida a la immigració, la Llei d'educació, estan en capella.

Un mes després de la Sentència del Tribunal Constitucional, el Parlament de Catalunya va aprovar el 27 de juliol de 2010 la Llei de vegueries(Llei 30/2010, del 3 d'agost) i la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Llei 31/2010, del 3 d'agost). Ambdues lleis són el resultat del desplegament de competències estatutàries però la sentència del Constitucional afecta clarament a la de vegueries

Com és sabut la demarcació en vegueries és la divisió en què la Generalitat volia organitzar els seus serveis en un nombre de set : Alt Pirineu, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre. Per la seva banda, l'Aran constitueix una unitat territorial singular dins de Catalunya i es relaciona de manera bilateral amb els òrgans de Govern de la Generalitat. Però pel que fa a la seva integració a la institució provincial de Govern i Administració local, l'Aran formarà part de la Vegueria de l'Alt Pirineu.

La Llei de vegueries, en el cas de seguir el ser decurs, tindrà efectes jurídics de manera gradual, perquè l'encaix d'aquesta organització territorial pròpia amb el fet provincial, requereix de la necessària col·laboració de l'Estat i la modificació de lleis estatals. El govern tripartit PSC-ERC-IC.V preveia en un primer moment, una llei orgànica a Madrid per substituir el nom de les quatre províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona per vegueries del mateix nom i després el Parlament les modificaria i ampliaria amb nombre de tres més: Catalunya Central, Terres de l'Ebre, Alt Pirineu-Aran. Al nostre entendre la sentència del Tribunal Constitucional deixa poc marge legal per aquest ampliació a set vegueries. A més CiU, PPC i Ciutadans varen votar contra la Llei de vegueries, per raons ben distintes entre aquests partits. CiU ha demanat un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries i insisteix en la necessitat de fer la vegueria del Penedès. Alhora CiU dubte de la possibilitat de modificar a Madrid quatre lleis orgàniques estatals relacionades amb la reforma que planteja la Llei de vegueries.

Pel que fa a la Llei de creació de l'Àrea metropolitana de Barcelona el Parlament es va basar en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 que permet la creació d'entitats metropolitanes per llei en aquelles zones del territori

on la continuïtat urbana, densitat demogràfica, realitat econòmica i social ho facin necessari. En la nova Àrea metropolitana de Barcelona s'hi apleguen 36 municipis i més de la meitat de la població de Catalunya. En un sol organisme s'inclouen les tres entitats metropolitanes d'abans de la Llei: la Mancomunitat de Municipis, l'entitat del Transport i l'entitat del Medi Ambient.

El govern del president Artur Mas ha reiterat el compromís de l'executiu català per aquesta legislatura amb la nova Llei del Consell de Governos Locals aquest any 2011, la Llei catalana d'Hisendes Locals el 2012 i una Llei electoral catalana cap al final de la legislatura. En caràcter d'extrema urgència la Llei que estableixi el nou pacte fiscal de Catalunya amb l'estat Espanyol.

Una consideració de la composició política actual del Parlament de Catalunya segons la voluntat de fer realitat el dret a decidir del poble català i sobretot una anàlisi de la destructiva sentència del Tribunal Constitucional respecte a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya deixa poc marge a l'esperança per construir un marc legal adient en l'àmbit local i nacional català. El President Jordi Pujol ho ha dit amb claredat: no acceptarem ser residuals en tant que nació que som i ens constarà molt esforç assolir la independència política amb un Estat de dret, independent, democràtic i social, integrat a la Unió Europea. En tot cas, hi ha molta feina per fer i em plau que la Fundació Relleu destaquï en aquesta tasca.

Moltes gràcies per la seva atenció.

Miquel Rubirola i Torrent
Economista
Alcalde d'Arenys de Mar
Anys 1995 al 1999 i 2003 al 2007

1 de juliol de 2011

