



ANTONI PAVÀ

Ajuntaments en perill d'extinció

Després d'anunciar una retallada de 10.000 milions d'euros en sanitat i educació, Mariano Rajoy sembla disposat a obrir la capsa de les fusions municipals com a mesura d'estalvi. Per a fer-ho, compta amb el suport de la Unió Europea, que ja ha obligat Grècia i Portugal a aprimar l'estructura territorial. Els pobles, mancats de recursos després del 'boom' artificial del totxo, assisteixen a un debat que és administratiu i econòmic, però també identitari.





Senyal a la carretera que va de Tavernes Blanques a Puçol, a l'Horta Nord.

Dieta municipal

La fusió de dos municipis gallecs el mes passat ha revifat el debat a propòsit de la sostenibilitat de l'actual ordenació territorial. El govern espanyol, tenallat per la disciplina que li marca Europa, sospesa de promoure la fusió o la desaparició dels ajuntaments amb menys de 1.000 habitants. El 49% dels pobles del Principat, el 39% dels valencians i el 10% dels balears es trobarien afectats per una iniciativa que pot implicar una regressió als territoris de l'interior del país.

“**E**n prenc nota.” Aquestes són les paraules que va pronunciar Mariano Rajoy en assabentar-se que dos municipis gallecs, Cesuras i Oza, havien decidit de fusionar-se. El matrimoni entre aquests dos municipis –de 2.225 i 3.229 habitants, respectivament–, governats amb majoria absoluta pel PP, va oficialitzar-se a final del mes passat i hi actuà de padrí el president de la Xunta. En la cursa per veure qui retalla més, Alberto Núñez Feijóo s'ha proposat de convertir-se en el paladí de l'aprimament municipal. Feijóo ha fet pública la intenció d'impulsar des del govern gallec més fusions municipals per tal d'optimitzar recursos. Tot fa pensar que el cas de Cesuras i Oza és l'avantsala d'una revolució territorial en tota regla. Alguna cosa es mou sobre el mapa municipal.

L'ansia per calmar els mercats i complir les exigències d'Alemanya, juntament amb l'obsessió pel rigor dels comptes públics, han dut el govern de Mariano Rajoy a passar les tisores en àmbits que fins fa un parell d'anys semblaven intocables. La setmana passada, es va comprometre a concretar durant el mes vinent la retallada de 10.000 milions d'euros en sanitat i educació, una mesura que marca un punt d'inflexió en la política de contenció de la despesa pública. Traspasada aquesta línia roja, tot fa pensar que la pròxima víctima de l'austeritat podrien ser els pobles, és a dir, l'ordenació territorial fins ara vigent a l'estat espanyol. Brindar aquesta peça, tan controvertida com mediàtica, contribuiria a situar l'estat espanyol fora del punt de mira de la intervenció. Tant Portugal com Grècia, dues de les tres economies que han estat rescatades per la Unió Europea, han hagut d'aplicar plans molt agressius de reestructuració territorial per tal d'accontentar els seus creditors (vegeu la nota desglossada a la pàgina següent). I sembla que Espanya haurà de seguir el mateix camí.

El moment d'obrir aquesta capsula de Pandora és propici per a Rajoy. Passada la borratxera del totxo, molts municipis fan mans i mànigues per a evitar la bancarrota. Moià, al Bages, s'ha hagut de declarar en fallida; Calp, a la Marina Baixa, amb 29.600 habitants, acumula deutes que arriben a 30 milions d'euros; i Lluçmajor, a Mallorca, és també a la vora del penya-segat. El cas és que molts responsables municipals s'han trobat que, una volta barrat el drenatge del ciment, les arquees s'han quedat buides i ben buides. El gran creixement dels ingressos immobiliaris durant el boom va crear la falsa impressió que els municipis serien sempre capaços de finançar uns nivells de despesa que avui són clarament insuficients. Són lluny els temps de les inauguracions a cor què vols, les cases consistorials noves de trinca o les subvencions als llibres de text de tota la mainada del municipi. Molts ajuntaments, com a la resta de nivells administratius, van estirar més el braç que la màniga

“Suprimir ajuntaments significaria un pas endarrere molt important per a les zones rurals”, adverteix Ignasi Aldomà

durant l'etapa de vaques grasses. La constatació de la disbauxa arriba ara, quan les portes es tanquen: a Aiora (Vall de Cofrents), l'ajuntament no té pressupost per a pagar el mobiliari amb què s'ha d'equipar la residència de la tercera edat, on va abocar tres milions d'euros; a Catadau (Ribera Alta), l'escola bressol roman tancada al cap de dos anys d'haver-se inaugurat, perquè no hi ha diners per a engegar-la.

La crisi, en definitiva, ha posat en evidència la fragilitat del sistema de finançament dels municipis. “Els governs locals són encara més vulnerables a la crisi que la resta de nivells de governs –argumenta Albert Solé, catedràtic d'hisenda pública de la Universitat de Barcelona–. Als ajuntaments els resulta més difícil d'accedir als mercats de crèdit; no tenen tanta capacitat d'incrementar ingressos per la via d'apujar impostos; i, a més, són el nivell de govern més pròxim al ciutadà i, per tant, tenen més dificultats per a eludir les demandes socials.”

Retallades consistorials. Amb tots aquests elements en joc, Mariano Rajoy sembla disposat a lligar curt. Segons diverses informacions aparegudes a la premsa, el líder del PP té aquesta qüestió sobre la taula i ha previst de concretar més detalls durant els mesos vinents. De moment, el propòsit de l'equip de Rajoy és emprendre un procés de reordenació municipal al final del qual no hauria de quedar cap ajuntament amb menys de 1.000 habitants. Això, traslladat als

“El minifundisme municipal és ineficaç”, apunta el catedràtic de la UB Albert Solé

Països Catalans, voldria dir passar de 1.557 municipis a 976. Catalunya en seria la més damnificada, perquè perdria el 48,8% dels municipis; el País Valencià n'esborraria el 38,9%; i les Illes només un 10,4%. La reducció, segons els plantejaments que circulen de moment, es faria per la via de les fusions voluntàries entre diversos pobles, que passarien a subministrar els serveis a través d'un òrgan superior. El procés compta amb l'empara de la Unió Europea, que en un estudi recent va advocar per la supressió de municipis amb menys de 10.400 habitants. EL TEMPS ha provat d'escatir l'abast de la reforma de Rajoy. Al Ministeri de Presidència no confirmen ni desmenteixen que aquesta qüestió forme part de l'agenda del president espanyol, si bé apunten que “ara per ara hi ha moltes qüestions en revisió i l'objectiu primer és convèncer els nostres socis comunitaris de la solvència d'Espanya”.

Algunes declaracions i moviments indiquen que la determinació del govern Rajoy és més ferma que no puga semblar. Fa poques setmanes, el secretari d'estat d'Administracions Públiques, Antonio Beteta, va afirmar sense embuts que “més de la meitat dels ajuntaments no tenen viabilitat econòmica”. Aquesta setmana València acull una reunió de la comissió de presidents provincials de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies. I la fusió de municipis figura a l'ordre del dia. La intenció d'Alfonso Rus, amfitrió de la cita, és presentar a la resta de presidents la “Carta de València”, un document base a partir del qual s'acordaria una posició respecte a la nova estructura territorial que es dibuixa als despatxos de la Moncloa. En la mateixa línia, la Diputació de Castelló s'ha manifestat públicament contra la proposta europea de fusionar municipis.

Siga com siga, no és la primera volta que la qüestió entra a l'agenda

Cal·licrates redibuixa el mapa

Si mirem els vents que bufen d'Europa, l'estat espanyol és el següent candidat a redibuixar el seu mapa local. Aquests darrers tres anys, tant Grècia com Portugal han activat plans per a reestructurar els sistemes administratius fins ara vigents amb l'objectiu últim de "racionalitzar" i "alleugerir" la càrrega que impliquen per a l'erari públic. A Grècia, la dieta s'anomenà *pla Cal·licrates*, si bé el nom complet era molt més eloqüent: "Nova Arquitectura de les Autonomies i de les Administracions Descentralitzades". El pla Cal·licrates, que va entrar en vigor el 2010 enmig d'un gran rebuig social, establia l'eliminació dels municipis de menys de 25.000 habitants a la zona metropolitana d'Atenes i dels de menys de 10.000 persones a la resta del país. A les zones muntanyoses, el límit s'establí en 2.000. A la pràctica, es va concretar en fusions voluntàries i forçoses (es passà de 940 ajuntaments a 325) i en la cancel·lació de serveis socials, assistencials i educatius. En el cas de Portugal, els plans del govern de Pedro Passos Coelho consisteixen a eliminar, en una primera fase, 1.500 de les 4.259 *freguesias*, la uni-



Ciutadans d'Atenes es manifesten contra el pla Cal·licrates davant el parlament d'Atenes.

EFE

tat administrativa de menor nivell. Es pretén que aquesta eliminació afavoresca, alhora, la fusió voluntària d'ajuntaments. D'aquesta manera, l'executiu portuguès vol satisfer les exigències del Fons Monetari Internacional, el Banc Central Europeu i la Unió Europea, que el mes de novembre van condicionar l'aprovació del segon rescat a la reducció de la càrrega burocràtica del país.

Tanmateix, l'experiència demostra que les urgències de la crisi no han estat l'únic factor per a desencadenar processos d'aquestes característiques. Al contrari, són freqüents les concentracions administratives empentades des dels òrgans de govern superior. A Dinamarca, el govern local va experimentar una reforma dràstica el 2007: per la via de les fusions es va passar de 271 municipis

a 98 i de 15 comtats a 5. A Finlàndia, aquesta darrera dècada el nombre de municipis s'ha reduït d'una quarta part, i als Països Baixos el nombre de municipis ha passat de 625 a 458 entre el 1996 i el 2006. No s'ha de perdre de vista, per una altra banda, que durant la segona meitat del segle XX, molts més països redefiniren la pròpia cartografia local. Bèlgica, per exemple, va passar de 2.669

municipis a 589 entre el 1950 i el 1992; i Suècia, de 1.387 a 286 en el mateix període.

política de casa nostra. L'any 2000 Miquel Roca i Junyent, en l'anomenat *informe Roca* (que ara branda Ciutadans per a defensar la concentració), va proposar de passar de 981 municipis a 700, eliminar alguns consells comarcals i suprimir les diputacions provincials. I el juny del 2010, les Corts valencianes van aprovar una llei de règim local que, tot i que no s'ha dut a la pràctica, preveia d'eliminar municipis de menys de 500 habitants, bé perquè ho sol·licitaren els ajuntaments, bé perquè ho decidira unilateralment la Generalitat.

Més recentment, l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) va dedicar el seu informe anual a aquesta qüestió. I la conclusió és contundent: defensa de fusionar aquells municipis que tinguen menys de 5.000 habitants. "El minifundisme municipal que hi

ha ara no és eficaç. La majoria de municipis són inviables administrativament", assegura Albert Solé, codirector –juntament amb Núria Bosch– d'aquest estudi. Segons el IEB, les fusions contribuirien a reduir costos d'administració; garantirien una millor capacitat administrativa dels municipis; facilitarien la realització d'una reforma del sistema de finançament local, tot reduint la dependència dels municipis respecte als nivells superiors i millorant la responsabilitat fiscal; evitarien duplicitats en la provisió d'equipaments; i facilitarien el control financer dels municipis.

Patronatge per a un vestit nou.

Tanmateix, la reformulació territorial que vol aplicar-se presenta no pas poques arestes. Perquè, més enllà de criteris estrictament economicistes, es

parla d'un material molt sensible: la identificació de la gent amb el poble on ha nascut. Pretendre que els veïns accepten de bon grat de renunciar a tenir alcalde i a la seua autonomia política per a restar vinculats a un poble veí amb el qual segurament arrosseguen una enemistat històrica, és força il·lús. Joaquim Solé i Vilanova és catedràtic d'hisenda pública de la Universitat de Barcelona i un ferm defensor de revisar l'actual model de gestió municipal. I, tanmateix, és escèptic a la proposta de les fusions. "Als països nòrdics són de sang més freda i han dut a terme diversos processos de fusió –argumenta–. Però aquí som llatins i per a nosaltres la cosa local importa, començant per la família, els amics, el barri, el poble o la ciutat. Hi ha un factor cultural que cal tenir en compte." I adverteix:

“França ho va intentar l'any 1971 i no se'n va sortir. Cap poble petit no vol quedar sota el paraigua d'un de més gran per a passar a ser anònim. Ningú no acceptarà que qui era el seu alcalde passi a ser membre d'un consell on té veu, però on no se sap si les seves peticions es tindran en consideració.”

Per a Albert Solé, el debat “no es pot presentar en termes binomials: fusions sí, fusions no”. Segons aquest membre del IEB, “hi ha alternatives, com ara mancomunar serveis, disposar de governs supra-municipals efectius... Al Principat hi ha els consells comarcals, que han funcionat com a governs supramunicipals. El problema és que no s'ha revisat el manteniment dels serveis que ja proporcionava l'ajuntament. El resultat ha estat un excés d'institucions i l'existència d'unes estructures burocràtiques molt inflades que generen duplicitats i costos d'administració”. Segons que defensa Albert Solé, una bona ordenació territorial, amb serveis mancomunats i més responsabilitat sobre la despesa pública aportaria beneficis per a les arques públiques i els ciutadans. A tot això, Joaquim Solé i Vilanova hi afegeix les dificultats que tenen els municipis xicotets per a atendre els requeriments administratius i financers que els exigeixen des de nivells de gestió superiors. “En pobles de menys de 500 habitants, és difícil de mantenir els serveis jurídics i de gestió econòmica que garanteixin la transparència adient en la gestió dels diners públics –apunta Solé i Vilanova–. És un luxe excessiu que hi hagi un tècnic per municipi quan es tracta d'un servei que es podria mancomunar.”

Involució rural. Des de l'àmbit de la sociologia rural es miren aquest debat amb escepticisme, conscients que en cas de reeixir les tesis *fusionistes* el principal perjudicat seria l'interior del país. La sagnia demogràfica motivada per l'atractiu de la ciutat i la depressió de l'activitat agrícola i ramadera a partir de la segona meitat del segle XX han fet que la majoria de pobles d'interior es queden lluny del llinar de les 1.000 ànimes. Les



Alberto Núñez Feijóo, amb els alcaldes d'Oza dos Ríos, Pablo González Cacheiro, i el de Cesuras, Julián Lucas, durant l'anunci del procés de fusió de tots dos municipis.

dades que aporta l'*Atlas de la Nova Ruralitat* són ben eloqüents: a principi del segle XX, el 55% de la població catalana vivia en municipis de menys de 5.000 habitants. L'any 1950 eren el 31% i el 2008 representaven el 10,7%. Al País Valencià, el 85% de la població viu a la zona del litoral. I amb tot i amb això, després d'anys de decadència, el món rural s'ha pogut revifar aquestes dues últimes dècades. Els qui marxaren del poble no hi han tornat, però tots els indicadors apunten a una certa estabilització de la població. La millora de les comunicacions, la transició cap a una economia de serveis i l'equiparació entre els nivells i els estils de vida del camp i la ciutat en són les causes principals. Tanmateix, encara és una estabilització molt fràgil.

En aquesta tessitura, “suprimir ajuntaments seria fer un pas endarrerat molt important per a les zones rurals”, opina Ignasi Aldomà, professor del departament de Sociologia i Geografia de la Universitat de Lleida. Aldomà és partidari de dotar les comarques d'autonomia financera i de mancomunar serveis, però alhora considera indispensable “mantenir una unitat administrativa tan pròxima al territori com sigui possible”. “Als pobles petits –explica l'autor de l'*Atles de la Nova Ruralitat*–, els serveis

públics fan la funció que en uns altres llocs fa la iniciativa privada. Eliminar-los equivaldria a eliminar un pol de dinamisme.”

D'una opinió molt semblant és Artur Aparici, director de l'Observatori Rural de la Universitat Jaume I, per a qui els pobles s'han convertit en boc expiatori d'una crisi provocada des del sistema financer. “La proximitat dels serveis –argumenta– és essencial per a mantindre l'estat del benestar.” “A Noruega, després d'un procés de concentració, de cada cinc municipis n'ha quedat un. Però és que allí, a diferència del que passa aquí, hi ha una política activa a favor de l'assentament de la gent a les zones rurals perquè consideren l'equilibri territorial una qüestió fonamental. Una cosa que no podem fer és llevar benestar i esperar que les persones es vulguen quedar a viure en un territori que ja per si té desavantatges. Es van posant tots els condicionants perquè la gent se'n vaja”, adverteix aquesta sociòleg. I afegeix: “Anem malament si l'eixida de la crisi depèn d'allò que es gasta en un poblet. Qualsevol regidoria d'una gran ciutat gasta molt més que tots els pobles del País Valencià. Són quatre xavos que generen uns beneficis enormes.”

Violeta Tena