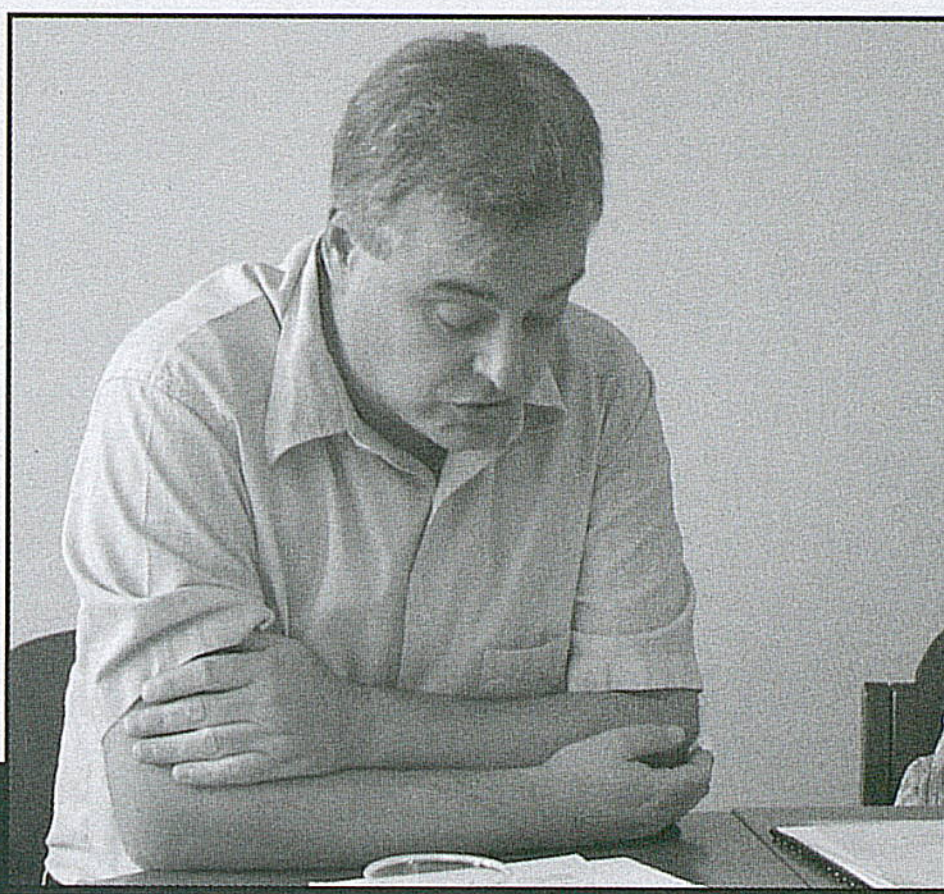


Comuns: prestacions de serveis i endeutaments



Xavier Boixader i Español

En primer lloc, vull agrair a la Societat Andorrana de Ciències la seva invitació a participar en aquesta Diada d'Andorra a Prada.

Abans de començar aquesta breu exposició, voldria manifestar que les opinions exposades són personals, fruit de l'experiència professional i de la poca experiència política acumulada en els últims anys com a conseller de finances del comú d'Andorra la Vella.

Vist que la majoria dels ponents parlaran, amb veus més autoritzades que la meva, sobre el model o models fiscals, les seves modalitats i problemàtiques, vaig escollir parlar d'una problemàtica que s'ha abordat en els mitjans de comunicació en els últims temps i que, al meu entendre, serà una de les problemàtiques importants per als comuns en els propers anys: les prestacions de serveis, les despeses de funcionament i l'endeutament.

Aquests últims mesos han aparegut a la premsa diverses notícies sobre el grau de les despeses de funcionament dels comuns, sobre les despeses salarials i els nivells d'endeutament.

Totes aquestes notícies anaven acompanyades de diversos quadres comparatius entre les diverses despeses de funcionament i salarials dels comuns, com han anat evolucionant en els últims anys, què paga el ciutadà de cada parròquia com a salari per assalariat comunal, comparatius d'endeutaments, etcètera.

El mateix ministre de Finances alertava fa uns mesos sobre aquest augment de les despeses de funcionament.

La Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, de 1993, estableix l'àmbit competencial de les corporacions; la política urbanística, la construc-

ció i millora de les vies públiques, aparcaments, els serveis de les xarxes d'aigües, d'enllumenat, cementiris, neteja de la parròquia, activitats socials, culturals i esportives, etcètera.

Unes competències molt importants, superiors a les de qualsevol ajuntament de França o Espanya, fruit d'uns pactes preconstitucionals, completades amb la Llei qualificada de transferències als comuns, de mateixa data que l'anterior (4-11-1993), fruit igualment d'aquests mateixos pactes.

Els comuns han anat creixent en despeses de funcionament per anar fent front a tots aquests serveis que han de prestar als ciutadans i que la llei els atorga; alguns ja els prestaven i altres els han anat assumint o desenvolupant amb el temps.

Voldria recordar aquí el que integren aquestes anomenades *despeses de funcionament*:

- Despeses de personal.
- Despeses de béns i serveis.
- Despeses financeres.
- Transferències corrents.

Voldria recordar també quina és la despesa de funcionament dels comuns pressupostada per a l'any 2006 (arrodonida) i el que representa per habitant calculat amb el cens de data 31/05/2006:

Pressupost 2006. Despesa de funcionament (arrodonida)

			Despesa de funcionament per habitant (cens el 31/05/06)
Andorra la Vella	25.978.000	23.938	1.085,22
Encamp	20.373.000	13.450	1.514,75
Escaldes-Engordany	15.538.000	16.237	956,95
Ordino	8.092.000	3.364	2.405,47
La Massana	8.732.000	8.710	1.002,53
Sant Julià de Lòria	10.217.000	9.338	1.094,13
Canillo	5.690.000	4.819	1.180,74
TOTAL	94.620.000	79.856	1.184,88

Com podem veure, aquesta despesa varia poc de la mitjana entre tots el comuns excepte pel que fa al d'Ordino, que té una despesa de funcionament pressupostada superior, el doble de la resta dels altres comuns, i on es constata un augment molt significatiu en el capítol de consum de béns i serveis.

D'aquesta despesa de funcionament de 94 milions d'euros, 43 milions corresponen a despesa de personal i 42 milions, a despesa de béns i serveis.

La Llei de finances comunals del 2003 va donar potestat fiscal als comuns i una autonomia de gestió financera molt important.

Malgrat el desenvolupament de les eines impositives que permet aquesta llei, els comuns acumulen encara endeutaments i els que poden eixugar deute ho fan sovint amb operacions especials i no recurrents.

El marge que dona la Llei de finances comunals no serà, al meu entendre, suficient per fer front a les necessitats d'inversió i de funcionament dels comuns amb la configuració legislativa actual i de competències.

Els ingressos tributaris i els ingressos patrimonials haurien de cobrir les despeses de funcionament; com podem veure en el quadre següent, no es comptabilitzen ingressos atípics alguns anys.

Despeses de funcionament

	2000	2001	2002	2003	2004	Pres. 2006
Andorra la Vella	14.279.060,7	15.194.695,1	16.203.840,2	17.442.240,0	19.385.558,2	25.978.000,0
Encamp	10.270.205,2	12.571.090,0	14.065.039,2	15.310.206,6	15.144.646,3	20.273.000,0
Escaldes-Engordany	10.207.695,8	11.445.805,5	11.750.506,1	12.440.713,4	12.190.730,5	15.538.000,0
Ordino	2.988.155,1	3.674.109,9	4.279.941,2	4.864.791,2	5.379.194,4	8.092.000,0
La Massana	2.608.484,6	2.989.316,0	3.140.283,3	4.054.059,0	4.816.547,5	8.732.000,0
Sant Julià de Lòria	5.147.390,9	4.865.168,5	5.354.023,8	6.476.063,3	7.098.939,1	10.217.000,0
Canillo	3.021.932,4	6.404.255,7	5.534.693,9	5.115.265,4	5.900.510,6	5.960.000,0
TOTAL	48.522.924,7	57.144.440,7	60.346.327,7	65.703.338,8	69.916.126,5	94.520.000,0

Ingressos (impostos directes, indirectes, taxes, ingressos patrimonials)

	2000	2001	2002	2003	2004	Pres. 2006
Andorra la Vella	13.643.147,1	14.268.132,3	16.235.030,8	17.141.811,3	16.262.869,0	27.265.000,0
Encamp	9.445.373,3	25.735.571,6	10.475.338,6	14.817.250,5	12.809.550,1	28.670.000,0
Escaldes-Engordany	7.993.576,4	8.731.063,5	11.454.167,4	10.830.753,4	21.849.467,9	12.031.000,0
Ordino	2.783.703,3	2.516.730,4	3.060.939,2	5.652.311,9	6.563.744,6	10.584.000,0
La Massana	2.588.663,3	2.733.813,6	2.965.130,0	7.096.787,3	7.468.263,5	10.545.000,0
Sant Julià de Lòria	4.331.322,8	3.687.136,5	5.478.535,0	8.317.176,9	5.310.238,7	8.895.000,0
Canillo	3.025.343,4	8.329.348,9	5.887.016,3	14.065.190,2	9.540.706,0	8.634.000,0
TOTAL	43.808.133,1	66.001.796,8	55.557.157,3	77.921.281,6	79.804.839,8	106.624.000,0
RESULTAT	-4.714.791,6	8.857.356,1	-4.789.170,4	12.217.942,8	9.888.713,2	12.104.000,0

Notes: El 2001 caldria descomptar ingressos patrimonials extraordinaris del comú d'Encamp, que donarien un resultat negatiu.

2003: Taxes atípiques cobrades pel comú de Canillo.

2004: Ingressos patrimonials extraordinaris al comú d'Escaldes; si es descomptessin el resultat seria negatiu.

Sobta que al mateix temps el Govern en tots aquests anys ha anat desenvolupant alguns serveis paral·lels, que es confonen sovint amb competències comunals; per exemple, en benestar social, algunes polítiques esportives, la recent creació del departament d'Habitatge...

S'ha creat igualment, amb el pas dels anys, una manca de coordinació competencial entre els comuns i el Govern. Aquesta manca de coordinació competencial es fa evident actualment, per exemple, quan es volen fer polítiques d'ajuts a l'habitatge coherents, en no poder el Govern intervenir en l'àmbit fiscal per poder realitzar una política fiscal coercitiva envers els abusos detectats, ja que els impostos que podrien tenir una incidència en els preus dels lloguers (propietat i inquilins) depèn dels comuns.

Sobta que no s'analitzi en profunditat l'augment d'aquesta despesa i que no es planifiquin les necessitats de funcionament en relació amb les competències comunals definides per llei; sobta també que no hi hagi una coordinació entre el Govern i els comuns per tal de detectar i preveure necessitats a llarg termini.

Voldria argumentar per què aquesta despesa de funcionament continuarà pujant en els comuns els pròxims anys, malgrat la voluntat de tenir-ne un control més estricte i la realitat del que alguns ja apuntaven en aquestes mateixes jornades de Prada l'any 1995, que caldrà redefinir, al meu entendre de forma urgent, les competències dels comuns, la coordinació competencial amb el Govern i, consegüentment, la Llei de finances comunals i la Llei de transferències als comuns. El model, penso, pot tenir a llarg termini efectes financers perversos per als comuns.

Posaré com a exemple les competències en matèria d'esports, cultura i socials, que hem comentat abans i que estan cedides als comuns. Segons la Llei de delimitació de competències, aquestes competències, que tenen un cost considerable quant a despeses de funcionament, per les necessitats de personal que comporten, no han estat, però, suficients al llarg del temps i ara veiem que els comuns, conscients de les necessitats de la seva població, fan inversions considerables en pisos socials, residències per a gent gran, guarderies..., i fan polítiques d'ajuts socials importants, ja sigui ajudes a lloguers com personals, i que sovint es confonen amb ajuts provinents del Govern.

Aquestes necessitats en infraestructures socials importants han estat especialment notades pels comuns més poblats i seran especialment necessàries si continua el creixement de població actual, i quan comenci a arribar una part important de la població (els nascuts entre el 1955 i el 1965) a la jubilació.

Aquestes infraestructures seran encara més necessàries d'aquí a relativament poc temps, quan els plans d'urbanisme estiguin en desenvolupament i les capacitats d'habitatge siguin més importants.

I si bé és cert que el desenvolupament dels plans d'urbanisme aportarà nous ingressos als comuns, també els aportaran grans inversions en infraestructures (xarxes d'aigua, enllumenat, vies públiques, aparcaments, manteniment...) i nous augments de les despeses de funcionament (de personal i en béns i serveis).

Si analitzem concretament les despeses del comú d'Andorra la Vella en els departaments esmentats de Cultura, Social i Esports, ens adonem que:

1. El 33% de la despesa de personal es concentra en aquests departaments.
2. Aquest comú disposa de les instal·lacions següents per a aquests serveis:
 - Dues escoles bressol i properament una tercera (i encara estarem en dèficit de places necessàries).
 - Quatre dases pairals (plaça del Poble, Parc Central, Santa Coloma i Clara Rabassa).
 - El casal Calones (restaurant per a la gent gran).
 - Dos casals d'infants (El Llamp, a Clara Rabassa, i El Dau, a l'estiu).
 - Un centre de congressos (en remodelació actualment).
 - Un centre cultural (La Llacuna): IAEM, Escola d'art...
 - Un centre esportiu (els Serradells)
 - Un estadi comunal
 - Una casa de colònies (la Comella)

Totes aquestes instal·lacions són àmpliament deficitàries.

Igualment, podem esmentar com a deficitaris:

- L'organització de la Temporada de música i dansa.
- L'organització de les escoles esportives i altres esdeveniments.
- Subvencions per quasi 500.000 euros a entitats esportives.
- Subvencions socials.
- Subvencions a les APA
- Etcètera.

Com a exemple d'altres serveis, el comú d'Andorra la Vella disposa de 96 agents de circulació, 45 agents d'higiene, una xarxa d'aigua important per donar servei a tots els nostres visitants i ciutadans, un departament d'aigües (amb laboratori d'anàlisi), obres d'enllumenat, aparcaments..., igualment importants. Això fa que el comú d'Andorra la Vella tingui quasi 500 treballadors, per donar servei a tota la ciutadania i als nostres visitants.

Les necessitats d'infraestructures i serveis socials creixeran de forma important en els pròxims anys. Totes aquestes infraestructures i serveis són per naturalesa deficitaris, i alguns comuns no podran assumir aquestes inversions ni assumir les despeses de funcionament que se'n deriven, ja sigui per la seva no-suficient capacitat d'inversió o per les seves limitacions en endeutament, sigui per situa-

cions d'endeutament heretades o per límits existents en la Llei de finances comunals (el 200% dels ingressos de l'exercici anterior).

Aquestes situacions, si no hi ha mesures correctores, podrien generar dèficits en serveis socials per a ciutadans d'algunes parròquies –això comença a observar-se ara en algunes parròquies pel que fa a les guarderies) i podrien generar també –i malgrat el marc de la Llei de finances comunals– diferències importants de tracte entre les parròquies, atesa la necessitat de recaptar per fer grans inversions.

Conclusió

Penso que caldria a curt termini una coordinació competencial important entre el Govern i els comuns, establint mecanismes de finançament suplementaris als comuns per a infraestructures bàsiques, sobretot de tipus assistencial en casos de dèficits estructurals.

És evident que cal, igualment, que els comuns prioritzin les seves inversions en els serveis bàsics en els quals tenen competències.

Penso que això passa, en part, per:

- modificar, redefinir o detallar de forma més important les competències comunals;
- modificar la Llei de finances comunals perquè permeti una coordinació fiscal per operar polítiques socials efectives i coordinades;
- modificar la Llei de transferències als comuns: la població ha de ser la base de càlcul del repartiment, atès que és el factor que més incideix en el nivell de la despesa de funcionament.

Xavier Boixader i Español

Director comercial, conseller major i de finances del comú d'Andorra la Vella