

DEBAT FEDERALISME I MUNICIPI

FER FEDERALISME DES DELS AJUNTAMENTS

Índex del document:

1. El perquè d'aquest document
2. Principis i valors del federalisme en la política local
3. Identificació dels problemes i disfuncions actuals en les relacions i dependències entre diferents nivells de l'administració
4. Propostes federalistes per a la millora de la governabilitat local

1. El perquè d'aquest document

Aquest document pretén obrir un debat a l'Associació sobre federalisme, municipi i política local, en el context de la preparació de les eleccions municipals del 2023, i per tal d'influir en l'opinió general.

Elaborat a partir d'unes primeres reflexions d'un petit grup promotor i enriquit amb les consultes a experts i regidors en exercici, pretén establir les bases per convocar un debat més ample entre els socis interessats. El seu contingut es pot anar enriquint amb les aportacions que es generin al llarg d'aquest procés, que ha de culminar en la propera celebració de la **III Jornada Federalisme i Municipi**.

2. Principis i valors del federalisme en la política local

El federalisme es fonamenta en un conjunt de principis, valors i formes d'organització de la governabilitat en les societats modernes. Accepta que la complexitat dels sistemes polítics actuals requereix d'estats compostos i poders compartits de baix a dalt. En aquest sentit, els municipis juguen un paper molt important per la proximitat a la població.

“El federalisme és una forma d'organització política consistent en establir una aliança entre comunitats amb la finalitat d'unir realitats diferents, És la millor forma d'integrar una pluralitat d'ens que volen aliar-se en benefici del conjunt i de cada una de les parts”¹.

El concepte de federalisme com a construcció política prové del llatí *Foedus* que expressa pacte en un marc de lleialtat entre les parts i entre la societat i els

¹ Victoria Camps a ¿Qué es el federalismo?, Ed. Catarata, Madrid, 2016

seus ciutadans. El nivell bàsic del pacte s'articula en la comunitat i en la convivència del veïnatge d'on sorgeix la constitució dels ajuntaments com a òrgan de govern local.

Malgrat la globalització i el paper dels estats a les societats contemporànies, moltes de les necessitats de les persones, de les comunitats i del conjunt de la ciutadania es donen en els àmbits locals i de proximitat. El federalisme entén que el govern municipal i la vida local han de respectar la seva diversitat interna en diferents dimensions, promovent la convivència i la necessària protecció de les minories.

Pel federalisme la sobirania rau en els ciutadans, no en el territori o la nació; per tant en l'àmbit local la ciutadania, d'acord amb els marcs constitucionals i normatius, decideix el seu govern i és a tots els ciutadans a qui s'ha de rendir comptes.

“Els municipis són el primer nivell de govern democràtic, el més proper a la ciutadania, i juguen un paper fonamental en la construcció de sistemes democràtics de benestar propis d'un món interconnectat. “Federalisme i Municipi”².

Un principi bàsic del federalisme és la subsidiarietat, entesa com la conveniència que la solució o resposta a problemes o necessitats es doni en el nivell més proper a la ciutadania, o en aquell on sigui més eficient la seva acció d'acord amb un sistema de competències diferenciades entre els diferents nivells de l'administració. També en el reconeixement de l'autonomia de cada estament de l'estructura política per establir els seus objectius i decidir els processos amb els que s'intenta assolir-los, en un marc regulat que permeti la necessària cooperació amb altres nivells de responsabilitat, des de la comunitat fins a escala global.

“El federalisme sempre ha considerat que els municipis són el primer nivell, la primera passa, en la construcció d'un món federal. Sense caure ara en utopies, el municipi, la ciutat, és el lloc on es plantegen amb major claredat els problemes fonamentals de la societat actual, des de la contaminació ambiental fins a la integració de comunitats diverses, passant per la defensa de les identitats o la construcció de mecanismes democràtics innovadors. I a més les ciutats són l'hàbitat humà en expansió més constant: més de la meitat de la humanitat viu en ciutats”.³

Des de la perspectiva del federalisme contemporani el estats han de facilitar la coordinació i la cooperació entre els diferents nivells de les administracions i la resta de poders i institucions que governen un estat democràtic.

² Francesc Trillas a: Blog Progrés Real, 20 de novembre de 2016,

³ Editorial: El federalisme es fa des dels municipis. 4 juny 2019

El federalisme es fonamenta en el respecte als drets i les normes de convivència en un marc de racionalitat i de cooperació amb altres municipis, regions, estats, etc., evitant exclusions o excessos dels localismes i els populismes que busquen la negació dels altres i l'exaltació de la pròpia identitat.

El federalisme es fonamenta en el respecte als drets humans reconeguts internacionalment i als drets polítics reconeguts.

3. Identificació dels problemes i disfuncions actuals en les relacions i dependències entre diferents nivells de l'administració

Sobre l'estructura territorial municipal de Catalunya:

- La realitat dels ajuntaments a Catalunya és molt particular; per un costat existeix un nombre de 947 municipis, desproporcionat per la població del país, 7.739.758 habitants el 2021, fruit d'una evolució històrica del poblament. Per altra banda, la majoria (595 municipis) tenen menys de 2.000 habitants, tot presentant un panorama molt ampli i difícil d'ordenar en unes polítiques coherents. El 80% de la població de Catalunya viu a 121 municipis (12%) i el 20% de la població viu en més de 800 municipis, per tant l'ordenació de competències és molt difícil.
- L'estructura municipal actual és el fruit de vicissituds diverses, des de la configuració històrica de la Catalunya vella a la Catalunya nova. Hi ha una gran dificultat per generalitzar algunes polítiques, ja que s'hauria de fer distincions per tipus d'ajuntaments d'acord amb la seva població.
- Cal constatar la no implementació de les vegueries aprovades pel Parlament i el poc èxit dels intents de fusió de municipis que s'han proposat les darreres dècades.
- La configuració de diferents àrees metropolitanes ens presenten realitats territorials que no es poden regir únicament des de les posicions clàssiques del municipalisme.
- De la mateixa forma el despoblament de comarques i pobles, que anomenem la "Catalunya buida", presenten noves problemàtiques més amples on els municipis necessiten d'ajudes d'altres nivells de l'administració.

Sobre el marc normatiu:

- La Constitució Espanyola i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, com a marc fonamental del nostre ordenament jurídic, estableixen un reconeixement i

unes funcions dels municipis que s'han d'interpretar d'acord amb la Carta Europea d'Autonomia Local. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985) i la Llei municipal i de règim local de Catalunya de 2003 regulen el marc normatiu del funcionament dels ajuntaments, que caldria actualitzar davant les noves realitats i, tenint present el principi de subsidiarietat, que estableix que les competències públiques han d'exercir-se preferentment pels governs més propers a la ciutadania.

- Des de la perspectiva federalista aquestes regulacions representen un pacte de funcionament dels ajuntaments amb altres administracions per a una major eficàcia de la gestió. El principi del pacte no vol dir immobilisme, sinó que aquests marcs han d'evolucionar i adaptar-se a les noves realitats pels canals democràtics i parlamentaris que ens hem dotat.
- La realitat dels municipis ha canviat molts des de la restauració de la democràcia amb noves necessitats, problemàtiques i reptes de futur que reclamen una actualització dels marcs normatius perquè els municipis puguin respondre i garantir una millor governabilitat.

Sobre les competències municipals, entre la norma i la realitat:

- Des de la instauració dels ajuntaments democràtics l'any 1979, més enllà de les competències formals del marc normatiu, els governs locals, en resposta a les noves problemàtiques, necessitats i idiosincràsies locals, han anat assumint responsabilitats o "competències voluntàries" o considerades normativament "no pròpies" que reclamen atenció i adequació formal.
- L'assumpció de competències impròpies és especialment greu en municipis de gran població, i es tracta sobretot de competències que corresponen als governs autonòmics.
- El municipi és el nivell on es plantegen amb més claredat els problemes fonamentals dels serveis tradicionals de la nostra societat: contaminació, desigualtats, habitatge, contraposició espai públic - espai privat, integració dels diferents, defensa de les identitats, innovacions democràtiques,... I els grans problemes globals: canvi climàtic, desigualtats, migracions, refugiats... que els ajuntaments han d'assumir sense competències ni recursos suficients.

Sobre una nova agenda de serveis públics municipals:

La complexitat de les nostres societats actuals requereixen un esforç de contextualització a les noves realitats, és a dir, cercar respostes i solucions a problemes diferents per a una millor adequació dels ajuntaments davant la ciutadania.

- Cal repensar el paper que tenen atribuït les instàncies de govern supramunicipals (consells comarcals, diputacions i Àrea Metropolitana de Barcelona), que compten amb competències atribuïdes per llei i altres que han anat assumint sense el grau de coordinació o planificació necessari.
- Proposem una nova agenda local i un catàleg de competències que els ajuntaments haurien d'assumir en un futur pròxim. Ponderant aquesta proposta a la realitat territorial de les diferències dels municipis, no es pot continuar sense una diferenciació entre municipis per població, o entre pobles, ciutats (petites o grans) o metròpolis.
- Aquesta nova agenda ha de contemplar la funció municipal, entre altres més habituals, en les següents àrees: habitatge, mobilitat, migració, transport Inter municipal, medi ambient, atenció a grups socials desfavorits, pobresa, salut, exclusió, persones sense sostre, nous tipus de turisme, contaminació, etc.
- La nova agenda local hauria de definir el compromís dels diferents nivells de l'administració, la cooperació i els recursos disponibles per evitar duplicitats i una aposta per l'eficàcia i la qualitat dels serveis per a la ciutadania.

Sobre la cooperació municipal, europea i internacional:

- La funció de diferents organismes (govern, diputacions, consells comarcals, àrees metropolitanes, mancomunitats, xarxes locals supramunicipals, etc.) s'han de situar en el marc de la nova agenda local i en perspectives de futur.
- Per tant, cal actualitzar aquestes institucions per situar-les en la perspectiva d'assumir la realitat actual i els reptes de futur. I en aquest sentit, recuperar les funcions de les mancomunitats o agrupacions de municipis com a òrgans de cooperació sense un excés d'estructura administrativa. O les figures de Consells d'Alcaldes o altres formes d'acció territorial o intercomarcal.
- La cooperació Europea i internacional dels municipis és imprescindible davant de diferents projectes que reclamen una gestió més àmplia i per accedir a subvencions i altres recursos: UE, Municipis europeus, Gestió dels fons europeus, Fons Next Generation, Ciutats i Governos Locals Units (CGLU), xarxes locals.

4. Propostes federalistes per a la millora de la governabilitat local

En relació a l'estructura territorial heterogènia:

- Des de la perspectiva funcional s'ha d'assumir i afrontar la realitat d'una estructura territorial que per la seva situació desigual i per les diferències de tipologies dels municipis, no es poden regir de la mateixa forma: ajuntaments petits, mitjans i grans. Per aquesta raó es proposa impulsar una racionalització de cara a l'assumpció de les funcions de futur amb eficàcia.
- Els recels locals a modificar els termes municipals no han permès plantejar la gestió local des de principis d'una major racionalitat. Però l'immobilisme en aquest camp presenta clars problemes per la dificultat d'alguns municipis d'assumir algunes competències, a la vegada que pot condicionar les perspectives de futur.

En relació al marc normatiu i de competències:

- Revisar la legislació municipal d'acord amb les noves necessitats dels municipis segons les seves característiques i contemplar elements de diferenciació des de les grans ciutats als pobles petits.
- Adequar les competències dels municipis a una nova agenda de serveis d'acord amb les problemàtiques i les aspiracions de la ciutadania actuals i futures. Amb un nivell de concreció més clar per evitar duplicitats i claredat en les funcions dels ajuntaments davant la ciutadania.
- Relacionar les competències per les característiques dels municipis a nivell de població, realitat socioeconòmica i situació geogràfica. Incorporar sistemes de planificació en tots els àmbits competencials.
- Mantenir el principi d'autonomia dels municipis per tal d'evitar la dependència o posició que es pot considerar "paternalista" per part de la Generalitat envers als ajuntaments per l'excessiva pràctica de les subvencions puntuals per serveis que es poden considerar bàsics i requereixen finançament estable.

En relació al finançament i la fiscalitat:

- Per avançar cap a un model federal amb una bona interrelació entre els nivells de govern local, regional i estatal, cal distribuir amb criteris federals les competències i els espais fiscals i emprar les transferències interterritorials per tancar el sistema.

- Revisar l'equilibri sobre la despesa pública entre el govern central, les comunitats autònomes i els municipis. Recordant el famós 50% / 25% / 25% de l'època de la transició (que oblidava el pes de la Seguretat Social), actualment tenim una distribució del 25% govern central, 37% Generalitat, 14 % ens locals i 24% Seguretat Social. El 14% del món local quasi no ha variat.
- Establir un sistema de finançament de l'administració local d'acord amb les competències i els serveis municipals que ha de mantenir. El finançament local ha de garantir la suficiència de recursos i l'autonomia tributària. Per exercir l'autonomia tributària els municipis han de poder responsabilitzar-se de la modulació de les quotes dels tributs propis, però l'àmbit local també ha de participar dels ingressos de l'Estat i les Comunitats Autònomes, fins a garantir la suficiència de recursos per una bona gestió dels serveis públics.

En relació als drets fonamentals i la participació ciutadana:

- Fomentar les cartes municipals de drets fonamentals, d'acord amb la Declaració Universal dels Drets Humans, els Drets Econòmics, Socials i Culturals i els Drets civils i polítics.
- Establir sistemes de participació ciutadana des dels nivells comunitaris o de barri a consells municipals en diferents àmbits i els consells econòmics i socials.
- Considerar el "dret a la ciutat o dret a la població" com a marc d'acolliment de les persones que resideixen a les ciutats.

En relació a una millor eficàcia municipal:

- Millorar els sistemes de transparència i comunicació dels ajuntaments per superar les dificultats d'accedir a una informació real. Evitant les duplicitats i fomentant la cooperació inter municipal.
- Avançar en els sistemes de mediació i resolució extrajudicial de conflictes, tant entre la mateixa ciutadania com entre la ciutadania i l'administració.
- Fomentar una revisió de diferents procediments i reglamentacions que dificulten l'eficàcia dels ajuntaments per l'augment de burocràcia. Proporcionar eines i recursos per superar l'eterna excusa de no tenir competències, per buscar solucions a moltes problemàtiques locals.
- Establir sistemes d'avaluació de la qualitat en els serveis municipals i de rendició de comptes d'acord amb les competències, el compliment dels serveis bàsics i les necessitats del municipi.

En relació a la cooperació municipal i àrees metropolitanes:

- Recuperar la cooperació municipal ascendent des dels ajuntaments i territoris per la co-governabilitat d'alguns temes com és el cas de les Mancomunitats o agrupacions de municipis. Evitant situacions de competitivitat entre municipis per l'accés a fons de finançament.
- Preveure sistemes de governabilitat específics a les Àrees Metropolitanes més enllà de la de Barcelona i anar integrant en aspectes de la governança de Barcelona els municipis de la Regió Metropolitana.
- Acceptació del principi que molts problemes i serveis públics en mans dels ajuntaments no es poden resoldre sense una àmplia cooperació entre els diferents nivells administratius i entre municipis contigus o de la mateixa comarca o espai territorial per compartir projectes i processos per accedir a fons europeus.
- Revisar la cooperació inter municipal amb les diputacions provincials i els consells comarcals a partir del reconeixement mutu i la necessària adequació a la realitat actual, evitant l'excessiu ús de les subvencions anuals per a serveis bàsics.
- La cooperació entre zones rurals, municipis despoblats o espais territorials intercomarcals o interprovincials.

En relació a les relacions europees i internacionals:

- Fomentar una major presència i participació dels ajuntaments en les relacions europees i en la cooperació amb altres municipis de la Unió en xarxes europees existents o a crear.
- Reclamar la participació municipal en els debats i aportacions a temes de futur de la UE que tinguin repercussió local.
- Participar en xarxes de ciutats que promouen la cooperació a nivell internacional, com Ciutats Educadores, Alcaldes per la Pau i Ciutats pel Clima, entre d'altres.