

ABRIL  
del 2011

# + valor

SUPLEMENT D'ANÀLISI ECONÒMICA

el Periódico



RICARD GRÀCIA



## Ajuntaments amb problemes

**Quan falta un mes per a les eleccions municipals,** nou experts analitzen el precari estat de les finances locals i proposen mesures per fer front a una situació que té tant de conjuntural com d'estructural

# Més coordinació, menys municipis

**N**omés un parell de dades per situar el debat: el 84% dels 8.112 municipis espanyols tenen un població inferior a 5.000 habitants. I el que és pitjor: Catalunya compta amb gairebé un miler de municipis, dels quals el 40% tenen menys de 500 persones empadronades. A un mes escàs de les eleccions locals, i en plena commoció per la severa retallada de l'Estat del benestar motivada per la crisi, els analistes de +Valor s'enfronten avui a una pregunta que cap candidat està disposat a contestar en aquesta campanya: ¿És financerament sostenible la gegantina estructura municipal de què ens hem dotat? La resposta, si s'atén tan sols a les xifres i al sentit comú, ha de ser necessàriament negativa.

Abans de l'esclat de la bombolla financera (a tot el món) i de la immobiliària (al nostre país), la pregunta recurrent era si un servei públic o un altre estava correctament finançat, si una administració o una altra rebia els recursos necessaris per sufragar

les prestacions que gestiona. Avui, desafortunadament, ens preguntem si amb l'escassa riquesa que generem ens podem permetre els mateixos serveis que abans. I la resposta, un altre cop, ha de ser negativa. Els ajuntaments que es constitueixin arran de les eleccions del 22 de maig per força hauran d'afrontar una profunda reestructuració de les estructures d'ingressos i despeses. I, tard o d'hora, el Govern central i els autonòmics hauran d'emprendre una reforma administrativa que depuri solapaments, ineficiències i despeses su-

pèrflues. En l'àmbit municipal, aquesta reestructuració hauria de servir perquè les prestacions que sufraguen els ajuntaments per incompareixença de les restants administracions rebin un finançament adequat. Però, alhora, no hi haurà més remei que suprimir un bon nombre d'ajuntaments, i també jivaritzar-ne d'altres.

En les pàgines d'aquest suplement, els experts suggereixen diferents fórmules per fer-ho. Una és la mancomunació o coordinació de serveis: que entitats supramunicipals (tant si es diuen diputacions com vegueries o consells comarcals) centralitzin algunes de les funcions que desenvolupen els municipis, fet que permetria reduir la seva despesa corrent i guanyar en eficiència. Un exemple: a mesura que la Diputació de Barcelona ha anat assumint la gestió tributària de molts municipis, la recaptació ha millorat sensiblement. Si es demanen sacrificis a la ciutadania, abans de retallar en sanitat i educació resulta ineludible corregir l'actual inflació d'ens locals, comarcals i provincials.

**Si s'han de fer sacrificis, abans que retallar en sanitat o en educació s'hauria de corregir l'actual inflació d'ens locals i supramunicipals**

Enric  
**HERNÁNDEZ**

Director



## 4 Una crítica situació financera

També a nivell municipal sovint hem viscut per sobre de les nostres possibilitats. Caldrà prendre mesures dures en molts ajuntaments.

**Joaquim Solé Vilanova** catedràtic de la Universitat de Barcelona

## 6 Retallades en tres dimensions

Fan falta accions de curt termini però de mirada llarga. Estalvis en tres dimensions implica conjugar les retallades en clau de per a què i com es gasta.

**Guillem López Casanovas** professor de la Universitat Pompeu Fabra

## 7 La reforma pendent

La gran reforma pendent és la del finançament local, a què tots els governs es comprometen, però que encara ningú ha estat capaç d'emprendre.

**Encarna Fernández** secretària de la federació de serveis públics de la UGT

## 8 Ajust, finançament i govern local

Un cop més el municipalisme es veu enfrontat a un dels seus mals endèmics: el d'estar mal finançat. Un mal que durant un temps va semblar que no era greu.

**Albert Serra** professor d'Esade

## 10 Sense estructura estable i sostenible

El sistema de finançament local, 30 anys després de l'aprovació de la Llei d'hisendes locals, està lluny de presentar una estructura estable i sostenible.

**José A. Rozas Valdés** catedràtic de la Universitat Abat Oliba



## 11 Menys despesa, més recursos i eficiència

La solució a les dificultats pressupostàries de les entitats locals passa per millorar l'eficiència, reduir la despesa i augmentar els recursos.

**Fernando Álvarez** professor de la Universitat Oberta de Catalunya

## 12 Reagrupar serveis per guanyar mida

Si el sector privat es reorganitza, els ajuntaments també ho haurien de fer. ¿En quin sentit? En el de reagrupar la seva capacitat d'oferir serveis.

**Josep Anguera** professor de la Universitat de Girona

## 13 El triple desafiament dels ajuntaments

Els ajuntaments es troben amb la gran tessitura de donar solució als efectes negatius derivats d'una triple problemàtica diferent.

**Ramon Morell** professor honorari de la Universitat de Lleida

## 14 Nous reptes de les hisendes locals

L'administració local té una arquitectura institucional difícilment digerible. S'ha de reformar a partir de criteris d'eficiència, eficàcia i simplicitat.

**Salvador Guillermo** cap del servei d'estudis de Foment del Treball

# Situació crítica de les finances locals

També a nivell municipal sovint hem viscut per sobre de les nostres possibilitats. S'haurà de dir molt alt, si no abans, després de les eleccions, i s'hauran de prendre mesures dures a molts ajuntaments

**D**es de fa tres anys la crisi econòmica afecta tot el sector públic espanyol i per tant també les hisendes municipals. Però dins la família municipalista la malaltia es porta amb una sorprenent discreció segurament fins després de les eleccions municipals del 22 de maig. Respecte a les finances municipals i la crisi que pateixen, cal posar en relleu quatre afirmacions: primer, la gravetat de la situació financera varia molt entre ajuntaments; segon, les causes de la crisi financera dels ajuntaments són conjunturals i estructurals; tercer, els elements causants de la crisi financera estan, en part, en les fonts i la gestió dels ingressos i, en part, en l'abast i la gestió dels serveis municipals; i quart, els factors causants de la crisi de molts ajuntaments no són només tècnics sinó que són també factors de comportaments i valors dels polítics locals i dels mateixos ciutadans.

Cada ajuntament és un món i generalitzar seria injust. Hi ha ajuntaments que el 2008 estaven sanejats i estan ara suportant bé la crisi i d'altres que ja estaven molt endeutats abans de la crisi i la seva situació és ara més greu. Per tant, després de les eleccions locals les solucions seran diferents per a cada ajuntament perquè el diagnòstic particular que es pot fer és diferent. Per això, a uns ajuntaments se'ls podrà dir que com a mesures per a l'any 2012 caldria que retallessin molt la despesa i que apugessin els impostos o les taxes o preus perquè els tenen molt baixos en comparació amb la mitjana dels ajuntaments. A d'altres se'ls pot aconsellar que simplement redueixin la despesa, i a uns tercers se'ls podrà dir que segueixin fent una gestió prudent i equilibrada com fins ara, o que la reacció de contenció que ja varen tenir davant la crisi econòmica en un primer moment el 2008 va ser encertada i cal continuar contenint la despesa o millorant la gestió dels ingressos i de la despesa.

La crisi econòmica ha suposat una caiguda notable dels ingressos municipals conjunturals lligats a l'activitat immobiliària (els impostos sobre construccions i sobre plusvàlues i els recursos derivats de la venda de patrimoni) i de les transferències de l'Estat, però en canvi ha comportat un augment de les despeses en serveis socials. Tanmateix, l'ingrés impositiu més important, l'impost sobre béns immobles (IBI), s'ha



mantingut totalment estable. Aquells ajuntaments que tenien al dia el cadastre immobiliari i varen reaccionar immediatament als primers símptomes de la crisi estan suportant bé la crisi. En canvi, els ajuntaments que fa temps que no fan revisions cadastrals i mantenen uns tipus de gravamen baixos en l'IBI, es varen refiar dels ingressos extraordinaris dels impostos de construccions i plusvàlues i no han reaccionat a temps davant la caiguda d'ingressos, passen ara problemes financers notables. A sobre, si els ingressos conjunturals (i extraordinaris!) esmentats serviren no només per finançar despeses extraordinàries en inversió o per reduir el deute acumulat, sinó que també serviren per finançar despesa corrent i ordinària, la gravetat de la situació financera és més gran.

## La gravetat de la situació és més gran si amb els ingressos extraordinaris es va finançar despesa corrent

El sistema de finançament municipal espanyol és tècnicament correcte: impostos diversos i l'IBI com a figura principal; autonomia fiscal per apujar o abaixar els tipus de gravamen; ús de taxes i preus per a la prestació de serveis; subvencions o participacions incondicionades de l'Estat i de la Generalitat, subvencions específiques per inversions i potestat per endeutarse a curt i a llarg termini dins d'uns límits. Es pot admetre que algunes fonts podrien ser puntualment reformades o ampliades, que algun impost és obsolet i que caldria revisar-lo i potenciar-lo (impost sobre vehicles) i que la participació en l'IRPF, l'única que té tècnicament sentit, hauria de ser revisada i generalitzada a tots els ajuntaments. Però s'ha de deixar clar que, en línies generals, el model de finançament és bo. Ara bé, cal que cada ajuntament l'ajusti, l'exploti i l'aprofiti adequadament. És a dir, cal fer una elecció de fonts optatives, un bon ús de les taxes per serveis prestats, revisions cadastrals cada 10 anys, establir una pressió fiscal mitjana en l'IBI, i servir-se de manera assenyada dels préstecs.

La gestió dels serveis municipals és millorable en molts aspectes. Se'n poden destacar quatre: primer, la qüestió de l'anomenada despesa supletòria que està sent negativa per al sector públic català. L'ambigüitat de si una despesa és competència de la Generalitat i, per una raó o altra (imputable tant als ajuntaments com a la Generalitat), és feta pels ajuntaments sense un finançament pactat amb la Generalitat comporta

joaquim  
SOLÉ VILANOVA



Catedràtic de la Universitat de Barcelona (UB).

Doctor en Economia. Director del Màster en Hisenda Autonòmica i Local. És un dels economistes que van elaborar l'informe sobre la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2002-2005, publicat el 2008.



JOSEP GARCIA

moltes ineficiències i falses expectatives per als governs locals. I es denuncia això tot i que a vegades els ajuntaments s'han trobat molt sols davant el problema a resoldre, com pot ser el cas de la immigració. Segon, la despesa en inversions comporta molt sovint nova despesa corrent permanent com és el cas de biblioteques, teatres, piscines, centres cívics, etc. És imprescindible que es facin plans de viabilitat, detallats, realistes i totalment públics, no solament sobre com es finançarà el projecte d'inversió que ha de cofinançar l'ajuntament, sinó sobre com es finançarà, any rere any, la despesa de manteniment i explotació dels nous equipaments. Tercer, existeix una rivalitat malsana entre municipis que porta a fer que tots els municipis per petits que siguin, o per pròxims que estiguin, vulguin els mateixos equipaments que els altres encara que arribin a estar infrautilitzats i que el cost—que molt sovint es desconeix—per usuari sigui elevadíssim.

I quart, prop del 40% dels municipis de Catalunya tenen menys de 500 habitants. Aquesta dimensió no permet prestar de manera eficient molts dels serveis municipals. Alguns ja són prestats per mancomunitats o consells comarcals però molts d'altres no. Cal que molts dels serveis es prestin de manera mancomunada i que l'Administració autonòmica ho incentivi, i cal que els serveis bàsics de secretaria jurídica i d'intervenció de comptes es prestin obligatòriament de forma agrupada, per estalviar-se costos fixos o simplement perquè es garanteixi millor el compliment de la legislació vigent i s'elaborin els comptes, per gaudir d'una informació que permeti una bona gestió, i es presentin a qui correspongui de manera puntual i comptablement fiable. D'això la Generalitat i el Parlament en són els últims responsables, abans i ara. Aquestes quatre deficiències no existeixen o han estat solucionades en països fiscalment madurs.

### Crisi de valors

L'anàlisi pausada de la situació financera dels ajuntaments fa pensar que els problemes no són solament producte de la crisi econòmica, de l'estructura d'ingressos o d'una gestió de la despesa tècnicament millorable. Fa la impressió que hi ha una crisi profunda de comportaments i valors. En primer lloc, per part de la ciutadania i els polítics s'ha perdut el concepte d'economia, com a saber que procura la bona administració dels recursos escassos. Durant anys els polítics ens han parlat constantment de «demandes dels ciutadans» com si els

recursos fossin il·limitats i calgués satisfer totes les demandes una rere l'altra. D'aquí ve que en l'actual generació de polítics locals sembla que dominin els que hi són per gastar i no per administrar, és a dir, per establir prioritats i satisfer unes demandes però no totes. Cal tenir present que el pressupost d'ingressos i despeses sempre ha de quadrar i el deute ha de ser raonable, cosa que vol dir que ha de ser retornable sense esforços extraordinaris i que els polítics futurs han de poder tenir també capacitat real per endeutar-se.

La crisi econòmica actual ens hauria de servir perquè tant els polítics locals com els ciutadans recuperéssim el concepte d'economia. La il·lusió fiscal, la cultura del subsidi han penetrat perillosament en la ment d'un ampli nombre de ciutadans, ciutadans que voten. Sembla que per a molts ciutadans els recursos no siguin escassos per als governs i en canvi ho són. Sembla també que els governs no puguin estar en

## La rivalitat malsana porta a fer que tots els municipis, per petits que siguin o pròxims que estiguin, vulguin els mateixos equipaments

crisi financera i hi estan. Per rectificar això cal fer pedagogia des de tots els àmbits i no un dia o dos sinó molt de temps. Per això cal que hi hagi líders locals i líders d'opinió que facin pedagogia. Per fer pedagogia s'ha de tenir un missatge valent, un missatge clar i voluntat de comunicar-lo. En concret, s'ha de reconèixer que també a nivell municipal sovint hem viscut per sobre de les nostres possibilitats. Això caldrà dir-ho ben alt, si no abans, després de les eleccions i caldrà prendre mesures dures a molts ajuntaments després de l'estiu de cara al 2012. Tot el que es pugui avançar, en informació i mesures, a abans de les eleccions serà un favor a la democràcia municipal.

Confucí, filòsof xinès, deia que «un estat s'ha de governar com una família». Aquí podríem dir que un ajuntament s'ha d'administrar com una gran família. Per tant, és només qüestió de sentit comú, que potser cal recuperar-lo en la gestió i el finançament municipal.

# El Periódico té botiga a internet

[tienda.elperiodico.com](http://tienda.elperiodico.com)

[tienda.elperiodico.com](http://tienda.elperiodico.com)

és la nova manera d'aconseguir les promocions d'EL PERIÓDICO i les ofertes especials. Fàcil i ràpida, oberta 24 hores, 365 dies a l'any.



La Botiga  
**el Periódico.com**

GRUPO ZETA



# Elecciones amb retallades en tres dimensions

En moments difícils fan falta accions de curt termini però de mirada llarga. Estalvis en tres dimensions implica conjugar les retallades no en clau de qui gasta, sinó de per a què i com es gasta. I contemplant l'impacte conjunt sobre l'usuari

**N**oves eleccions. Aquesta vegada locals. Fa dies que el ciutadà veu com es gasten els diners en publicitat. Molts tenim la sensació que entre la ciutadania que passa de tot i no pensa votar, i la que ja té el vot decidit, el que resta per deixar-se convèncer és zero.

Espanta a més pensar que hi pugui haver gent que en comptes de pensar el seu vot a partir del registre de les actuacions passades, vistes i conegudes, de cadascú, ho fes des de l'impressionisme d'una tanca de publicitat més o menys atractiva. De manera que per aquest ciutadà conscient votant, la fanfàrria electoral és poc més que un malbaratament. Especialment en l'esfera municipal on per proximitat, en un sentit o altre, el vot proper és més personal i està majorment decidit.

Tot això passa (despesa publicitària i noves promeses electorals que per amables impliquen més recursos) en una situació financera local molt precària. Ajuntaments molt endeutats, que han tirat de veta de l'ingrés extraordinari que els ha suposat la construcció per fer front a despeses ordinàries, recurrents. Allò que els responsables polítics no fan a casa seva (endeutar-se per mantenir una despesa que ordinàriament no poden finançar *ad infinitum*), ho han fet a la casa de tots (les administracions). Polígons industrials arreu, serveis municipals de tot tipus i condició, no obligatoris inclosos, poliesportius a dojo, no sempre ben conservats (que de despesa corrent no sempre se n'habilita), piscines, etcètera, són part del paisatge que es visualitza. Per sota, gestors culturals, de promoció econòmica, de serveis discrecionals (entre el 20% i el 30% de la despesa, inicialment prescindible, segons diversos estudis), *staff* que duplica més que complementa altres nivells administratius... I qui dia passa any empeny. Molt poca cultura de compartir, de mancomunar, d'assignar territorialment per llindars comuns i no per territorialitats autàrquiques.

Tot i reconèixer tot això esmentat fins ara, el cert és que necessitem serveis municipals, que els ajuntaments són els vincles primaris de la



democràcia, que uns bons serveis locals són imprescindibles per al benestar comunitari, i on més gran ha de ser la fiscalització i l'exigència de rendiment de comptes per part de la ciutadania. De manera que toca preocupar-se i ocupar-se per fer possible tot allò que és necessari, en un context de retallades en tres dimensions (estatal, autonòmica i local).

La proposta que faig emula el tractament de sanejament financer donat a les caixes, amb les quals els ajuntaments presenten algunes semblances. Unes estan més sanejades que altres, també se'n troben algunes de zombis o totalment despatrimonialitzades, amb òrgans de govern no sempre responsables, amb valors d'interinitat i protagonisme social més que no pas representatius d'*accionistes* reals, que sovint es desconeixen o s'ignoren. Però a la vegada, els ajuntaments, com les caixes, poden ser institucions molt virtuoses, properes, amb experiència relacional, registres personalitzats i mutualització de riscos i confiança. De manera que un FROM (la M de *municipal* per la B de *bancària*) que

l'any 2009 de 800 milions d'euros! 7.000 milions per al conjunt de les diputacions espanyoles de règim comú. Sanitat i cultura són les seves principals partides de despesa, i compten, a més, amb una càrrega financera sobre ingressos corrents derivada del seu propi endeutament de més del 10%; superior fins i tot a la dels mateixos municipis!

L'interès a estalviar per a l'ajuntament es correspondria amb la possibilitat de veure retornats els recursos al nivell municipal, a canvi de les mancomunacions que el FROM impulsaria, d'acord amb el tipus de servei de què es tractés. A Espanya, 6.822 municipis dels 8.112 actuals tenen imenys de 5.000 habitants! A Catalunya, i una tercera part dels ajuntaments no donen ni la informació sobre els seus comptes!

Es tractaria si més no d'un Fons de Reestructuració Ordenada Municipal que condicionaria els seus ajuts a fer coses concretes: sanejament de deute, establiment de partides d'amortització, compartir despeses, gestió coordinada d'ingressos, mancomunar compres i serveis, donar solc

## Proposo un FROM (la M de 'municipal' per la B de 'bancària') que no costi diners al contribuent per promoure fusions fredes i calentes entre municipis

no costi diners al contribuent podria ser una solució per promoure fusions fredes i calentes entre municipis, com s'intenta fer amb les caixes. Primer perquè com a reestructuració, és inversió financiable amb endeutament. A més, els costos financers que implicarien podrien passar a estar sufragats pel desmantellament de les diputacions, la tercera dimensió de la reordenació.

Avui dia les diputacions teòricament supleixen de dalt a baix les necessitats d'aquelles fusions de baix a dalt. El seu cost suposa al voltant del 10% de la despesa local. La Diputació de Barcelona soleta tenia una despesa reconeguda

a la competència fiscal o urbanística. Un FROM que fixaria, en cas de deficiències reiterades, supòsits d'intervenció directa, a partir dels mateixos serveis ara provincials que retornarien a la seva funció des de la proximitat, ara sota el nou comandament del FROM català.

En resum, es tractaria que els diners que avui gestionen les diputacions retornessin al seu destí natural, fent de passada una reordenació dels serveis tallant ineficiències i duplicitats, i acceptant també que algunes competències són duplicades amb altres de les comunitats autònomes. Avui, algunes de les competències exercides en

Guillem  
LÓPEZ CASASNOVAS



Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra. Doctor en Econòmiques i Dret, doctor en Economia Pública per la Universitat de Nova York, conseller del Banc d'Espanya i vocal del consell de govern del CRES.



# Finançament local, la reforma pendent

La gran reforma pendent és la del finançament local, aquella a la qual tots els governs es comprometen, però que encara ningú ha estat capaç de portar a terme. Aquesta situació, unida a la crisi, està generant una situació d'asfíxia econòmica

**H**an transcorregut gairebé 33 anys des de l'aprovació de la Constitució Espanyola i del reconeixement de l'autonomia local, dotant-la d'una autonomia financera...

limitada. Al llarg d'aquests anys hem viscut una sèrie de tímids avenços, però també de veritables retrocessos respecte al finançament de l'administració municipal. En aquest sentit, cal recordar que la modificació portada a terme l'any 2004 del text refós de la llei reguladora de les hisendes locals va suposar un greuge comparatiu respecte a les vies de finançament dels ens locals. Fins a la seva entrada en vigor, els ajuntaments gaudien de l'impost d'activitats econòmiques, però la modificació va suposar una acusada reducció dels ingressos municipals, tenint en compte que aquest impost gravava activitats econòmiques desenvolupades en el terme municipal.

Si bé al llarg d'aquestes tres dècades s'han produït modificacions per minvar les hisendes locals, amb el ventall de serveis que ofereixen els ajuntaments ha passat tot el contrari. Els consorcis han anat augmentant serveis (podríem parlar de transport urbà, promoció de l'ocupació, protecció civil, atenció social i un llarg etcètera), que es divideixen en tres tipus: competències obligatòries, tot el conjunt d'activitats que contribueixen a la satisfacció de les necessitats de la ciutadania i aquelles activitats complementàries a les pròpies de les altres administracions públiques.

## Un gran desert

En vista d'aquesta regulació es pot afirmar que les obligacions de les administracions locals no es limiten només al conjunt proclamat per l'Estatut d'Autonomia com a competències pròpies, les quals s'han anat incorporant al llarg dels anys al seu nivell competencial. Juntament amb aquestes, els municipis presten tota una sèrie de serveis necessaris per a la seva ciutadania i que conformen el que s'anomenen competències impròpies. Ara bé, ¿qui s'ha d'encarregar del seu finançament, que fins ara també ha recaigut sobre les arques municipals?

És evident que el món local ha estat i és, des del punt de vista econòmic, un gran desert respecte a l'atribució de recursos per poder donar satisfacció, d'una banda, a les necessitats de la seva ciutadania, i de l'altra, al desplegament de disposicions de l'Estat i de la Generalitat sense cap tipus de dotació pressupostària. N'hi ha exemples ben clars, com és el desplegament de la llei de dependència.



Aquest panorama, ja de per si prou greu, d'insuficiència financera local s'ha vist agreujat en els darrers anys amb la crisi econòmica. L'actual impossibilitat d'endeutament aprovada pel Govern central, sumada a la manca de recursos propis, està generant una situació d'autèntic caos que afecta molt directament els romanents de tresoreria, fins al punt que molts ajuntaments s'han arribat a plantejar l'ajornament dels deutes concrets amb empreses i entitats externes a l'administració per evitar així el seu estat en negatiu.

Així, la necessitat urgent de reduir la despesa pública, única mesura possible per intentar salvar les partides de tresoreria, està significativament en alguns casos la degradació de serveis i instal·lacions i també,

d'alguna manera, la hipoteca financera d'aquelles empreses externes que acumulen deutes per ajornament de pagaments dels seus serveis.

Per tant, podem asseverar que la gran reforma pendent d'aquest país es la que afecta el finançament local, aquella a la qual tots els governs es comprometen, però que encara ningú ha estat capaç d'endegar. I aquesta mancança de responsabilitat dels governs, unida a l'actual situació de crisi econòmica, està generant el bloqueig, la reducció i la congelació pressupostos i partides econòmiques. Els deutes generats per la paralització de les transferències de l'Estat i de les autonomies amb relació a les corporacions locals fa encara més insostenible aquesta situació d'asfíxia econòmica.

D'aquesta manera, la precària situació pressupostària que tenen els ens locals dificultarà la prestació dels diferents serveis públics que desenvolupen, preveient que hi hagi una retallada tant en el ventall de prestacions com també en el nivell de qualitat d'aquestes, precisament en un moment de dificultat en què la ciutadania més les necessita.

l'àmbit provincial són contrapoders respecte d'altres àmbits administratius. Sobresous, aparcament de polítics que perden protagonisme, aliens als mecanismes d'elecció directa, i amb un staff de serveis prou complet.

Les diputacions són ens locals de representació indirecta (territorials) amb un poder tributari pràcticament nul. La ciutadania vota governs i alcaldes i a ningú més. Per tant, són ells qui han de manar. Les diputacions es financen bàsicament amb ingressos per transferències destinades bàsicament a pagar el seu propi personal.

Pel que fa a la naturalesa constitucional de la diputació com a òrgan de govern de la província, es podria fer com s'ha fet amb l'impost de successions: buidar-la. A Catalunya d'això en tenim una experiència doble: tres diputacions van pactar una mena de buidatge amb la Generalitat i una diputació manté contenciosos competencials amb la Generalitat des de fa 30 anys amb un important rerefons partidari.

En definitiva, en moments difícils cal accions de curt termini però de mirada llarga. Estalvis en tres dimensions, com toca fer ara, implica conjugar les retallades no en clau de qui gasta, sinó de per a què i com es gasta. No des de la segmentació administrativa, sinó contemplant l'impacte conjunt sobre l'usuari; pensant l'administració en termes del valor del benestar comunitari al qual contribueix, i no del cost fix ineludible que implica. En aquest panorama tridimensional potser és temps ja no només de parlar de retardar noves divisions territorials, sinó de qüestionar-ne algunes de les existents, com és el cas de les diputacions provincials, que sense l'escrutini electoral suposen una estructura que si políticament ja era discutible, avui sembla a més insostenible. Es tractaria de retornar funcions als ajuntaments per amortir a nivell local algunes retallades altrament estalviables, i orientar des de l'Administració catalana la reestructuració ordenada dels dèficits municipals per mitigar al màxim els efectes que la contenció del dèficit pugui provocar en el benestar dels ciutadans.

Encarna FERNÁNDEZ

Secretària general de la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya.

Diplomada en Educació Social. Treballadora de la Generalitat. Del 2003 al 2009 va ser responsable del sector de la Generalitat de la UGT de Catalunya.

# Ajust pressupostari, finançament i govern local

Una vegada més el municipalisme s'enfronta a un dels seus mals endèmics: el d'estar mal finançat. Un mal que ha semblat, durant un temps, que ja no era tan greu tenint en compte l'activitat productiva dels ajuntaments en els últims anys, en tots els fronts. Però els temps de les vaques magres també han arribat per al sector públic local

**H**an arribat temps magres per a tothom i també per al sector públic local. Com no podia ser d'una altra manera. Una vegada més el municipalisme s'enfronta a un dels seus mals endèmics: el d'estar mal finançat. Un mal que ha semblat, durant un temps, que ja no era tan greu, tenint en compte la forta activitat productiva que els ajuntaments han tingut durant els darrers anys, en tots els fronts.

Des de mitjans de la darrera dècada del segle XX fins al 2007 el creixement del nostre producte interior brut (PIB) i, per tant, de la nostra aportació tributària i, per tant, del nostre pressupost públic, es va assemblar més al d'un país emergent que no pas al d'un país desenvolupat. Ara hem descobert, dramàticament, que aquest diferencial d'increment del PIB era una ficció generada per dinàmiques financeres vinculades al sistema immobiliari i que no es corresponia a un procés real de creació de riquesa sostenible. També era ficció, per tant, una part no gens menyspreable de l'ingrés públic procedent d'aquesta activitat especulativa.

Per exemple, en el cas de Catalunya la pèrdua de capacitat recaptatòria de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats. Durant el 2006 la liquidació va aportar 3.865 milions d'euros. El 2010 s'ha quedat en 1.333 milions d'euros. 2.500 milions menys, amb un acumulat de disminució d'ingrés, des del màxim del 2006, d'uns 5.000 milions, una xifra que representa una part ben substancial de l'actual dèficit. Es fa molt més difícil d'avaluar la disminució en recaptació que l'evolució de l'economia ha originat als governs locals però l'activitat immobiliària i constructiva era una peça clau del sistema de finançament i finalment ha caigut a plom. I, igual que en el cas de l'estat, aquesta no és l'única disminució d'ingrés. En una recessió tan violenta com l'actual, la caiguda de l'ingrés públic afecta la majoria de les figures recaptatòries, especialment les principals (IRPF, IVA, Societats) i amb aquestes totes les vinculacions per transferències entre administracions.

Per tant, per analitzar la problemàtica del fi-

nançament local cal diferenciar els desequilibris cíclics dels desequilibris sistèmics. L'actual crisi pressupostària ha estat desencadenada, sobretot, per una crisi d'ingrés i no tant de despesa, tal com pot haver passat en altres ocasions. Ara ja es pot constatar que la sortida de la crisi serà lenta i no permetrà la recuperació íntegra dels nivells recaptatoris previs a la crisi en la mesura que una bona part d'aquests ingressos provenien d'activitat econòmica fictícia i insostenible. De la bombolla. En aquest punt, la dinàmica cíclica es converteix en limitació estructural. Per al conjunt de l'estat i per a totes les administracions públiques en major o menor mesura.

Identifiquem aquí, doncs, un primer problema que convindria abordar d'una vegada per totes. Sembla que entre nosaltres la consciència tributària és baixa i ens costa entendre que la disponibilitat de recursos públics depèn, únicament i exclusivament, de l'aportació tributària del país,

## Aspirem a un Estat del benestar amb serveis «nòrdics» però no volem ni sentir parlar d'una pressió fiscal superior al 50%. Amb una del 39% és impossible

i aquesta, de la capacitat de generar recursos per part del sistema productiu. Seguir insistint en una visió esquizofrènica que només està preocupada pel cantó de la despesa, o sigui des del punt de vista de l'usuari dels serveis públics, i oblida la rellevància de l'aportació del contribuent, planteja el primer problema de la nostra visió de l'economia pública.

L'ajust pressupostari, per tant, és necessari per tornar a un equilibri sostenible adaptat al cicle econòmic. No fer-ho, i no fer-ho de pressa, vol dir acumular un desajust a què haurem de dedicar molts recursos futurs per fer front a despeses passades.

L'ajust s'ha iniciat per la via clàssica: la lamina-

ció relativament indiscriminada de les partides de despesa, que aquesta vegada han inclòs, de manera nova, el capítol de despesa de personal, que tenint en compte la baixa productivitat del país en general i del sector públic en particular, caldria considerar inevitable i fins i tot imprescindible. L'esquerda, però, aquesta vegada és massa grossa i amb impactes que superen el cicle i esdevenen estructurals. Caldrà, doncs, fer més coses, algunes ja iniciades. Alentir la inversió, si no parar-la directament. I això no ha de ser necessàriament un problema. Molta inversió que semblava legítima fa 10 anys ara és considerada supèrflua o fins i tot sumptuosa. Caldrà reordenar despeses. Les partides de protecció social vinculades a l'empobriment, a través de l'atur, de molts treballadors i empresaris, absorbiran recursos que en situació de plena ocupació no calia gastar. Caldrà revisar l'oferta pública de serveis i veure què és central i què és prescindible, una decisió política gens sen-

zilla de prendre.

Haurem d'aprendre, en definitiva, també el govern local, que només podem tenir com a usuaris allò que paguem com a contribuents. Ens entusiasma sentir-nos els nòrdics del sud, suecs o danesos, depèn del dia. Aspirem a un estat del benestar amb serveis «nòrdics» però no volem sentir ni parlar d'arribar a una pressió fiscal superior al 50%. I amb una pressió fiscal del 39% no es poden tenir serveis «nòrdics», ni tan sols fent-ho molt bé des del punt de vista de la gestió. I aquest és el segon problema: s'ha de gestionar el costat de l'ingrés o acceptar limitacions en la despesa i, per tant, en l'oferta de serveis.

Pel que fa a la problemàtica de caràcter estruc-



Albert  
SERRA



Professor del Departament de Política d'Empresa i de l'Institut de Governança i Direcció Pública d'ESADE. Llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat de Barcelona i màster en Direcció Pública (ESADE). Consultor en gestió pública.



tural, és prou sabut des de fa 30 anys que el govern local té un pes petit en el nostre model públic. El reequilibri descentralitzador s'ha produït entre l'estat i les autonomies i el nivell local pràcticament no s'ha mogut de lloc, i segueix per sota del 15% del total del conjunt de les administracions públiques.

El problema del finançament i, més que del finançament, del pes del govern local en el conjunt del sistema públic, té dos elements d'anàlisi del nivell estructural. El primer se centra a esbrinar si l'actual nivell de competències locals està mal finançat. El segon si el nivell de descentralització del país i les responsabilitats del nivell local són les adequades per a una òptima gestió del servei públic i, si no és així, el que cal és revisar el sistema competencial i, amb aquest, el sistema de finançament.

Pel que fa a la primera problemàtica, la discussió se centra en el 30% d'activitat voluntària, però necessària, que estan realitzant els ajuntaments i que no està reconeguda i en alguns «vicis» força perversos que els nivells superiors (estatal i autonòmic) estan adoptant. El més preocupant de tots és el de legislar drets amb els recursos dels altres (dependència, escola bressol). ¿Com es poden afrontar aquests dilemes? Potser no cal enganyar-se més temps. Si es tracta de negociacions dures, i precisament d'això es tracta, només hi ha una opció: estar disposats, en algun moment, a deixar d'oferir els serveis si el finançament no es resol adequadament.

Pel que fa al segon nivell d'anàlisi caldrà veure si estem en un nivell òptim de descentralització o no. Si seguim mirant al nord, sens dubte, no. A Dinamarca més del 50% del pressupost públic està gestionat pel govern local. Però caldrà mirar una segona qüestió que a hores d'ara resulta cabdal: ¿tenim una administració local capaç de gestionar amb

solvència i eficiència gaire més del que gestiona ara? Per descentralitzar cal que hi hagi algú a l'altre costat que sigui capaç d'entomar la descentralització. ¿Un sistema local de govern amb més de 2.000 entitats (947 ajuntaments, més de 200 consorcis i més de 700 ens de gestió municipal), per a un país de 7,5 milions d'habitants, és un sistema orgànic capaç de gestionar amb qualitat i eficien-

## Per a 7,5 milions d'habitants, el nostre sistema local de govern té més de 2.000 entitats: 947 ajuntaments, més de 200 consorcis i més de 700 ens de gestió municipal

cia el sistema educatiu, el de salut o qualsevol altre? Una estructura orgànica adequada és condició necessària per a la descentralització, que és una cosa ben diferent que l'atomització. És bona idea mirar al nord perquè han aconseguit un magnífic estat del benestar i un excel·lent govern local, però també caldria mirar-ho tot, i no només el que resulta complaent.

Això mai no hauria de ser una porteria

Ajuda'ns perquè les persones siguin on han de ser. Fes-te soci de la curació de la leucèmia. 900 32 33 34 · www.fcarreras.org

FUNDACIÓ JOSEP CARRERAS Contra la leucèmia





JOAN PUIG

# 30 anys sense estructura estable i sostenible

Han passat 30 anys des de l'aprovació de la primera llei d'hisendes locals, i el sistema de finançament de les polítiques i serveis responsabilitat de les administracions més pròximes al ciutadà encara està lluny de presentar una estructura estable i sostenible

**C**om cada vegada que arriben les eleccions municipals, cal parlar del finançament local. I és que després de més de trenta anys transcorreguts des de l'aprovació de la primera llei d'hisendes locals, el sistema de finançament de les polítiques i serveis responsabilitat de les administracions més properes al ciutadà encara està molt lluny de presentar una estructura estable i sostenible.

El primer problema que es planteja és la delimitació dels subjectes actius d'aquests recursos locals. El segon és el de la distribució de recursos i competències entre tots ells. I, ja per acabar, la tipologia, la relació i el contingut dels mitjans de finançament local.

Quines han de ser les corporacions públiques amb competència en l'àmbit local és una qüestió que encara està oberta. Per una banda, encara està per definir quina és la funció pròpia de les diputacions provincials en el desenvolupament del món local. Per l'altra, a Catalunya, està oberta la delimitació de l'àmbit propi de les comarques i de les vegueries. Tampoc està clar el futur, si és que en tenen, de les entitats metropolitanes. Tot això constitueix un quadre administratiu tan inestable que fa difícil perfilar un finançament coherent i perdurable.

Davant d'aquest panorama, si no és clar que ha de fer cadascú, encara serà menys clar com s'han de distribuir els diners públics entre tots ells. Durant molts anys els municipis han practicat una política de fets consumats consistent a assumir alegrement competències que no els corresponien, per després reclamar el seu finançament. Són els que es denominen serveis impropis. Impropis perquè no són propis de les en-

titats locals: ningú els obliga a prestar-los. S'ha calculat que poden significar el 30% del seu dèficit estructural. De sortides, se'n proposen moltes per a aquest problema. Mai la més senzilla: si són serveis que no els pertoquen, el més natural seria –si no poden fer-ho per raons econòmiques– que no els prestessin. ¿Per què, per exemple, mantenir –amb les aportacions de tots el contribuents– tants mitjans de comunicació públics d'àmbit local amb audiències ínfimes i que bàsicament serveixen els interessos dels regidors?

Si s'arribés a clarificar la dimensió de les despeses públiques locals que cal finançar, caldria

## L'àmbit local es presta molt a l'establiment de taxes perquè els contribuents participin, en part, en el finançament dels costos que generen

revisar com s'ha de fer. Hi ha, en resum, tres camins: els impostos, les taxes –o preus públics– i la participació en ingressos d'altres entitats públiques. Més enllà de l'endeutament, que hauria de ser un recurs extraordinari i no ho és.

Pel que fa als impostos, el problema actual de la seva estructura és que graven de forma desproporcionada els immobles. Tres dels impostos municipals –i entre ells el més important, l'IBI– recauen sobre la propietat immobiliària. És normal i coherent amb el que succeeix en Dret com-

parat, però la realitat és que la dependència del mercat immobiliari que això comporta per als ajuntaments crea moltíssimes interferències. Cal fer, doncs, una revisió profunda del denominat impost de plusvàlues, amb una estructura molt injusta, i de l'ICIO, que ha creat greus conflictes. També cal consolidar l'IBI com la font més estable i consistent del finançament municipal. I finalment, apropar el finançament municipal als indicis i les necessitats específiques de cada territori a través de l'IAE però sense cost afegit per al contribuent: transformant aquest impost en deduïble de la quota de l'impost personal sobre la renda del contribuent.

Pel que es refereix a les taxes, l'entorn de proximitat de les entitats locals és particularment adient perquè el ciutadà pugui entendre que els serveis públics tenen un cost i que algú l'ha d'assumir. Els diners públics no són inesgotables i no broten de les pedres. És per això que l'àmbit local es presta molt a l'establiment de taxes per aconseguir que els contribuents participin, almenys en part, en el finançament dels costos que generen, i també en funció de l'ús que fan de cada servei.

Un bon exemple en aquest sentit és la taxa per a l'aprofitament especial de l'espai públic. Tot hom pot entendre que quan una cafeteria ocupa una part de les voreres per fer el seu negoci, ha de pagar una contribució al conjunt dels ciutadans en contraprestació per aquesta ocupació. Una curiositat, en aquest sentit, és que la llei del tabac –amb l'increment exponencial de la instal·lació de vetlladors i terrasses– ha tingut un agradable efecte reparador en els ingressos municipals per aquest concepte.

Acabo amb una referència al segon gran eix del finançament municipal: la participació en els ingressos d'altres corporacions. Fins ara, aquest recurs era protagonitzat per l'Estat i, en menor mesura, per la Unió Europea. Ara que l'Estat no representa més del 22% de les despeses públiques i que som contribuents nets de la Unió Europea, l'administració que, clarament, està cridada a procurar més recursos als municipis és l'autonòmica: com si no tinguessin prou problemes de finançament!

José A.  
ROZAS VALDÉS



Catedràtic i degà de la Facultat de Ciències Socials de la Universitat Abat Oliba. Doctor en Dret per la Universitat Complutense. Va completar la seva formació a Itàlia i a la Universitat de Harvard.

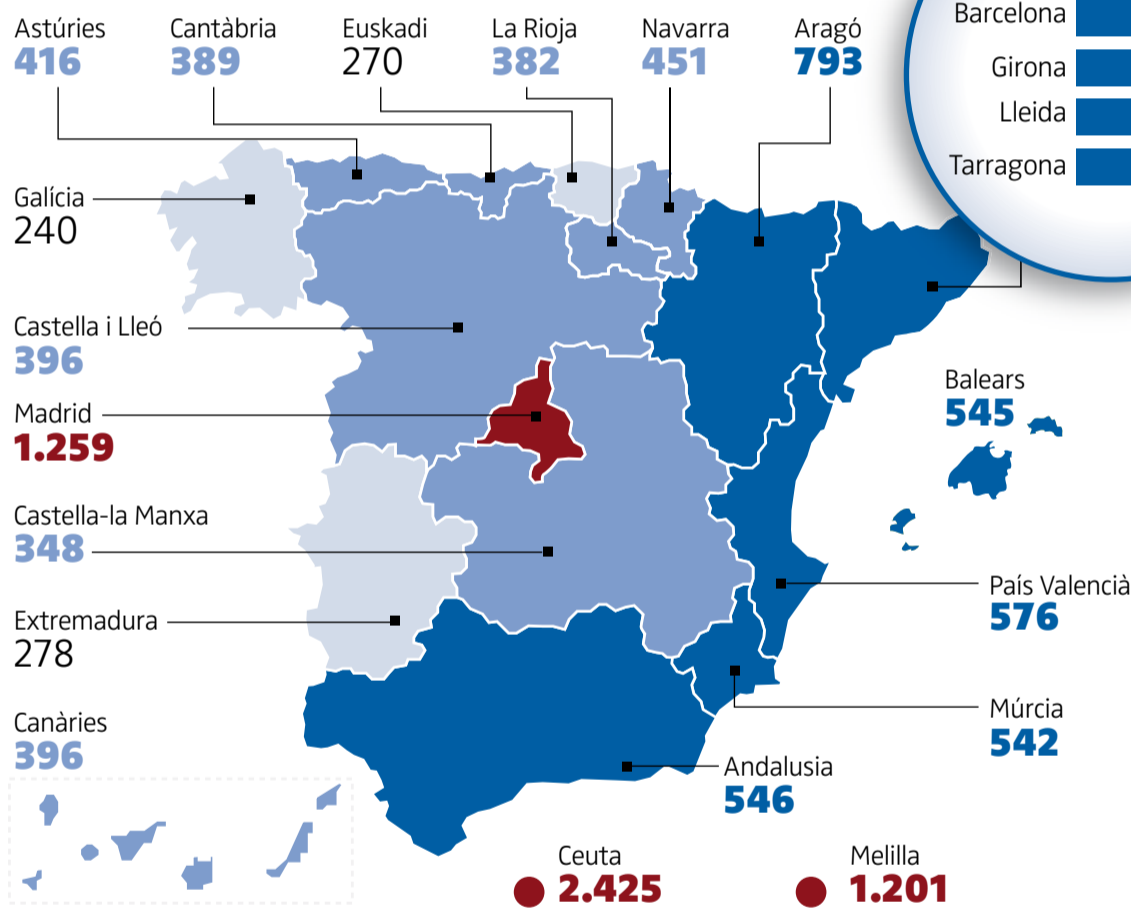
# Reduir despeses, augmentar recursos i ser més eficients

Molts ajuntaments van oblidar en els temps de vaques grasses que la gestió és administrar de manera eficient recursos escassos i que els ingressos del 'boom' immobiliari tenien data de caducitat. Ara toca millorar l'eficiència, reduir la despesa i augmentar els recursos mantenint la qualitat dels serveis

## Deute de les autonomies per habitant el 31-12-2009

DADES EN EUROS PER HABITANT

MÉS DE 1.000 DE 999 A 500 DE 499 A 300 MENYS DE 300



Font: Banc d'Espanya

EL PERIÓDICO

tal, ja que la seva acció és la que més directament percep el ciutadà. Però des de ja fa massa temps es-tem davant una ad-ministració obli-dada (aneguet lleig) fonamental-ment per tres motius: primer, per-què el model actual presenta una estructura mal di-mensionada: 8.112 municipis, dels quals un 85% té menys de 5.000 habi-tants i un 40% d'aquests, menys de 500, generen una estructura terri-torial que podem qualificar de mi-nifundista i que dificulta la pres-tació eficient dels serveis públics. Segon, és necessari que la llei d'hi-sendes locals fixi un marc compe-tencial propi per als municipis, evitant la cada vegada més gran proliferació de despeses impròpies motivades per la provisió de ser-veis que no els corresponen o que decideixen assumir per voluntat pròpia. Tercer i fonamental, és ur-gent revisar el model de finançament local, reduint el recurs ha-bitual a la subvenció, ajustant-lo a la diversitat municipal i vincu-lant millor els recursos a les ne-cessitats.

car l'any 2010 el deute viu de les corporacions locals es va situar per sobre dels 36.000 milions d'euros (ha crescut un 55% en sis anys), dels quals més de 29.000 milions corresponen als ajuntaments i tenen com a objectiu fonamental cobrir els dèficits corrents i atendre els elevats costos de manteniment de les obres dutes a terme i que no es van tenir en compte. D'aquesta quantitat, el 50% correspon als ajuntaments que són capital de província i, d'aquest percentatge, el 75% a les sis ciutats que tenen més de 500.000 habitants (Barcelona, Madrid, Màlaga, Sevilla, València i Saragossa).

El volum de deute mostra una gran dispersió de comportament. Els municipis de la Comunitat de Madrid acumulen el 28% del total, amb un deute per càpita de 1.259 euros, molt lluny del 15,9% que representen els municipis d'Andalusia (546 euros

**Espanya presenta una estructura mal dimensionada: 8.112 municipis, dels quals un 85% té menys de 5.000 habitants i un 40% d'aquests, menys de 500.**

**H**i havia una vegada un aneguet lleig, que es deia Ajuntament, que en temps de bonança econòmica es va pensar que era un cigne i que la dura realitat l'ha tornat a la seva condició anterior, amb l'agreujant que pel camí s'ha quedat pràcticament sense plomes. Aquesta és la història de la majoria de municipis d'Espanya, aguantant la respiració fins a passades les eleccions per poder cridar, a partir de llavors, que l'actual model municipal no és sostenible.

Sabem que determinades funcions exercides pel sector públic es poden realitzar amb més eficiència si es deleguen a nivell local. Els avantatges d'aquesta descentralització estan relacionats amb la proximitat i millor informació disponible sobre les necessitats dels seus ciutadans i, al mateix temps, amb el fet que cada individu escollirà com a residència aquell municipi en el qual la combinació entre impostos pagats i serveis subministrats per l'administració s'aproximi millor a les seves preferències. ¿Com? Votant amb els peus, és a dir, traslladant la seva residència si no el satisfà la combinació.

Per tant, el paper que tenen les entitats locals en l'estructura del nostre model d'Estat és fonamen-

tal, ja que la seva acció és la que més directament percep el ciutadà. Però des de ja fa massa temps es-tem davant una ad-ministració obli-dada (aneguet lleig) fonamental-ment per tres motius: primer, per-què el model actual presenta una estructura mal di-mensionada: 8.112 municipis, dels quals un 85% té menys de 5.000 habi-tants i un 40% d'aquests, menys de 500, generen una estructura terri-torial que podem qualificar de mi-nifundista i que dificulta la pres-tació eficient dels serveis públics. Segon, és necessari que la llei d'hi-sendes locals fixi un marc compe-tencial propi per als municipis, evitant la cada vegada més gran proliferació de despeses impròpies motivades per la provisió de ser-veis que no els corresponen o que decideixen assumir per voluntat pròpia. Tercer i fonamental, és ur-gent revisar el model de finançament local, reduint el recurs ha-bitual a la subvenció, ajustant-lo a la diversitat municipal i vincu-lant millor els recursos a les ne-cessitats.

Ens trobem davant unes entitats locals en la seva gran majoria amb una dimensió mitjana que dificulta la correcta provisió de serveis, que han vist incrementades les seves competències, sense un procés de delegació clar i sense un finançament associat. Però malgrat això, van arribar els temps de vaques grasses i molts ajuntaments es van oblidar que la gestió comporta administrar de manera eficient recursos escassos i que els ingressos aconseguits pel boom immobiliari tenien data de caducitat, que va generar un volum de despesa pròxima als 60.000 milions d'euros, amb una estructura de funcionament en què el 70% de la despesa és corrent, i d'aquesta un 43% és despesa de personal, cosa que genera una rigidesa en la despesa difícil de corregir en el curt termini.

A més a més, o bé per delegació o bé per decisió pròpia, els ajuntaments han incorregut en unes despeses no obligatòries que, segons un estudi de l'Institut d'Economia de Barcelona, representen un 25% de la despesa realitzada, que es concentra fonamentalment en seguretat i protecció civil, cultura, promoció social i altres serveis comunitaris (ajudes a entitats de participació ciutadana). El 41% d'aquesta despesa es destina a personal.

Amb aquest panorama i una caiguda en els ingressos obtinguts gràcies al boom immobiliari, calculada en uns 20.000 milions, arribem a una situació en la qual, segons el Banc d'Espanya, al comen-

per càpita) o els de Catalunya, que deuen el 15,6% del total (598 euros per càpita).

Veient aquesta situació, la solució a les dificultats pressupostàries de les entitats locals passa per millorar l'eficiència, reduir la despesa i augmentar els recursos mantenint la qualitat dels serveis prestats. L'eficiència requereix introduir models de gestió més moderns i professionals sense descartar la possibilitat de reduir el nombre d'ajuntaments; pel costat de la despesa, fa falta una regulació més concreta dels serveis que s'han d'adjudicar a les entitats locals, així com revisar aquells serveis que poguessin prestar-se de manera mancomunada o consorciada amb objecte d'aprofitar les economies d'escala; finalment, pel costat dels ingressos, juntament amb la necessitat de revisar el sistema de finançament, ara pot ser el moment de recuperar el principi impositiu del benefici i, una vegada analitzats els serveis públics que presten els municipis i el cost real que representen, plantejar la possibilitat de repercutir als consumidors dels serveis públics una part més gran del cost.

Confiem que al llarg de la campanya, entre promesa i promesa, es posin sobre la taula alguns dels problemes assenyalats i s'hi aportin vies de solució. En cas contrari, més d'un alcaldable es penedirà d'haver elegit ensurt.

Fernando  
ÁLVAREZ



Director del Programa de Ciències Empresarials de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

Llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresarials per la UB. Doctor en Economia Aplicada per la UIC. Professor a l'àrea de fiscalitat de la UOC.



JOAN PUIG

# Reagrupar serveis per guanyar mida

Els ajuntaments no haurien de ser immunes als temps que corren. Si el sector privat es reorganitza, els ajuntaments també haurien de fer-ho. La tecnologia ho permet. ¿En quin sentit? En el de reagrupar la seva capacitat d'oferir serveis

**F**a temps que es parla d'aquest tema però mai com ara, en temps de recessió econòmica, no havia tingut tanta actualitat. Els ajuntaments, cal recordar-ho, formen part de l'administració pública i són els ens més propers al ciutadà. Com a tals, tenen unes competències per a facilitar la vida als ciutadans del seu municipi. Aquestes competències o serveis estan fixades per la llei de règim local. El seu finançament, per tant, és -o hauria de ser- suficient per a fer front al subministrament d'aquests serveis. Finançament que té dos components principals: les transferències d'administracions superiors i els impostos.

Tots sabem que les administracions superiors estan reduint els seus pressupostos amb l'impacte negatiu que això té per als ajuntaments. Hi ha impostos propis molt fixos i altres de variables. En especial, d'aquests darrers l'ICIO és el que grava les construccions. A l'època *daurada* (segle XXI fins a la tardor del 2008) aquests impostos van anar creixent i la majoria d'ajuntaments van adequar les seves estructures com si fossin ingressos estables. Sabem que no és així. Ara és el moment de reflexionar sobre diversos punts.

**1.** Els ajuntaments han de proveir els serveis obligatoris als seus ciutadans i reclamar a les altres administracions els serveis dels quals són responsables. Això que hauria d'haver-se exigint quan hi havia abundor i no es va fer, s'haurà de fer ara en temps de carestia. També és cert que

molts ajuntaments, tot i saber-ho, han volgut prescindir o esquivar la prestació de serveis per part d'altres administracions i han volgut fer-ho directament.

**2.** Els ajuntaments no haurien de ser immunes als temps que corren. Si el sector privat es reorganitza (banca, sector de l'automòbil, línies aèries, etc.), els ajuntaments també ho haurien de fer. La tecnologia ho permet. En quin sentit? En

## Hem de trobar l'equilibri entre eficiència i autonomia municipal. Però pensant que autonomia municipal sense eficiència no és autonomia, ¡és engany!

el de reagrupar la seva capacitat d'oferir serveis. Això es pot fer de diverses maneres.

En un extrem trobem l'informe Roca (2000), on es proposa, entre altres actuacions, concentrar els ajuntaments petits, fent-ne menys i més grans. Amb l'objectiu de sempre, que és proporcionar millors serveis als pobladors reduint la bretxa entre ciutadans de les ciutats i els dels pobles. Hi ha una eina legal que permet minorar el rebuig que van provocar les propostes de l'informe Roca. Es diu entitat municipal descentralit-

zada. Una EMD és una descentralització administrativa dins d'un municipi. Permet un cert grau d'autonomia sense prescindir dels serveis tècnics d'abans.

Una altra forma d'augmentar *ex facto* la mida dels ajuntaments és la de dotar-se de figures jurídiques ja existents en el nostre ordenament jurídic actual. Em refereixo a les comunitats de municipis i a les mancomunitats. Les primeres no són gaire eficients però tenen l'avantatge de la seva lleugeresa i que causen poca prevenció entre la classe política local. Una gran virtut és el seu caràcter pedagògic. Permet començar a experimentar la cessió de competències municipals. Però, per la seva naturalesa, té una capacitat reduïda.

Les mancomunitats de municipis, en canvi, ja són ens amb personalitat jurídica pròpia semblants a la dels municipis o als consells comarcals i diputacions. Les competències són les que els municipis que les integren els hi han transferit. Això és tècnicament i socialment ideal per als municipis petits. El fet de la seva voluntarietat permet una transició molt més fàcil. Una migració de competències suau, controlada en el temps i amb compensacions clares: milloren les prestacions als ciutadans en poder disposar d'uns serveis tècnics, humans i materials millors i s'abarateixen els costos dels serveis. Es poden tenir serveis nous o els d'abans, però millors! Com sempre, cal que hi hagi una voluntat política i una visió clara, fruit del coneixement.

Ara que estem en període preelectoral, es fa difícil una campanya dient que es cediran competències municipals a un ens supramunicipal. Aquesta dificultat minva quan s'explica convinentment els avantatges que reporta, el control sobre el servei que es farà i el manteniment de l'autonomia municipal per a la resta de competències.

El que no val és la creació de mancomunitats per obtenir solament subvencions i no mancomunar cap servei. Això seria seguir el camí que han fet els francesos, els quals només ho han fet per obtenir uns beneficis fiscals durant 5 anys; mesura que havia proposat el govern francès per afavorir la integració voluntària d'ajuntaments. Via abandonada en l'actualitat.

En definitiva, estic a favor d'aplicar el principi de subsidiarietat. Estic a favor de la descentralització en la provisió dels serveis. Però, al mateix temps, estic a favor de millorar aquesta provisió de serveis. En posaré un exemple.

Avui en dia els mitjans tècnics permeten abordar la gestió dels impostos locals de forma agregada. Millora el cost del servei i l'eficiència recaptatòria, ja que molts ciutadans tributen a diversos territoris. Doncs bé, proposo que als ajuntaments que vulguin, se'ls faciliti la cessió de la gestió dels seus impostos a un ens supramunicipal que, en el nostre cas, podria ser la Generalitat de Catalunya en la seva funció de Diputació General. I no fer com van fer les comarques

Josep  
ANGUERA



**Professor d'Economia de la Universitat de Girona.**  
Investigador en economia del territori i economia laboral. Ha estat alcalde de Sant Martí de Llémena, municipi del qual ara és regidor, i conseller comarcal del Gironès.

gironines, que van passar de la gestió provincial a la gestió comarcal. Fet que s'ha esmenat darre-  
rament.

Hem de pensar que els ajuntaments i els polítics municipals són un instrument, no un fi, per més que alguns edils es bolquin tant en la seva tasca que pensin que són imprescindibles. Hem de trobar l'equilibri entre eficiència i autonomia municipal. Però pensant que autonomia municipal sense eficiència no és autonomia, iés engany!

# El triple repte dels ajuntaments

Els ajuntaments han de donar solució als efectes que es deriven d'una triple problemàtica: un model de finançament insuficient, l'impacte de la crisi i la necessitat de pensar una nova ciutat

**E**ls ajuntaments es troben amb la gran tessitura de resoldre de cop tres problemes o, millor, donar solució als efectes negatius derivats d'una triple problemàtica distinta pel que fa al temps de la seva vigència. La primera és la d'un nou sistema de finançament, insuficient l'actual per poder fer front a totes les obligacions pressupostàries que suposen assumir tranquil·lament les seves competències. La segona, fer front a les repercussions de la crisi econòmica, focalitzades, fonamentalment, en la manca de recursos i en la incapacitat, des de l'1 de gener d'aquest any, de poder acudir al crèdit, cosa que fa molt difícil, per no dir impossible, reduir el dèficit; i la tercera, començar a entendre una nova ciutat derivada del que ens marcarà el futur pel que fa a consum d'energia, aigua i contaminació, fonamentalment.

Les conseqüències dels dos primers problemes fins ara s'havien pogut solucionar, potser millor

## La prohibició de recórrer al crèdit bancari obliga encara més els ajuntaments a ser innovadors pel que fa a polítiques municipals

dir amagar, d'una forma no només equivocada, sinó enganyosa, al marge de la seva, en molts casos, il·legalitat. La bombolla immobiliària també es va viure en els ajuntaments, i pensant, com les mateixes entitats financeres, que aquella exponencial d'expansió no s'acabaria mai, l'urbanisme es va convertir en un recurs més de finançament. Però això s'ha acabat i ara la situació, preocupant i angoixant, genera, com és natural, queixes, protestes i reivindicacions. Tanmateix, bo serà que fem una ullada a quina és la situació ara dels nostres consistoris (escollirem els tretze més grans en població) després de reclamar un nou sistema de finançament que no arriba i de rebre els primers i més forts ensurts de la crisi.

Evidentment, una ullada ràpida al gràfic ens assenyalava que la crisi ha afectat, de manera gene-

ral, els ajuntaments pel que fa al total d'ingressos ordinaris percebuts. Només tres dels tretze municipis contemplats presenten un increment d'aquests ingressos. Aquesta pèrdua de recursos serà una constant fins, almenys, cinc anys, la qual cosa significa que una nova política municipal haurà de presidir els nostres consistoris d'aquí cap endavant.

La possibilitat de fer front a aquesta pèrdua de recursos recorrent al crèdit bancari està prohibida, cosa que obliga encara més els ajuntaments a ser innovadors en polítiques municipals. Sense disposar, en el moment d'escriure aquestes ratlles, de la publicació de les dades corresponents a l'exercici de l'any passat, la tònica general dels nostres ajuntaments és la d'un important i progressiu endeutament. Negres horitzons, doncs, perquè, com hem dit, aquesta via de finançament està tallada i, fins ara, ha tingut un protagonisme rellevant. Dues consideracions. Una, el deute viu no incorpora el deute comercial, és a dir, les factures a proveïdors, despeses de manteniment com la llum, lloguers, telèfon, etcètera, el que podríem definir, en definitiva, com a grau de morositat. Dues, no hem pogut trobar la ràtio d'endeutament, un màxim permès del 125%, perquè no sabem l'import de les contribucions especials, que no computen com a ingressos ordinaris a l'hora d'obtenir l'esmentada ràtio.

Pel que fa al nou sistema de finançament, els ajuntaments hauran de valorar què és el millor, seguir amb l'actual model anglosaxó, tributs propis, o anar cap a un model més alemany amb participació en els tributs de l'Estat. Només un breu apunt, l'actual model de tributs propis basat en impostos periòdics, impostos de padró, té un avantatge important respecte a la participació en els tributs de l'Estat. Els impostos censals, al no anar lligats directament a les fases del cicle econòmic, tenen un comportament, a efectes recaptadors, molt més estable que els impostos que sí que estan lligats a les fases cíclics de l'economia, la qual cosa suposa que ara, en plena crisi, en plena caiguda de l'activitat, els ajuntaments no han vist caure amb intensitat els seus ingressos del capítol I (incorpora tots els impostos municipals menys l'impost d'instal·lacions, construccions i obres (ICIO) i l'impost sobre despeses sumptuàries, encara que s'hi suma la cessió de l'IRPF).

L'abast d'aquestes breus reflexions no ens permet descriure els ingressos d'aquests impostos periòdics, però sí que podem dir que dels tretze ajuntaments contemplats només cinc van tenir menys ingressos per aquesta classe d'impostos el 2010 respecte a l'any anterior, quan en el gràfic, on hi ha el total d'ingressos ordinaris, són 10 els ajuntaments que l'any passat els van minorar respecte al 2009. A manca d'una anàlisi més detallada, observant l'evolució de cadascuna de les partides que integren els capítols d'ingressos de

## Estat de les arques dels principals ajuntaments

EN MILIONS D'EUROS

Ingressos ordinaris			Deute viu		
2009	2010	VARIACIÓ EN %	2008	2009*	VARIACIÓ EN %
2.352,1	2.098,9	-10,76	770,0	753,0	-2,21
175,9	181,9	3,41	94,3	118,7	25,87
73,4	63,4	-13,62	8,8	8,3	-5,68
116,4	90,9	-21,91	55,0	55,2	0,36
197,4	186,9	-5,62	71,6	90,2	25,98
144,8	138,0	-4,70	112,7	130,6	15,88
70,3	76,0	8,11	73,2	78,3	6,97
115,3	110,0	-4,60	87,9	96,5	9,78
106,0	102,3	-3,49	112,0	117,8	5,18
177,0	168,8	-4,63	77,2	102,6	32,9
92,2	77,5	-15,4	36,8	43,4	17,93
147,5	150,4	1,97	132,4	143,2	8,16
162,4	162,1	-0,18	88,6	95,5	7,79

\* Dades provisionals

Font: Ministeri d'Economia i Hisenda  
CRISTINA CLAVEROL



**Ramon MORELL**  
Professor honorari d'Economia Política de la Universitat de Lleida. Llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat de Barcelona. Ha ocupat, entre altres, el càrrec de director de l'Organisme Autònom de Gestió i Recaptació de Tributs Locals de la Diputació de Lleida.

l'u al cinc, és evident que la crisi ha afectat molt més els ingressos no censals, és a dir, a tots, taxes, preus públics, transferències corrents, contribucions especials, ingressos patrimonials i impostos indirectes, que no pas els impostos periòdics, és a dir, l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE) i l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), que han gaudit de més bona salut. Cal, doncs, a l'hora de discutir un nou sistema de finançament, tenir en compte aquesta característica dels impostos de padró, no lligats, com hem assenyalat, al cicle econòmic. Tanmateix, els ajuntaments haurien de guanyar molta més autonomia en la gestió censal d'aquests tributs, sobretot en l'IBI (vegeu en aquest sentit l'article 221 de l'Estatut).

De cara al futur més immediat, els ajuntaments hauran de fer canvis en la seva política. Com que no m'agrada parlar d'austeritat, jo aposto per unes polítiques de contenció, la qual cosa no vol dir restringir la ciutat, sinó que significa aplicar la reducció de despesa de manera molt discriminada i prendre l'opció decisiva de les tres erres: reciclar, rehabilitar i reutilitzar. Davant del canvi climàtic, la crisi energètica i la contaminació, no hi ha altra sortida. El que no pot ser és continuar pensant, ara, en polítiques expansives de bombolla.

# Els nous reptes de les hisendes locals

L'administració local presenta una arquitectura institucional difícilment digerible, que s'ha de reformar a partir de criteris d'eficiència, eficàcia i simplicitat, aplicant el principi de subsidiarietat, i aprofitant en la seva gestió les economies d'escala



JOAN CORTADELLAS

L'administració local ha estat una administració amb prou feines reestructurada, a diferència de l'administració central i l'autonòmica, que han experimentat modificacions substancials, tant en competències com en recursos. Per això, fins i tot queda pendent aquesta gran reforma.

Són diversos els agents que participen en l'administració local: un, la diputació, amb referència en la província, que és originària de la distribució territorial realitzada per Javier de Burgos el 1833 –vigent en l'actualitat, tret de l'ampliació a dues províncies a les Canàries el 1927–. Dos, les vegueries, la llei de les quals va ser aprovada pel Parlament el 2010, que recuperen la figura medieval que data del segle XII i que també va ser recuperada per la Generalitat republicana (1932-1939). D'acord amb l'Estatut del 2006, en el seu article 55.2 i en l'articulat de la llei de vegueries, s'estableixen, d'una banda, com a ens local i amb àmbit territorial per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, i de l'altra, com la divisió territorial per als serveis de la mateixa Generalitat. La llei fixa la transició de les diputacions cap a les vegueries. Tres, els consells comarcals, que tenen la seva base territorial en la comarca, i que s'instauen mitjançant la llei, del 1987, de l'organització comarcal de Catalunya, i que també recuperen una figura ja existent. Aquesta figura no ha tingut el paper destacat que es preveia en la seva constitució, ja sigui per competències o per finançament. I quatre, els municipis, representats per ajuntaments, que són l'administració local que engloba el terme municipal, i l'administració local per excel·lència.

Adicionalment, i en funció de les administracions participants i dels seus àmbits, ens trobem que també hi ha consorcis, mancomunitats i altres administracions locals específiques, com l'Àrea Metropolitana, l'Autoritat del Transport, etc.

En definitiva, l'administració local mostra una arquitectura institucional difícilment digerible, que s'ha de reformar a partir de criteris d'eficiència, eficàcia i simplicitat, amb una aplicació del principi de subsidiarietat. Al mateix temps, ha d'aprofitar en la seva gestió les economies d'escala que es poden derivar de la prestació de serveis públics.

Sempre ha estat una referència habitual les dificultats financeres de les administracions locals, i malgrat les penúries ha hagut d'enfrontar-se als seus territoris a les mancances que altres administracions mostraven pel fet de ser la porta més pròxima al ciutadà. A vegades, com a resultat d'entendre incorrectament el principi de subsidiarietat, i perquè la resta d'administracions han faltat al principi de lleialtat institucional, i per tant al correcte exercici de les seves competències i del seu corresponent finançament.

S'ha d'exigir a cada administració allò que li correspon, i traslladar-ho a la ciutadania, però suplantant-la no ha de ser la solució, ja que perjudica les malparades hisendes locals, i exonera *de facto* l'administració competent. Ha existit una inadequada identificació entre els problemes dels ciu-

adans i la seva solució per part de les administracions locals, com a executòries d'aquests problemes, en lloc de portar la problemàtica a l'àmbit competent i exigir-li el que per llei li correspon.

Si bé és cert que s'ha parlat reiteradament de la insuficiència financera de les hisendes locals, s'ha de reflexionar sobre si disposen d'una dimensió ajustada i el tipus de despesa que financen. Sobre la primera qüestió hem de recuperar algunes de les reflexions contingudes en l'informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya del 2000, més conegut com *Informe Roca*, que posava a discussió la viabilitat dels municipis amb molt baixa població, d'acord amb la seva impossibilitat financera per prestar els serveis més bàsics del seu àmbit territorial. Això ens evoca la necessitat d'agrupar municipis, per tant de reduir-ne el nombre, de 947 a Catalunya i de 8.112 a Espanya, o bé la de separar les funcions polítiques de les de prestació de serveis que haurien de portar a terme estructures supramunicipals.

En un estudi recent de la Diputació de Barcelona sobre la despesa dels municipis catalans en serveis no obligatoris en el pressupost 2003-2009, coordinat per la professora Maite Vilalta, s'exposa que aquest ha representat el 26,1% del total de la despesa liquidada, amb un import de 301,05 euros per habitant.

## Les despeses impròpies ¿han estat fruit de la pressió ciutadana o han estat promesa electoral i originades per la mateixa classe política local?

Els àmbits de la despesa no obligatòria se centren en seguretat i protecció civil (24,4%), cultura (24,3%), serveis socials i comunitaris (10,4%), educació (8,5%) i sanitat (5,8%). Els municipis amb menys població (menys de 5.000 habitants) són els que suporten més despesa impròpia per càpita, superior al 28% l'any 2009. Això ens porta necessàriament a fer-nos la pregunta de si a cada municipi hi ha d'haver un poliesportiu o una piscina, o si aquests equipaments s'han d'oferir entre diversos municipis. Aquestes despeses impròpies ¿han estat fruit de la pressió ciutadana o han estat promesa electoral i originades per la mateixa classe política local? Llavors, ¿a qui correspon finançar-les?

No voldria tancar aquestes reflexions sense comentar, encara que sigui sumàriament, l'àmbit fiscal de les hisendes locals. Aquestes han estat excessivament dependents de l'activitat constructora (IBI, ICIO i plusvàlues), impostos als quals s'hi han d'afegir els recursos generats per l'activitat urbanística. La tributació municipal és rígida, poc sensible a la conjuntura econòmica, i els seus ingressos van representar l'any 2009 el 43% del total, xifra que els situa en segon lloc darrere de les transferències (45%). De menys quantitat són els ingressos patrimonials (3,5%) i els financers (8,5%). Destaca així la seva dependència financera respecte de les altres administracions.

En definitiva, hi ha un galimaties institucional, una dificultat real de finançar-se per part d'algunes administracions locals i una despesa impròpia, que ens hem de preguntar si s'havia d'haver generat, o bé si l'ha de finançar una altra administració. Hi ha moltes més preguntes i debats oberts en l'organització local i en les seves hisendes locals de les que hi hauria d'haver. Els hem de donar respostes i tancar els debats que perduren en la nostra administració, i especialment, en la d'àmbit local.

Salvador  
GUILLERMO



**Director del Servei d'Estudis Econòmics i Fiscals de Foment del Treball.**

Professor associat del departament d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra. Membre del CTEESC i de la Comissió de l'Acord Estratègic.