

La sostenibilitat de l'administració comunal

Rosa Ferrer i Obiols



Per parlar de la sostenibilitat de l'administració comunal, cal enfocar-ho des del punt de vista institucional/competencial i, subsegüentment, econòmic.

El paper dels comuns: antecedents històrics

Històricament Andorra s'ha articulada a l'entorn de les parròquies, que, fins a l'any 1978, eren sis. Els cònsols de les parròquies, originàriament elegits pels caps de casa de cada territori, van promoure la creació del Consell de la Terra al segle xv (1419), amb la finalitat de tractar temes d'interès comú, especialment de política econòmica de la terra. El Consell de la Terra estava format pels cònsols actuals i els de l'any anterior (*Manual Digest*, 1748).

Segons el *Manual Digest*, componen el Consell General [...] *totas las demes parroquies y Sufraganeas de ellas, representadas en dos Consols actuales, y dos Consols del any antecedent vulgarment nomanats Consellers de quiscuna de ellas, que entre tots fan lo numero de 24 personas, ames de son Síndich o Síndichs, que anomena y depotsa, lo dit Consell quant be li apareix, en virtut.* (pàg. 238)

Posteriorment, amb la Nova Reforma (1866) es crea el Consell General, format per 24 membres, quatre elegits per cada parròquia, per la qual cosa es distingeix el que avui anomenem poder local del poder nacional. La Nova Reforma preveu altres modificacions, com el dret de vot per a tots els caps de casa i, pel que fa als comuns, estableix el dret de vot als caps de casa de les Valls per elegir les autoritats comunals de cada parròquia respectiva. A partir d'aquest moment, el nombre de membres del Consell de la Parròquia serà fix, i no variable com en èpoques anteriors. Abans, el Consell de Comú era més una reunió de persones influents de la parròquia que una veritable assemblea elegida. (*Memòria de Reforma Institucional*, 1978)

Al llarg de la història d'Andorra, d'ençà els Pariatges de 1278, es pot observar una tendència dels andorrans a unir les parròquies en un ens superior per tractar i defensar qüestions d'interès comú (Consell de la Terra); posteriorment, amb el Decret de Nova Reforma (1866) es distingeix el poder local del poder nacional.

A la segona meitat del segle xx la força de les parròquies continua sent molt important. La *Memòria de Reforma Institucional*, de 1978, planteja la federació de parròquies com a model d'Estat: "[...] si es té en compte que la personalitat política de les parròquies és molt vigorosa; que existien abans de crear-se el Consell General; que aquest el formen els quatre Consellers elegits per cada Parròquia; que tot el territori de les Valls, ja sigui comunal (més del 90%) o de propietat privada, és de jurisdicció parroquial; i que les Parròquies, és a dir els Comuns que les representen, tenen la facultat de dictar Ordinacions i Arrestos; i de percebre impostos directes; al qual s'ha d'afegir que han mantingut sempre una estreta unió entre elles, (...) es pot considerar Andorra com una Federació de Parròquies".

En el mateix moment, i davant les tensions polítiques de l'època pel que fa a la representació al Consell General del territori i de la població ("augment desorbitat dels seu cens...", *Memòria de Reforma Institucional*, 1978) es decideix dividir la parròquia més poblada en Andorra la Vella i Escaldes-Engordany, per la qual cosa es passarà de sis parròquies a set, amb la qual cosa la població obté una representativitat més gran al Consell General (vuit consellers davant els quatre anteriors per la mateixa població). La conseqüència immediata d'aquesta divisió és que es va crear una nova administració comunal i, per a aquelles persones que pensen que hi ha un excés d'administracions comunals, de ben segur que es deu tractar d'un error històric.

Els comuns en la Constitució

La Constitució de 1993 (art. 79 i s.) no defineix un Estat federat però sí que manté elements de federalisme (principi d'autogovern i autonomia financera). El Consell General, si bé és monocameral, conté elements de bicameralitat atès que la meitat dels membres del Consell General són elegits en llista nacional única (per tant, criteri de població), i l'altra meitat a raó de dos membres per parròquia (criteri de territori). Per a l'adopció de determinades lleis que afecten els comuns es necessita una majoria qualificada de consellers generals elegits pel criteri de territori.

El professor Enoch Albertí, en la presentació del llibre escrit pel notari Isidre Bartumeu *Introducció al sistema constitucional del Principat d'Andorra*, va dir que si bé Andorra no és un Estat federat, sí que té elements federalistes. L'elecció dels representants al Consell General i el fet que el Govern i els comuns tenen unes competències definides i diferents, que no hi ha una relació de jerarquia o supremacia d'un poder en relació amb l'altre sinó que s'estableix a partir del principi de lleialtat institucional entre les dos administracions.

La disposició transitòria primera de la CA donava mandat al mateix Consell General que havia aprovat la Constitució perquè adoptés, entre d'altres, les lleis qualificades de Competències i Finançament dels comuns. La mateixa Constitució fixa unes majories reforçades (territori/població) per a l'adopció o modificació d'aquestes lleis.

Així, l'any 1993, i d'acord amb el mateix mandat Constitucional, es van adoptar la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns i la Llei qualificada de transferències. La Llei qualificada de transferències als comuns estableix en la Disposició transitòria el següent:

"Amb la finalitat de permetre una adaptació i adequació de la voluntat política d'assegurar l'autonomia financera dels Comuns a l'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat, la present Llei serà objecte de revisió en el termini màxim de cinc anys a partir de la seva entrada en vigor."

Divuit anys després, aquesta llei encara no ha estat revisada.

L'administració comunal

L'administració pública és un concepte institucional que es tradueix en una pluralitat de personificacions jurídiques independents. L'atribució de la personalitat jurídica dels comuns com a administració es troba en l'article 79.1 de la CA: "Els Comuns, com a òrgans de representació i administració de les Parròquies, són corporacions públiques amb personalitat jurídica i potestat normativa local, sotmesa a la llei, en forma d'ordinacions, reglaments i decrets..."

Es tracta d'una administració amb una relació de subordinació o dependència política del poder.

El creixement de l'administració comunal d'ençà l'any 1993

Les administracions comunals han crescut de forma exponencial els darrers anys. La Llei qualificada de delimitació de competències, de 1993, estableix clarament les competències que tenen atribuïdes els comuns d'acord amb l'establert en l'article 80 de la CA. La nostra Constitució, en definir les competències atribuïdes als comuns, diu que s'exerciran d'acord amb la llei, la qual cosa limita clarament les seves competències de manera que les que no figuren en la CA quant als comuns, són competència de l'Estat (clàusula residual a favor de l'Estat).

L'article 4 de la repetida llei enumera totes i cadascuna de les competències de forma suficientment clara i concisa (cens de població, cens electoral, cadastre, ordenació del territori, urbanisme, obertura i establiment d'activitats comercials, industrials, professionals i de serveis, aigües potables i termals, enllumenat, cementiris, neteja de les vies públiques...). Tanmateix, l'apartat 14 d'aquest article seria una mena de *calaix de sastre* que ha permès als comuns assumir competències que no els són pròpies: "La realització de qualsevulla activitat i prestació d'altres serveis públics que siguin

adients per a la satisfacció de les necessitats i interessos de la comunitat parroquial." Aquest fet ha comportat que els comuns hagin anat assumint competències que no els pertocaven. I ho han fet perquè, com a administració més propera al ciutadà, s'han vist obligats a oferir un seguit de serveis que es reclamaven per part de la ciutadania i que l'Estat no oferia. Així, des de les escoles bressol, polítiques adreçades a la gent gran, la joventut, la infància, cultura, escoles de música (l'IEM d'Andorra la Vella), escoles d'art. Pel que fa a l'esport, es tracta d'una competència compartida entre el Govern i els comuns, en què resta per als comuns la promoció i la subvenció de l'esport de base. Queda clar que s'ha aplicat el principi de subsidiarietat, en ser els comuns l'Administració més propera al ciutadà.

Per fer front a la despesa que suposa l'oferta de tots aquests serveis, els comuns hem disposat de recursos com les transferències del Govern i els recursos propis mitjançant impostos, taxes, tributs, preus públics i contribucions especials, que no sempre s'han aplicat per igual a les diferents administracions.

Davant l'assumpció de noves competències, els comuns, com a prestadors de serveis, han hagut d'incrementar l'estructura administrativa per fer-hi front. Els serveis que ofereixen els comuns es presten fonamentalment amb persones professionals (l'exemple de les escoles bressol o l'atenció a la gent gran), la qual cosa ha comportat que s'hagi produït un increment de personal funcionari.

Cada parròquia disposa d'infraestructures esportives en què s'ofereixen una varietat d'activitats; també tenen escoles bressol, escoles de música i d'art, casals per a la gent gran, espais de lleure per als infants..., però no tots els comuns ofereixen idèntics serveis als ciutadans, la qual cosa provoca també que no tots els ciutadans d'Andorra puguin gaudir d'idèntics serveis i en idèntiques condicions. Ens trobem, al meu entendre, amb una barreja d'elements inharmonics mal dimensionats i mal estructurats.

Un país de 467 km² no pot tenir vuit administracions que entren en competència entre elles pel que fa a l'autonomia financera i en matèria competencial. Els comuns han de continuar existint, tal com ho han fet al llarg de la història d'Andorra, però cal redefinir-los.

Solucions

A l'hora de reflexionar sobre les possibles solucions que s'hagin d'aportar caldrà plantejar-se quins són els objectius que es volen assolir. La nostra Constitució estableix que Andorra és un Estat de dret, democràtic i social; alhora, i sense cap mena de dubte, declara la vigència de la Declaració universal dels drets humans.

En els països del nostre entorn, de més llarga tradició constitucional, els principis que es declaren constitucionalment es posen de manifest en l'assumpció dels nivells de l'anomenat estat del benestar.

En conseqüència, caldrà definir quin nivell d'estat del benestar volem per a Andorra, la qual cosa ens portarà a definir quins serveis s'han d'oferir al ciutadà. En la meua opinió, cal mantenir els serveis que s'ofereixen avui en dia per part dels comuns, però caldrà revisar si realment els han de continuar oferint els comuns o ha de ser el Govern el que ho faci.

Per tant, i des del punt de vista vertical, caldrà revisar aquelles competències impròpies dels comuns en favor del Govern. Caldrà fer-ho des de la lleialtat institucional i des de la raó. Els comuns ja han fet inversions en infraestructures per oferir aquests serveis i seria absurd no posar-los en comú amb el Govern. Per tant, caldrà revisar les competències dels comuns en favor del Govern i, fins i tot, plantejar-se la possibilitat que hi hagi competències compartides. Un bon exemple són les escoles bressol, que no es limiten a ser simples guardes d'infants, sinó que hi ha components pedagògics. Els comuns podrien oferir les infraestructures i el Govern fer-se càrrec dels continguts i del personal.

Des d'un punt de vista horitzontal, per racionalitzar l'administració comunal, caldrà aprofundir a mancomunar serveis entre els comuns, per poder exercir les competències que els són pròpies en òptimes condicions.

Però només es podrà aconseguir racionalitzar l'administració andorrana si realment hi ha la voluntat política de fer-ho.

Quant al finançament, cal que tots els comuns apliquin per igual la Llei de les finances comunals. Tots els comuns han d'esgotar les figures fiscals que es recullen en la llei de manera que tots els ciutadans col·laborin per igual amb el finançament del comú, independentment de la parròquia de residència. Les transferències de l'Estat s'han de revisar i premiar el criteri de població i el de les competències que resultin.

Només així podrà esdevenir sostenible l'administració comunal. Els comuns acumulen un deute públic insostenible generat en èpoques de creixement econòmic. En l'actualitat, atesa la crisi econòmica, esdevé molt difícil fer front als compromisos contrets per eixugar l'endeutament i continuar oferint els serveis en idèntiques condicions. En el curt termini, només un control exhaustiu en la despesa corrent permet liquidar els comptes sense dèficit i, això, en detriment de la inversió i de la implementació de nous projectes.

En el mitjà i llarg termini urgeix replantejar les competències impròpies de les administracions comunals en favor del Govern. Tal com estan plantejades avui les vuit administracions de l'Estat no són sostenibles. Els nostres avantpassats ja van intuir que només units podíem sobreviure com a terra independent al llarg dels segles. No endebades el 1419 van crear el Consell de la Terra.

Rosa Ferrer i Obiols,
cònsol major d'Andorra la Vella, advogada i exconsellera general