



PROPOSTES PER IMPULSAR CATALUNYA: UN FINANÇAMENT MÉS JUST PER ALS MUNICIPIIS

 **GOVERN ALTERNATIU
DE CATALUNYA**

Món Local
Marta Moreta i Cristòfol Gimeno

3 de juny de 2022

CONTINGUT

SITUAR LES FINANCES LOCALS EN UN NOU CONTEXT D'AUTOGOVERN A CATALUNYA	3
EL "DEUTE" DE LA GENERALITAT EN COMPETÈNCIES NO PRÒPIES ASSUMIDES PER L'ADMINISTRACIÓ LOCAL COM A FACTOR D'INESTABILITAT DEL FINANÇAMENT LOCAL. EL CAS DE LES ESCOLES BRESSOL	6
OBLIGACIONS I PROPOSTES DE LA GENERALITAT AMB ELS AJUNTAMENTS	8
1. Finançament de les escoles bressol.....	8
2. Més recursos per serveis socials bàsics a través del contracte programa	8
EL FUTUR FINANÇAMENT LOCAL	10
UN NOU MARC PER AL FONS DE COOPERACIÓ LOCAL. RELLANÇAR ELS PLANS I PROGRAMES DE COOPERACIÓ PER INVERSIONS LOCALS	10
Dades dels Fons de cooperació local.....	12
Dades de creixement de les transferències als ens locals.....	13
Dades del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya (PUOSC).....	14
PROPOSTES PER MILLORAR ELS FONS DE COOPERACIÓ LOCAL I ELS PLANS I PROGRAMES D'INVERSIÓ LOCAL.....	15
3. Incrementar la quantia del Fons de cooperació local.....	15
4. Posar en marxa un Pla de xoc econòmic i social per Als ajuntaments	15
5. Crear un nou Fons per a la Inversió Local en substitució de l'actual PUOSC.....	15
6. Promoure accions per dinamitzar els territoris i activar l'economia.....	16
7. Taxa turística.....	16
8. Fons d'ajuda a la Rehabilitació d'habitatges	16
9. Fons per a l'adquisició de sòl per habitatges protegits	16
REPTES LEGISLATIUS PER A UNA REFORMA DELS GOVERNS LOCALS A CATALUNYA: LA LLEI DE GOVERNS LOCALS I LA LLEI DE FINANCES LOCALS COM A PILARS DE LA REFORMA	17
PROPOSTES I INICIATIVES EN L'ÀMBIT LEGISLATIU PER UNA REFORMA LOCAL A CATALUNYA	20
10. Nova Llei de Governs Locals i Llei de Finances Locals.....	20
11. Impuls de les hisendes locals	20
12. Consell de Governs Locals.....	22

SITUAR LES FINANCES LOCALS EN UN NOU CONTEXT D'AUTOGOVERN A CATALUNYA

Els municipis catalans han suportat les darreres dècades el finançament d'una part important de serveis que competencialment corresponen a la Generalitat de Catalunya.

Tot i que les administracions locals representen un 12% en el volum total de despesa del sector públic i són, per tant, el nivell d'administració menys dotat pressupostàriament, han hagut de fer front a necessitats de les comunitats locals que només les polítiques públiques de proximitat poden satisfer. La resposta a les demandes urgents derivades de la pandèmia és una mostra.

Els ajuntaments, com a administració més propera a la ciutadania, han fet front a nombrosos reptes i necessitats. Aquesta responsabilitat, tot i no tenir un títol competencial clar, ni un finançament assegurat, ha implicat un sobreesforç econòmic determinant.

Al llarg dels darrers anys s'han elaborat diferents informes sobre els recursos que els pressupostos municipals assumeixen en matèries o competències locals no pròpiament situades en el seu àmbit, però rellevants quant a la seva prestació pels interessos legítims de la comunitat local. Ens referim, molt especialment, a aquelles competències de la Generalitat de Catalunya que són assumides totalment o parcialment per part dels ajuntaments, amb un esforç financer rellevant per part dels governs locals.

Aquests tipus de despesa suportada íntegrament pels governs locals ha acompanyat la regulació local en el seu conjunt. No és, doncs, un element diferencial d'un àmbit territorial concret. Però, a Catalunya, l'impacte de l'exercici per part dels governs locals de serveis públics no situats estrictament en el seu àmbit competencial obligatori té perfil, abast i causes pròpies.

Una idea sobre la dimensió d'aquesta atenció singularitzada dels municipis de Catalunya a àmbits de l'activitat pública la titularitat competencial de la qual no és pròpiament local es dona a l'*Informe sobre la despesa no obligatòria als municipis espanyols*¹ elaborat per l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) per encàrrec de la Fundació Democràcia i Govern Local i la FEMP, que quantifica en 301,05 euros per habitant la despesa no obligatòria dels municipis catalans en el període 2003-2009, una xifra que suposa el 30,5% dels pressupostos dels ajuntaments i un 26,1% la despesa liquidada dedicada a atendre aquest tipus de serveis.

Des de l'any 2011, en què es va publicar aquest informe, fins a l'actualitat, el panorama està lluny de resoldre's. La Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LRSAL

¹ <https://www.gobiernolocal.org/informe-sobre-el-gasto-no-obligatorio-de-los-municipios-espanoles/>

2013) tampoc ha redreçat aquesta situació, tot i declarar-la com a un dels seus objectius principals fent-lo servir de coartada per empetir el marc competencial dels governs locals. En efecte, un estudi sobre *l'anàlisi de la despesa no obligatòria dels municipis de la província de Lleida*², elaborat pels professors M. Teresa Armengol i Emilio Elias (2015) i publicat pel Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de Lleida un any després de l'entrada en vigor de la LRSAL, xifra en un 17,41% la despesa no obligatòria dels municipis de les comarques de Lleida. En el cas de la ciutat de Lleida, aquest percentatge puja al 20%.

La majoria d'aquests tipus de serveis corresponen a actuacions en l'àmbit social o el foment de l'ocupació, però també en l'àmbit de la cultura, els esports, la protecció del medi ambient o l'educació. En aquest sentit, el finançament de les places públiques d'escola bressol n'és un exemple paradigmàtic.

Una projecció d'aquestes dades sobre la xifra global dels pressupostos dels ens locals a Catalunya –que se situa avui al voltant dels 10.000 milions d'euros anuals– ens dona una idea de la dimensió de la despesa assumida pels municipis catalans.

Estem davant un distanciament preocupant entre la realitat de l'acció de govern i declaracions protectores de l'autonomia local tan contundents com la de l'article 217 de l'Estat d'Autonomia de Catalunya (EAC), quan determina que les finances locals es regeixen pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal, assignant a la Generalitat l'obligació de vetllar “*pel compliment d'aquests principis*”; un precepte que per tal de construir propostes de millora s'ha de projectar sobre l'article 84 de l'EAC relatiu a les competències locals, els apartats 3 i 4 del qual ens recorden:

Primer. *Que la distribució de les responsabilitats administratives entre les diverses administracions locals ha de tenir en compte el principi de suficiència financera;*

Segon. *Que la Generalitat ha de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació competencial dels governs locals.*

La insuficiència de recursos locals no és aliena a l'acció del govern de la Generalitat de Catalunya en el termes que obliga l'article 219 EAC quan tracta de l'establiment d'un Fons de cooperació local destinat als governs locals. Un fons, de caràcter incondicionat, que s'ha de dotar a partir de “*tots els ingressos tributaris*” de la Generalitat. Però també addicionalment a través de programes de col·laboració financera específica per a matèries concretes que han estat notòriament insuficients.

La insuficiència del Fons de cooperació local i la infradotació de plans i programes de cooperació a la inversió local –PUOSC, Plans de Barris– revelen també una situació de desajust

² <https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Reus2015/htdocs/pdf/p1329.pdf>

en termes d'autogovern entre els mecanismes estatutaris de protecció de l'autonomia local i l'acció del govern de la Generalitat

Encara està pendent de desenvolupar una previsió estatutària de vital importància pels ingressos dels governs locals –també establerta a l'apartat 2 d'aquest article 219 EAC: *“Els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la Llei de finances locals de Catalunya...”*– sense la qual és impossible complir amb la garantia amb la qual aquest precepte de l'Estatut assegura l'acció dels governs locals en afirmar que: *“Es garanteixen als governs locals els recursos suficients per a afrontar la prestació dels serveis de titularitat o la gestió dels quals se'ls traspassi o se'ls delegui...”*

L'EAC s'ocupa de les hisendes locals en el capítol III del títol VI, la principal innovació del qual és la previsió d'una Llei de finances locals. Aquesta norma, de conformitat amb l'article 220 de l'EAC, no només pot desenvolupar els principis i disposicions contingudes en el capítol dedicat a regular “les finances dels governs locals”, sinó tots els altres principis i disposicions que, afectant les hisendes locals, es recullen en altres rúbriques de l'Estatut.

En aquest marc, l'article 218.2 de l'EAC determina que les competències de la Generalitat en matèria de finançament local poden incloure la capacitat legislativa per establir tributs propis dels governs locals, així com la fixació de criteris de distribució de les participacions a càrrec del Pressupost de la Generalitat, de l'article 218, 3 i 4 sobre competència en matèria de gestió tributària dels governs locals, sense perjudici de la gestió tributària que es delegui a l'Agència Tributària de Catalunya i de la seva participació en aquesta, o de l'article 221, relatiu als mecanismes de gestió consorciada del cadastre en la que han de participar els ens locals.

Ja hem dit que, d'acord amb l'article 219 EAC el legislador ha de preveure la regulació del fons català de cooperació, de caràcter incondicionat, el qual s'ha de nodrir de “tots els ingressos tributaris” de la Generalitat. De tot això ha de tractar la Llei de finances locals. També aquesta llei serà la que determini els criteris de distribució, en el marc de les bases estatals, que ingressos estatals i subvencions incondicionades estatals hauran de rebre els governs locals a través de la Generalitat. Finalment, la Llei de finances locals ha d'establir els criteris de distribució respectant, com hem vist, els principis de capacitat fiscal, de necessitat de despesa i de suficiència dels ens locals.

Podem afirmar que avui les hisendes locals a Catalunya se situen en aquest context orfe d'una legislació sobre finances a la qual remet l'EAC des de fa més de 15 anys. Una carència normativa que deixa indefensos els governs locals davant decisions alienes que afecten la seva autonomia financera i que, a tall d'exemple, no permet comptar, a través d'una Llei de governs locals, que aquesta incorpori clàusules de garantia que assegurin possibles compensacions per reduccions dels seus ingressos tributaris a causa de modificacions legislatives. Es tracta de

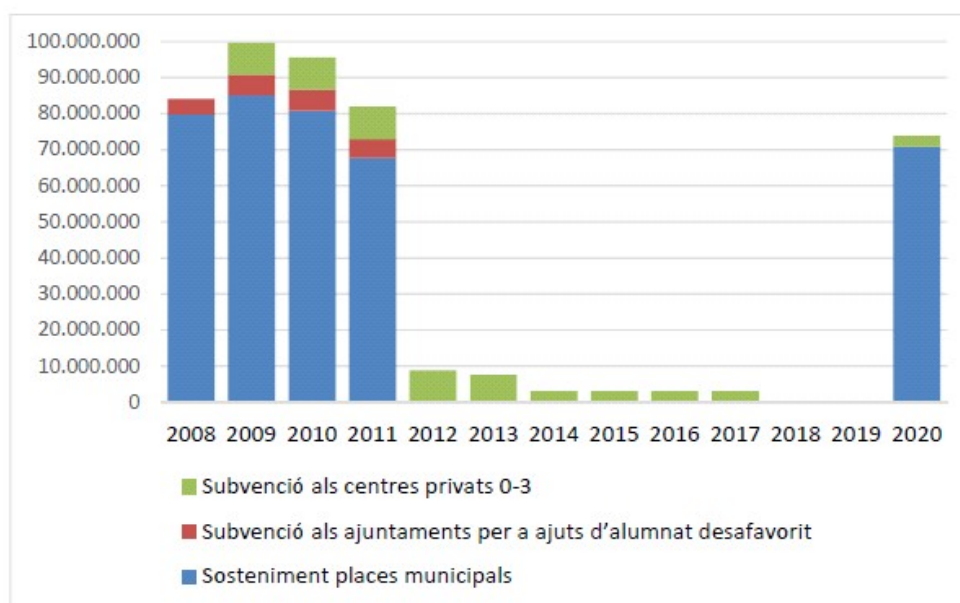
compensar als governs locals per les disminucions d'ingressos tributaris derivats de modificacions normatives que incloguin, per exemple, beneficis fiscals obligatoris en tributs locals o qualsevol modificació que comportés reducció dels ingressos tributaris locals.

S'ha d'obrir una nova etapa en la qual les finances locals se situïn en el context d'autogovern que els municipis de Catalunya mereixen.

EL "DEUTE" DE LA GENERALITAT EN COMPETÈNCIES NO PRÒPIES ASSUMIDES PER L'ADMINISTRACIÓ LOCAL COM A FACTOR D'INESTABILITAT DEL FINANÇAMENT LOCAL. EL CAS DE LES ESCOLES BRESSOL

Un exemple d'aquesta inacció del Govern de la Generalitat sobre les finances locals i de la insuficiència en les polítiques de col·laboració i cooperació amb els governs locals de Catalunya es reflecteix en la prestació del servei d'escoles bressol a Catalunya.

Gràfic 1. Suport de la generalitat en el finançament d'ajuntaments i centres privats



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació i la Sindicatura de Greuges (2018)

La resistència al llarg dels anys a donar compliment a la mateixa Llei d'educació de Catalunya i a les recomanacions del Síndic de Greuges amb motiu de l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, va obligar els municipis a obtenir la seva satisfacció en seu judicial, després d'un llarg procés fins a la Sentència del Tribunal Suprem de 7 de febrer de 2019 que –refermant una altra anterior del TSJC– obliga al sosteniment i finançament de les escoles bressol de titularitat municipal d'una trentena d'ajuntaments catalans que presten serveis a més de 2 milions d'habitants.

El Tribunal Suprem reconeix a diferents municipis el dret a percebre la suma de 1.300 € per alumne amb relació als cursos 2012-13, 2013-2014 i 2014-2015, i un deute total als municipis de 14 milions d'euros. Es tractava només que la Generalitat complís amb la Llei d'educació de Catalunya.

Cal recordar que l'etapa educativa de 0 a 3 anys es considera un servei públic prioritari i universal, una etapa clau per al desenvolupament dels infants, en la lluita per l'equitat i també per afavorir la conciliació familiar. S'ha de recuperar, en termes de reforma legal amb estabilitat, la corresponsabilitat del Govern de la Generalitat en el finançament de les escoles bressol.

Les retallades a les escoles bressol s'han anat produint des del 2011, i que van passar inicialment de 1.800 € anuals per infant a 0 € al final. Els ajuntaments van haver d'assumir, amb grans esforços en anys de restriccions pressupostàries molt acusades, el sosteniment del servei d'escoles bressol a partir del curs 2012-13, quan el govern de la Generalitat va deixar de complir amb les obligacions pressupostàries de finançament del sosteniment i funcionament de les llars d'infants.

Ara l'Acord-marc entre les entitats municipalistes i el Departament d'Educació³ del proppassat mes d'abril 2022 camina en una direcció propera a la defensa de les posicions municipalistes de gratuïtat i finançament a càrrec dels pressupostos de la Generalitat. Un camí que haurà de superar encara les insuficiències del pas donat per la Disposició Addicional 17a de la Llei 2/2021, de 29 de desembre, de mesures, fiscals, financeres, administratives i del sector públic de Catalunya, que estableix que tots els serveis que presten els ajuntaments han de comptar amb el finançament necessari.

No hi ha fins al moment un canvi substancial en la situació que descrivim. Ni en iniciatives legislatives sobre finances locals que assegurin el principi de suficiència financera local protegit per l'EAC, ni en el reforçament dels mecanismes de finançament a través de fons incondicionals, ni en els plans de cooperació a la inversió local adreçats a millorar la cohesió social i la sostenibilitat als barris i concretin les polítiques públiques de reequilibri territorial que el govern de la Generalitat ha de promoure i incentivar.

Aquests canvis a Catalunya són possibles. Uns canvis en la línia dels Pressupostos Generals de l'Estat per a 2022 que incrementen la inversió en educació en un 130%, un màxim històric que permetrà combatre la desigualtat i protegir la igualtat d'oportunitats: més de 303 M€ en beques i ajudes a l'estudi per a Catalunya, 78 M€ per programes de prevenció de l'abandonament escolar, 5,2 M€ per la formació professional i ja transferits 3 M€

³ <https://educacio.gencat.cat/web/.content/home/actualitat/gratuïtat-infantil2/010422-acord-marc-financament-i2.pdf>

extraordinaris a la Generalitat per beques menjador, o els 19 M€ per polítiques educatives relacionades amb la digitalització i els més de 4,5 M€ per a l'alumnat vulnerable.

Aquesta és la diferència entre un govern que potencia una educació forta i de qualitat i un altre que ha deixat d'apostar per un sistema educatiu públic i de qualitat.

OBLIGACIONS I PROPOSTES DE LA GENERALITAT AMB ELS AJUNTAMENTS

1. FINANÇAMENT DE LES ESCOLES BRESSOL

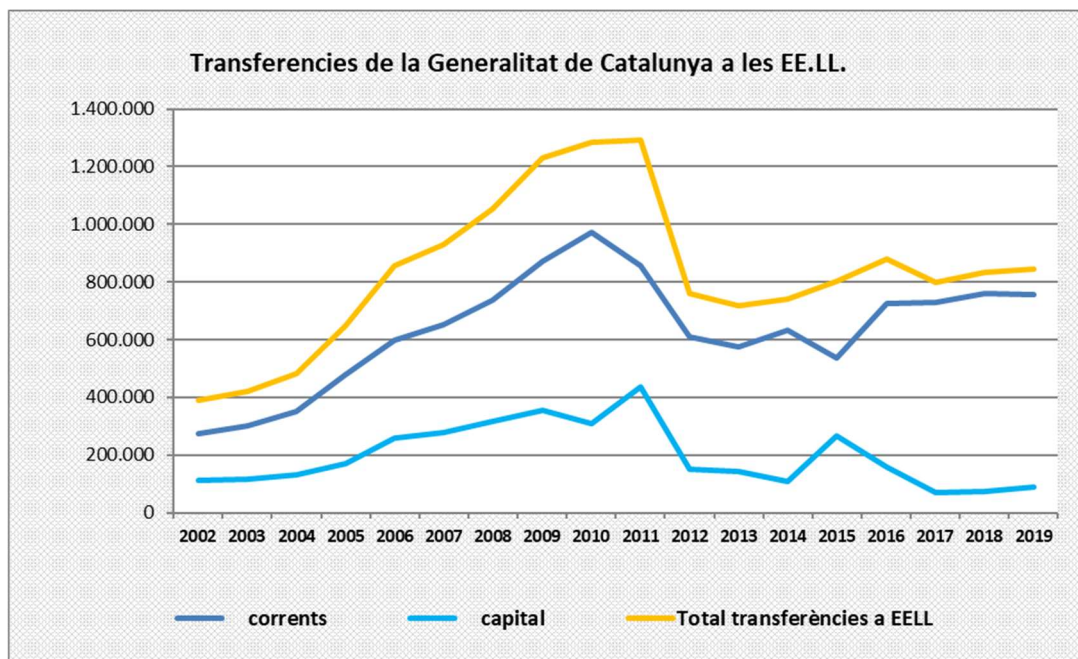
La universalització i gratuïtat del primer cicle de 0 a 3 anys és una prioritat social que ha de permetre facilitar un servei públic d'alta qualitat. En aquest sentit, proposem una aplicació gradual, de manera que a partir de l'any 2024 no tingui cap cost per a les famílies. A més, cal planificar un increment del 22% de l'oferta pública arreu del territori amb la creació de 10.884 noves places públiques d'educació infantil de primer cicle fins al 2024. Cal, per tant, assegurar el pagament als ajuntaments del cost real unitari d'una plaça pública de 0 a 3 anys, que està fixada en 5.536 euros, i no els 1.600 euros que està pagant la Generalitat.

A més, és imprescindible retornar el deute pendent de la Generalitat als ajuntaments que s'han fet responsables del sosteniment del servei públic d'escoles bressol i fer efectiu el pagament de la suma de 1.300 euros per alumne amb relació als cursos 2012-2013, 2013-2014 i 2014-2015, donant compliment a la sentència del TCJC de gener de 2018 per als ajuntaments que estiguin afectats.

2. MÉS RECURSOS PER SERVEIS SOCIALS BÀSICS A TRAVÉS DEL CONTRACTE PROGRAMA

En l'actualitat, el Govern gestiona diferents transferències corrents per finançar programes i serveis de competència compartida entre la Generalitat i els ajuntaments. Es tracta de subvencions (condicionades) que tenen per objectiu, principalment, programes locals de benestar, educació, habitatge, etc., especialment importants ara que el risc d'exclusió és molt alt en la societat catalana. Aquest conjunt de transferències corrents representen, el 2022, el 8% dels ingressos corrents de la Generalitat, 2.057 milions d'euros.

Més enllà de la necessitat que es produeixi un debat sobre el repartiment de competències entre la Generalitat i els municipis en la gestió i prestació de diferents serveis de benestar amb ocasió de la redacció de la nova Llei de governs locals, la nostra proposta passa per un augment progressiu d'aquestes transferències fins a arribar al 10% dels ingressos corrents de la Generalitat en 2026, tenint en compte que van representar el 3% dels ingressos corrents de la Generalitat el 2020, és a dir, 755 milions d'euros.



Font: Elaboració pròpia

A més, proposem que la col·laboració econòmica de la Generalitat amb aquests serveis locals, els serveis socials bàsics, serveis d'atenció domiciliària, escoles bressol, escoles de música, etc.. estigui sempre regulada per contracte programa, una eina de gestió que permet establir una relació equilibrada entre les parts, caracteritzada per una corresponsabilitat del govern autonòmic i del govern local en la gestió, la prestació i la implementació dels serveis al territori. Aquest contracte programa contemplarà les característiques de la col·laboració, imports i els elements bàsics de la col·laboració, tals com les condicions, la durada o l'anticipació amb què caldrà concretar la finalització d'aquest programa.

EL FUTUR FINANÇAMENT LOCAL

UN NOU MARC PER AL FONS DE COOPERACIÓ LOCAL. RELLANÇAR ELS PLANS I PROGRAMES DE COOPERACIÓ PER INVERSIONS LOCALS

Els articles 217 i següents de l'EAC garanteixen als governs locals de Catalunya els recursos suficients per afrontar la prestació dels serveis la titularitat o la gestió dels quals els siguin traspassats o delegats. És la Llei de finances locals de Catalunya prevista a l'EAC la que haurà de desplegar les previsions relatives a les finances locals del capítol III del títol VI de l'EAC, amb la singular prevenció que *“les facultats en matèria de finances locals que aquest capítol atribueix a la Generalitat s’han d’exercir tenint en compte l’autonomia municipal i escoltat el Consell de Govern Locals”*.

La Llei de finances locals, conjuntament amb la Llei de governs locals, són les que permetran en termes estatutaris construir la singularitat institucional dels governs locals en el marc de l'autogovern de Catalunya.

Entenem que la Llei de governs locals ha de marcar la interpretació estatutària més adequada a la protecció de l'autonomia local i a l'exercici efectiu de les competències locals, incidint en els principis informadors de les finances locals o dibuixant el camí a la Llei de finances locals, que serà la que reguli els aspectes substantius i desenvolupament en els àmbits reservats a una llei de quòrum reforçat com és aquesta. D'aquí la necessitat de la seva tramitació alhora.

D'altra banda, determinats instruments de cooperació i col·laboració a la inversió local en els seus aspectes més vertebrals han d'estar protegits per la norma que s'ha d'ocupar de defensar l'espai competencial local, que és la Llei de governs locals.

L'article 142 de la CE estableix que el principi de suficiència financera de les hisendes locals pivota entorn els tributs locals propis, les participacions en tributs de l'Estat i les participacions en tributs autonòmics. Aquest precepte obliga les comunitats autònomes a preveure la participació dels ens locals en els tributs autonòmics, però el text constitucional no concreta la forma d'aquesta participació. Ha de ser la llei catalana qui la reguli, encara que, segons es desprèn de l'article 9.7 de la Carta europea d'autonomia local, la regla general és que siguin participacions incondicionades o no afectades a finalitats específiques. Així es contempla als articles 195 i ss. del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya⁴, però el fet que ara es fixi de forma explícita en un precepte estatutari reforça la seva protecció i continuïtat. Aquí situem la força de l'article 219 de l'EAC.

⁴ <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/dlg/2003/04/28/2>

L'Informe sobre desplegament de l'Estatut de Catalunya en matèria de finançament local⁵ (2010) recorda que la Generalitat pot regular, perquè en té competència exclusiva o compartida amb l'Estat, la participació de les entitats locals en els ingressos de la Generalitat i el Fons de cooperació local, el règim pressupostari de les entitats locals, la tutela financera, i la gestió tributària i financera.

En canvi, per regular els tributs locals i els criteris de distribució de participacions en tributs i en subvencions incondicionades a l'Estat, l'EAC exigeix l'establiment d'un nou marc jurídic de les finances locals per tal que la Generalitat pugui regular els anteriors aspectes.

No obstant això, aquest nou marc, que l'EAC eleva en protecció a rang orgànic, està encara pendent de construcció. És aquest un factor d'afebliment de les finances locals que no podem obviar, màxim quan el context requereix majors marges de manobra dels governs locals per fer front a situacions com la crisi provocada per la pandèmia. Precisament, la Subdirecció General de Cooperació Local va elaborar un informe (2021) que avaluava la incidència d'aquesta crisi en els ingressos dels ens local i analitzava les dades corresponents a les liquidacions de 2019, 2020 i pressupost 2021, així com les dades publicades pel Ministeri d'Hisenda en aquells exercicis. D'aquestes últimes dades se'n desprèn que hi ha hagut una reducció en el percentatge de recaptació i, per tant, s'ha produït una pèrdua clara d'ingressos; algunes xifres apunten a una pèrdua de 420 milions d'euros pels ajuntaments.

És en aquest context que el Fons de Cooperació Local adquireix rellevància en el conjunt del sistema de finançament local.

L'EAC protegeix els municipis i limita la discrecionalitat del legislador ordinari per regular-lo quan estableix que:

- a) serà de caràcter incondicionat, el que implica que la regla de la no afectació a finalitats específiques no podrà tenir excepcions; i
- b) es dotarà a partir de "tots" els ingressos tributaris de la Generalitat.

Això sense perjudici que la protecció de l'EAC se situï dins del que el TC estableix com a limitacions de caire constitucional:

- a) Els criteris de distribució de les subvencions entre els municipis es troben indubtablement en connexió amb la garantia constitucional de l'autonomia i suficiència financera dels articles 140 i 142 de la CE.
- b) Els criteris de distribució han de lligar-se també als principis de solidaritat i equilibri territorial, que han de ser garantits per l'Estat segons l'article 138 de la CE.

⁵ Informe elaborat el gener de 2010 per un grup de treball sobre finances locals nomenat pels consellers d'Economia i Finances i de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya.

- c) El sistema de subvencions als municipis ha d'emmarcar-se a l'àmbit de la "Hisenda General", competència que és exclusiva de l'Estat, en virtut de l'article 149.1.14a de la CE.

Així doncs, l'article 219.1 de l'EAC atorga a la Generalitat competències per a determinar els criteris de distribució de la participació dels ens locals en els ingressos tributaris de la Generalitat i, a la vegada, té similar competència respecte de les participacions locals en tributs i subvencions incondicionades estatals, si bé, en aquest cas, la Generalitat ha de respectar els criteris que fixi l'Estat.

La discrecionalitat de la Generalitat per a desenvolupar aquesta competència que li reconeix l'EAC es veu limitada per tres factors:

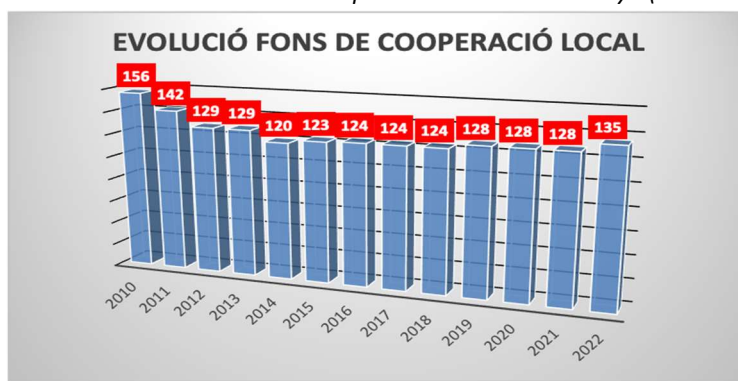
- La capacitat fiscal dels governs locals, és a dir, el potencial de recaptació dels seus tributs;
- Les necessitats de despesa dels governs locals, és a dir, el volum de recursos que es veuen obligats a destinar per a la realització de les tasques que desenvolupen; i
- La garantia de la suficiència financera, la qual actua com a clàusula de tancament, de tal manera que, siguin quins siguin els criteris de distribució fixats, la seva aplicació mai pot posar en perill la viabilitat econòmica de cap entitat local.

No és, precisament, el marc estatutari que en disposem el factor d'afebliment de les finances locals a Catalunya sinó, ans al contrari, la seva manca de desenvolupament que desprotegeix els municipis i limita la seva capacitat de govern i de resposta als reptes de creixement, sostenibilitat i igualtat que omplen l'Agenda Local a Europa.

DADES DELS FONS DE COOPERACIÓ LOCAL

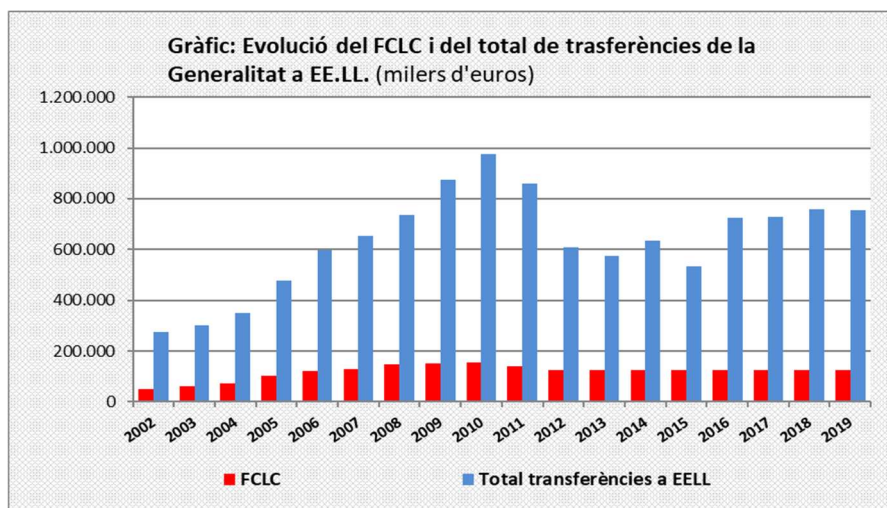
Al llarg d'aquesta última dècada les administracions locals s'han vist afectades directament per aquest afebliment. Les dades del Fons de cooperació local en els últims 10 anys són prou eloqüents: ha passat de 156 milions d'euros l'any 2010, als 129 actuals; és a dir un 17% menys.

Quadre 1. Evolució del Fons de Cooperació Local de Catalunya (2010-2022)



Font: Generalitat de Catalunya

Actualment, el Fons de cooperació local de Catalunya és l'única transferència corrent no condicionada de la Generalitat als governs locals i, de fet, és l'embrió de la participació de les entitats locals en els ingressos de la Generalitat (Participació d'Impostos a les comunitats autònomes). El 2022 el Fons suposa el 0,56% dels ingressos corrents previstos en el pressupost de la Generalitat. Si ens referim específicament a la part destinada als ajuntaments, el percentatge es redueix a 0,36%.

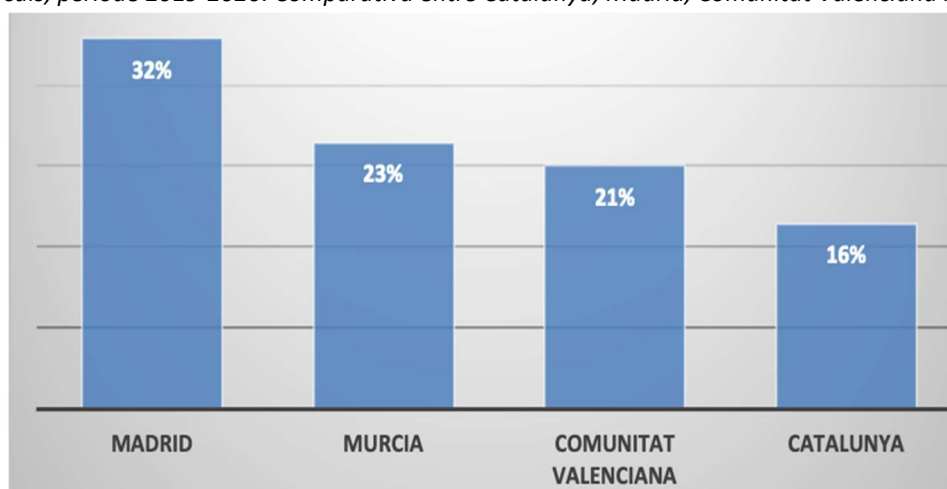


Font: Elaboració pròpia

DADES DE CREIXEMENT DE LES TRANSFERÈNCIES ALS ENS LOCALS

Si analitzem les transferències als governs locals de Catalunya en el període 2019-2020, en plena crisi per la pandèmia, i ho comparem amb l'esforç d'altres comunitats autònomes, les dades són també decebedors: Catalunya creix només un 16% enfront del 21% de la Comunitat Valenciana, el 23% de la Regió de Múrcia o el 32% de la Comunitat de Madrid.

Quadre 2. Dades de creixement de les transferències corrents en percentatge de les comunitats autònomes als ens locals, període 2019-2020. Comparativa entre Catalunya, Madrid, Comunitat Valenciana i Múrcia



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública

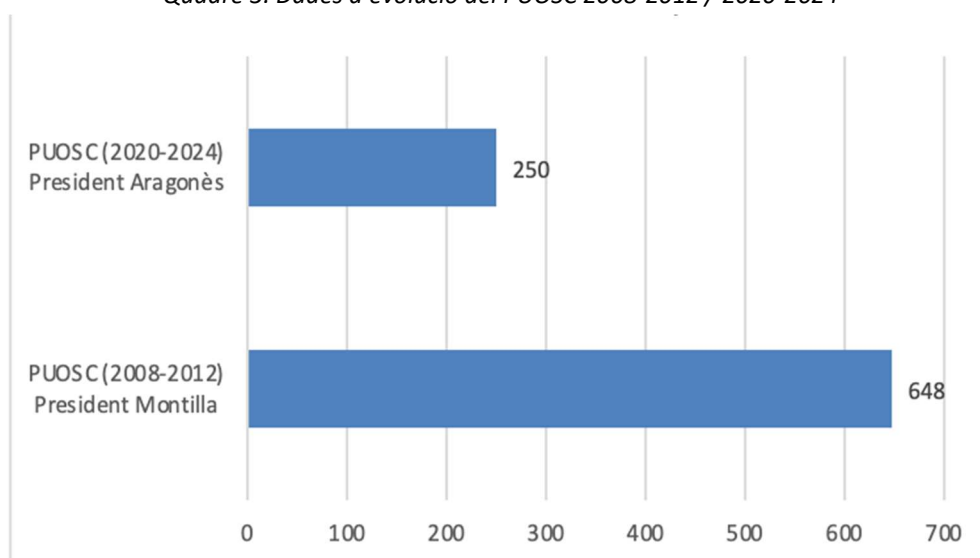
DADES DEL PLA ÚNIC D'OBRES I SERVEIS DE CATALUNYA (PUOSC)

Un altre element que permet polsar l'estat de les finances locals a Catalunya és el Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya (PUOSC). Aquest Pla és un instrument que concreta el desplegament de competències exclusives del govern de Catalunya en l'àmbit de la cooperació local. Aquest és el principal instrument de cooperació per a la realització d'obres i serveis de competència local en mans de la Generalitat de Catalunya. Les inversions vehiculades a través d'aquest pla incideixen directament en la qualitat de vida de la ciutadania, finançant actuacions per cobrir les necessitats dels habitants dels municipis, siguin grans o petits.

Doncs bé, les dades d'aquest Pla, que va romandre sense convocar-se durant més de 7 anys, reflecteixen també una situació crítica que caldrà redreçar en el futur, bé amb la continuïtat d'aquest Pla o a través d'un Pla d'Inversions Locals de Catalunya que complementi d'altres plans, com els de barris, i orientin les inversions locals cap als objectius de sostenibilitat, desenvolupament i resiliència dels nostres pobles i ciutats.

La convocatòria de PUOSC (2008-2012) oberta pel govern del president Montilla, estava dotada amb 648 milions d'euros. Avui el Pla aprovat pel govern del president Aragonès, elaborat i aprovat deu anys més tard del darrer convocat pel període (2020-2024), està dotat amb l'exigua xifra de 250 milions d'euros, solament un 38% de la dotació del Pla anterior. Una dada sense precedents en els últims 40 anys de governs locals democràtics.

Quadre 3. Dades d'evolució del PUOSC 2008-2012 / 2020-2024



Font: Generalitat de Catalunya

PROPOSTES PER MILLORAR ELS FONS DE COOPERACIÓ LOCAL I ELS PLANS I PROGRAMES D'INVERSIÓ LOCAL

3. INCREMENTAR LA QUANTIA DEL FONS DE COOPERACIÓ LOCAL

Mentrestant s'aprova la Llei de Finances Locals que reclamem, proposem que l'actual Fons de cooperació local de Catalunya arribi progressivament, en quatre anys, al 3% dels ingressos corrents de la Generalitat, el que vol dir passar d'una dotació anual de 136 milions d'euros (2022) a una de 760 (2026).

4. POSAR EN MARXA UN PLA DE XOC ECONÒMIC I SOCIAL PER ALS AJUNTAMENTS

Cal plantejar un Pla de xoc econòmic i social pels ajuntaments per fer front a la recuperació, ja que aquests han vist reduïts notablement els seus ingressos sobretot durant la pandèmia de la covid-19. En aquest sentit, cal crear una aportació econòmica extraordinària mitjançant un nou Fons de cooperació local per a la reconstrucció social i econòmica dels municipis per dotar-los de més capacitat financera, amb una línia especial per als micropobles, pobles rurals i de muntanya, tenint en compte criteris demogràfics, taxa d'atur, envelliment, PIB...

5. CREAR UN NOU FONS PER A LA INVERSIÓ LOCAL EN SUBSTITUCIÓ DE L'ACTUAL PUOSC

Cal una reformulació radical del PUOSC. El Pla és marginal dintre del conjunt de transferències de la Generalitat als governs locals i té una incidència reduïda (els últims anys representa poc més del 1% del finançament del conjunt de les inversions locals agregades). No és un instrument adequat per garantir el manteniment del stock de capital públic i la qualitat de vida dels ciutadans. El PUOSC mai s'ha destacat per les aportacions de la Generalitat (s'ha finançat, en gran part, amb els recursos de l'Estat i de les Diputacions) però progressivament ha caigut en la irrellevància. Per tant, cal adequar aquest instrument a les noves necessitats.

En aquest sentit, es proposa la creació de un nou Fons per a la Inversió Local que substitueixi a l'actual PUOSC i permeti garantir les inversions en el temps, facilitant la seva planificació. Considerem que la inversió pública és necessària per a la millora dels serveis locals i, a més, contribueix a la dinamització de l'economia local i l'ocupació.

Proposem que la quantitat que anualment aporti la Generalitat a aquest Fons sigui un percentatge dels seus ingressos corrents. La distribució hauria de tenir en compte la capacitat econòmica global de cada municipi i, en aquest sentit, s'hauria d'afavorir als municipis de menor dimensió. L'objectiu de cara a la dotació d'aquest Fons és arribar als 225 milions de euros anuals d'aportació del pressupost de la Generalitat. D'aquesta manera la Generalitat contribuiria a les inversions locals en un 15% (la inversió local anual mitjana està al voltant dels 1.500 milions d'euros).

6. PROMOURE ACCIONS PER DINAMITZAR ELS TERRITORIS I ACTIVAR L'ECONOMIA

Cal impulsar una nova Llei de barris, per la millora i posada en marxa d'una veritable política pública de rehabilitació energètica del parc d'habitatges que doni compliment a les prescripcions de la Llei 16/2017 del canvi climàtic, recuperant com a mínim els nivells pressupostaris de l'any 2010.

En aquest sentí, proposem la recuperació de la dotació pressupostaria de 100 milions per actuacions integrals a barris. Aquesta era l'aportació del Govern de la Generalitat al Pla de Barris. Es tracta d'actualitzar el programa a partir de l'experiència del període 2004-2010 introduint factors complementaris (ocupació, eficiència energètica, etc.) i actuar conjuntament amb els ajuntaments seleccionats (aportaven el 50% aproximadament del conjunt de la inversió).

7. TAXA TURÍSTICA

La participació dels ajuntaments en el rendiment de l'Impost sobre les estades en establiments turístics (taxa turística) ha d'augmentar progressivament. El turisme és una important activitat econòmica que contribueix a l'economia catalana, però el cost de serveis públics addicionals per pal·liar algunes de les seves externalitats ho paguen els ajuntaments, que a més han d'instrumentar mesures correctores de les molèsties que aquesta activitat genera en alguns barris. És per això que demanem que la recaptació d'aquest impost vagi íntegrament al municipi on s'ha cobrat l'impost i que es flexibilitzi les finalitats en l'ús d'aquest recursos. La Generalitat va ingressar 56 milions d'euros per aquest impost el 2019, del qual només el 40% ho reben els ajuntaments.

8. FONS D'AJUDA A LA REHABILITACIÓ D'HABITATGES

Es proposa la creació d'un Fons d'ajuda a la rehabilitació d'habitatges dotat a partir de les aportacions de la Generalitat i dels ajuntaments. Els recursos dels ajuntaments hauran d'invertir-se en el municipi i s'unificaran tràmits i gestió, mitjançant les Oficines locals d'habitatge. La dotació mínima de la Generalitat hauria de ser de 50 milions d'euros.

9. FONS PER A L'ADQUISICIÓ DE SÒL PER HABITATGES PROTEGITS

També es proposa la creació d'un Fons per a l'adquisició de sòl per a habitatges protegits per part dels ajuntaments. Un dels problemes principals per a la promoció d'habitatge públic és la manca de patrimonis públics locals de sòl. Si es facilita la compra pública de sòl per part dels governs locals, s'afavorirà l'actuació de tots els agents que intervenen en la promoció d'habitatge. La dotació mínima anual ha de ser de 50 milions d'euros.

REPTES LEGISLATIUS PER A UNA REFORMA DELS GOVERNS LOCALS A CATALUNYA: LA LLEI DE GOVERNS LOCALS I LA LLEI DE FINANCES LOCALS COM A PILARS DE LA REFORMA

L'EAC tracta de fer un blindatge en positiu del principi d'autonomia local sobre l'atribució de competències, superant les deficiències del legislador bàsic estatal. Així s'explica el contingut de l'article 160.1. de l'EAC. En aquest sentit, l'EAC s'erigeix en baluard de l'autonomia local amb una declaració competencial, com la de l'article 84, que enforteix el marc jurídic local com mai ho ha fet una Llei orgànica. Tot això sobre la pedra angular de l'article 86 de l'EAC, que reforça la declaració de l'article 83.1, en refermar al municipi com a *"l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics"*.

A més, l'EAC prefigura un sistema de bon govern local adaptat a les exigències d'una democràcia local avançada i dotada d'una administració innovadora, oberta, transparent, responsable i de qualitat. El desenvolupament de les seves previsions a través d'una Llei de governs locals és avui un repte que no es pot demorar per més temps. La preservació del medi, la sostenibilitat, el dret a la cultura, a l'educació, a la salut, el dret a la llibertat cultural, religiosa, el dret a la convivència, el dret als serveis públics de protecció social, el dret a la participació política o a la protecció dels col·lectius i ciutadans més vulnerables, són avui configuradors d'un "dret a la ciutat" que la nova Llei de governs locals hauria d'integrar convenientment amb l'Agenda 2030 i els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS).

En concret, l'EAC reordena el sistema de govern local amb una clara voluntat de reforçar la posició dels municipis fixant tres grans objectius:

- Millorar l'eficiència de totes les administracions públiques que cogovernen en el territori i garantir la correcta prestació dels serveis públics a la ciutadania.
- Construir una administració pública propera, oberta i participativa.
- Assegurar el benestar i la qualitat de la vida dels ciutadans i ciutadanes, amb un desenvolupament sostenible i integrador.

La consecució d'aquests grans objectius estatutaris és el repte d'una nova Llei dels governs locals de Catalunya, que desenvolupi íntegrament el capítol VI, "el govern local", del títol II de l'EAC, referit a les institucions. Una llei que reforci l'autonomia municipal i configuri un nou sistema de govern local adaptat als reptes dels ODS 2030.

Han transcorregut més de quinze anys i Catalunya no ha estat capaç de dotar-se d'una Llei de governs locals i d'una Llei de finances locals en el sentit obert per l'EAC.

Aquesta mancança ha afeblit la posició institucional dels governs locals a Catalunya i ja és l'hora d'encarar-la juntament amb altres reformes –en normes i també en plans i programes

adreçats als ens locals— per a facilitar l’acció dels governs locals d’acord amb els reptes que té plantejats tot el sector públic europeu i les polítiques comunitàries de recuperació que marcaran l’agenda local en els pròxims anys.

L’aprovació d’aquesta Llei de governs locals és una prioritat per al progrés de les nostres comunitats locals i per millorar l’autogovern de Catalunya.

La nova Llei de governs locals haurà d’articular i sistematitzar la previsió sobre *“distribució de responsabilitats administratives en les matèries a què fa referència l’apartat 2 entre les diverses administracions locals”*. És a dir, residenciar convenientment aquest llistat de matèries en cadascun dels governs locals en els quals s’estructura l’organització territorial i en el cas dels municipis, atenent la seva capacitat de gestió i els principis de subsidiarietat, diferenciació i suficiència financera.

En relació amb el principi de suficiència financera, els articles 217 i següents de l’EAC garanteixen als governs locals els recursos suficients per afrontar la prestació dels serveis la titularitat o la gestió dels quals els sigui traspasada o delegada. És la Llei de finances locals emergent a l’article 220 la que haurà de desplegar les previsions relatives a les finances locals del Capítol III del Títol VI de l’EC, amb la particular prevenció que *“les facultats en matèria de finances locals que aquest capítol atribueix a la Generalitat s’han d’exercir amb respecte a l’autonomia municipal i escoltat el Consell de Govern Local”*.

D’aquí la necessitat que les iniciatives legislatives corresponents a la Llei de governs locals i a la Llei de finances locals segueixen una tramitació simultània, per assegurar les tres bases normatives interdependents sobre les quals assenta l’EAC la defensa de l’autonomia local:

- la Llei de governs locals,
- la Llei de finances locals, i
- la Llei del Consell de Govern Locals.

És en aquest context de bases normatives interdependents que la Llei de governs locals pot incorporar, per exemple, «clàusules de garantia» que assegurin compensacions davant reduccions dels seus ingressos tributaris a causa de modificacions legislatives que afectin la seva autonomia financera, és a dir, compensar als governs locals per les disminucions d’ingressos tributaris derivats de modificacions normatives que incloguin beneficis fiscals obligatoris en tributs locals o qualsevol modificació que comportés reducció dels ingressos tributaris locals.

El Consell de Govern Locals, previst a l’article 85 de l’EAC —sistemàticament situat com a un precepte subsegüent al de les competències locals— es configura com a un òrgan de representació de municipis i vegueries —és a dir, de l’organització territorial bàsica— en les institucions de la Generalitat. Té una doble funció d’assegurar, d’una banda, la seva consulta

en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectin les administracions locals i, d'altra banda, en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic.

La Llei de governs locals hauria d'integrar la regulació actual del Consell en els seus aspectes nuclears i aprofitar aquesta integració per resoldre els dèficits institucionals que ha generat la Llei 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals, modificada per Llei 8/2011, de 27 de desembre.

La darrera renovació dels càrrecs del Consell de Governos Locals s'ha produït recentment, vuit anys després de l'anterior renovació al 18 de desembre de 2013. Aquest òrgan ha estat inactiu des de la renovació electoral de 2015 fins al febrer de 2022 i sense retre compte de les preceptives memòries d'activitat al Parlament de Catalunya des de fa sis anys, com ja va deixar testimoni l'acta de la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament del 27 de juny de 2018. Avui, encara que renovat, roman sense mitjans pressupostaris propis i amb una activitat limitada a l'elaboració del seu reglament de funcionament.

L'EAC va optar per no determinar un tipus de representació concret en aquest òrgan. Malgrat això l'opció de la Llei del Consell de Governos Locals vigent va ser de representació unilateral o de composició únicament local. Cal reflexionar sobre si aquesta opció facilita o no el compliment de les funcions encomanades a l'EAC o si calen canvis que permetrien superar el dèficit institucional que ha patit aquest òrgan des de la seva creació; per exemple si la doble funció establerta a l'Estatut –especialment la referida a la tramitació de plans, programes d'actuació i normes reglamentàries– pot articular-se a través d'un funcionament bicameral– amb una cambra de representació exclusivament local per a la tramitació de lleis que afectin directament els ens locals i una altra cambra de representació mixta Generalitat-Governos Locals per a la tramitació de plans, programes i normes reglamentàries.

En cap cas el Consell de Governos Locals pot limitar l'acció lliure i plural de base associativa dels ens locals.

PROPOSTES I INICIATIVES EN L'ÀMBIT LEGISLATIU PER UNA REFORMA LOCAL A CATALUNYA

Els municipis necessiten reformes legals i programàtiques posposades des de fa anys i ara ja inajornables.

10. NOVA LLEI DE GOVERNS LOCALS I LLEI DE FINANCES LOCALS

La Llei de governs locals i la Llei de finances locals són imprescindibles per desenvolupar les previsions estatutàries, clarificar les competències i impulsar un nou sistema institucional local a Catalunya que es regeixi pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal.

És fonamental que els ajuntaments se sentin acompanyats per la Generalitat, perquè no hi ha hagut prou diàleg i, sense diàleg, no hi ha coordinació. Ens cal una cogovernança real, amb corresponsabilitat, cooperació i col·laboració entre els ajuntaments i la Generalitat.

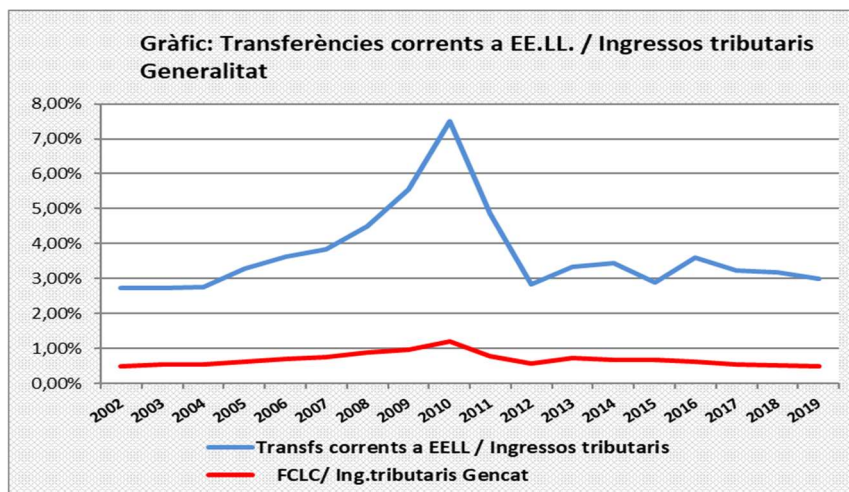
En aquest sentit, la futura Llei de governs locals pot contribuir al canvi de posició constitucional dels governs locals, tal com reclama la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) i compartim des del Govern Alternatiu, amb un millor escenari competencial, econòmic i financer per als governs locals.

Per això, es fa imprescindible també que la nova Llei de governs locals estigui a l'altura d'un Estatut que ajuda a clarificar les competències locals i a impulsar un nou sistema de finançament local, mitjançant la Llei de finances locals, que es regeixi pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal. Per aquesta raó, és tan important la Llei de finances locals, indissolublement lligada en l'EAC a la Llei de governs locals de Catalunya i que requereix 3/5 parts per la seva aprovació.

11. IMPULS DE LES HISENDES LOCALS

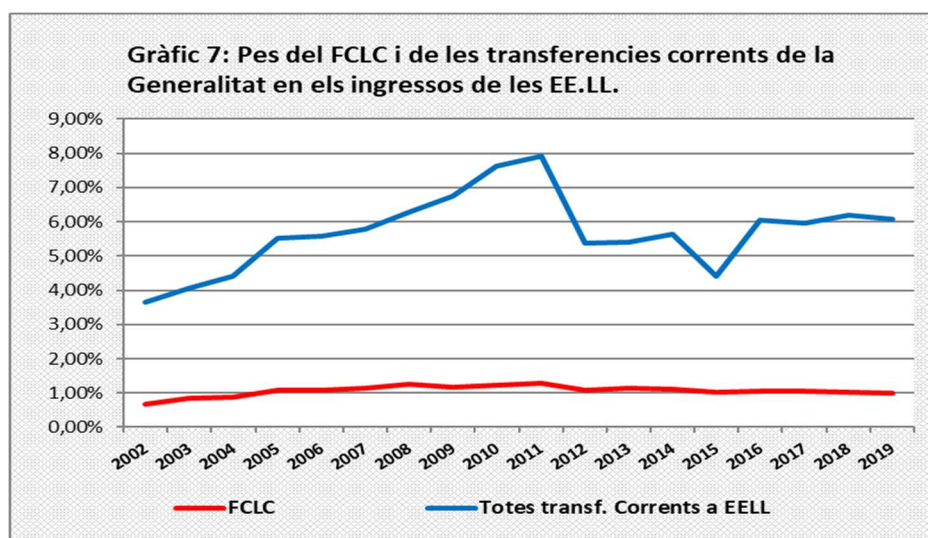
En paral·lel, reclamem un impuls immediat de les hisendes dels ajuntaments catalans, en coherència amb els principis i regulacions establerts a l'Estatut, i un augment significatiu de la participació del governs locals catalans en els ingressos de la Generalitat.

En aquest sentit, el Govern Alternatiu parteix de la filosofia de que les transferències de la Generalitat als governs locals han de ser majoritàriament incondicionades. Actualment, només un 14,7% del total de transferències són incondicionades (2019). A més, el conjunt de transferències de la Generalitat de Catalunya als governs locals representen un percentatge mínim respecte dels seus ingressos propis (capítols 1, 2 i 3 del seu pressupost d'ingressos).



Font: Elaboració pròpia

L'impacte d'aquestes transferències en els governs locals (i, per tant, en la garantia de suficiència financera) és també reduïda.



Font: Elaboració pròpia

Per tant, considerem que s'hauria de regular la participació dels governs locals en els ingressos de la Generalitat (subvencions incondicionades) distribuint els recursos entre els diferents municipis d'acord amb els criteris previstos a l'article 219.4 de l'EAC de necessitat i capacitat fiscal dels diferents municipis. Per això, defensem la promulgació d'una llei que instrumenti aquesta participació. Aquesta llei ha de representar el compromís de la Generalitat amb les hisendes locals, dotant a aquesta participació d'un caràcter estable que permeti la programació de l'activitat dels governs locals.

12. CONSELL DE GOVERNS LOCALS

Cal, també, que el Consell de Govern Local superi el seu dèficit de funcionament per a complir amb les funcions que li assigna l'Estatut. I cal que si l'origen d'aquest dèficit està en la seva llei reguladora, s'afrontin els canvis necessaris. Aquest òrgan no pot realitzar la seva funció si no hi ha confiança respecte de la seva autonomia i independència pressupostària – és un òrgan institucional de la Generalitat però no un òrgan de l'administració de la Generalitat– i si pretén substituir o limitar l'acció lliure i plural de base associativa dels ens locals.