

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

1. Introducció.

La possibilitat d'emprendre una política generalitzada de fusions municipals ha anat apareixent de manera recurrent a Catalunya, a partir de la constatació de l'elevat nombre de municipis . Més enllà de les onades de fusions a la dècada dels setanta, amb una major o menor intensitat segons les províncies. les mateixes lleis d'organització territorial del 1987 se'n van fer ressò. Així, el preàmbul de la Llei municipal i de règim local de Catalunya o de la Llei d'organització comarcal de Catalunya, ambdues del 1987. Més endavant, al 2001, l'Informe Roca plantejava la possibilitat d'una política de fusions limitada als municipis de menys de 250 habitants, a partir de les previsions legals vigents¹ Aquesta opció fou desestimada, i la reforma de la legislació local va preferir afavorir la formes de cooperació municipal, en la reforma de la Llei municipal del 2001. Darrerament, però, i amb motiu de la crisi econòmica, aquesta opció ha tornat a ser posada de manifest, ja sigui per exemples propers -el cas de Grècia- o per manifestacions en aquest sentit del nou president de la CEOE.

És en aquest context que l'Associació de Micropobles, que es proposa agrupar els municipis catalans de menys de **500 habitants**, encarrega el present informe al Col·legi de Geògrafs. Al conveni signat, l'informe es defineix con segueix:

“Objecte del treball: la Identificació i sistematització dels elements a tenir en compte per a una anàlisi de la situació dels micropobles a Catalunya en el context de l'organització territorial.

El treball comprèn, en una primera fase, la identificació dels elements, la justificació de la idoneïtat d'aquest elements, la identificació dels indicadors, la relació amb l'objecte general del treball, i pautes per al seu tractament.”

Des de l'Associació de Micropobles de Catalunya es considera que el debat sobre una possible fusió municipal s'ha de plantejar en els termes de l'eficàcia de mesura, i això vol dir examinar si amb una hipotètica fusió es prestaria un millor servei a la ciutadania i en quines condicions. Per això cal examinar els serveis prestats actualment i les condicions en què es presten, per a poder estar en condicions d'avaluar si una fusió generalitzada és una opció positiva o no, o si hi ha altres opcions per a la millora dels serveis.

L'informe no fa un pronunciament explícit sobre cap opció a emprendre sobre la planta municipal, sinó que pretén donar una àmplia informació, el més objectiva possible, a ser tinguda en compte en qualsevol proposta que sigui feta sobre aquesta qüestió.

L'encàrrec és fet al Col·legi de Geògrafs, per una banda per la funció del

1 El Reglament de demarcació i planta dels ens locals.

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

mateix Col·legi pel que fa a l'emissió d'informes, explicitada a l'article 3.2.e) dels seus Estatuts. Per altra banda, és evident la vinculació dels geògrafs en l'organització territorial, tant històricament com per la necessitat d'una visió de conjunt, atenent la dimensió territorial, més enllà de les visions des del punt de vista exclusivament jurídic o econòmic, però tenint-les en compte.

L'informe s'estructura en cinc parts. En cadascuna de les parts es fa una descripció de l'element i de la seva funció en l'objectiu de l'estudi, i s'assenyalen els indicadors a analitzar, les fonts, i l'objectiu de l'anàlisi.

Finalment, es fan unes primeres conclusions sobre les dades estudiades, i s'apunten les línies mestres de la segona part de l'informe.

2. Caracterització dels micropobles

Els estatuts de l'Associació de Micropobles de Catalunya estableixen (article ...) el llindar d'una població igual o inferior als 500 habitants, per a ser considerat micropoble. Amb aquesta condició, i d'acord amb les dades del darrer padró d'habitants, amb dates de 1 de gener de 2010, ens trobem amb un total de 327 municipis (font: www.municat.net) dels quals 71 consten com a membres de l'Associació.

Ara bé, és evident que el llindar població, molt significatiu, no ens permetria abastar la realitat territorial de què parlem. Caldrà, doncs, analitzar més dades:

2.1. Característiques físiques

Superfície

Hi ha una gran diversitat, entre els 1,94 km² de Santa Llogaia d'Àlguema² i els 217,76 km² de l'Alt Àneu. El conjunt abasta 10.942,04 km², el que representa un 34,3% del territori de Catalunya, amb una superfície mitjana de 33,46 km². La superfície mitjana dels municipis, a Catalunya, és de 33,68 km², pràcticament la mateixa.

Altitud

També hi ha una gran varietat, entre els 5 metres sobre el nivell del mar de Vilamacolum, i els 1,539 de Meranges. Això pot representar dificultats afegides en la prestació dels serveis, i és causa de polítiques específiques, a través de la llei de Muntanya.

2 Puigdàlber, amb 0,4km², el municipi amb el terme municipal més petit, supera els 500 habitants, segons el padró de 2010.

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

Pendent

Finalment, l'aspecte del pendent i del sòl útil –aquell amb un pendent inferior al 20%- té la seva importància a l'hora d'avaluar la capacitat fiscal i les possibilitats de desenvolupament, o les característiques del poblament i de possibles –que no necessaris- creixements.

Caldrà, doncs, una anàlisi dels tres aspectes, per a tenir un retrat més fidel de la realitat municipal. A l'hora de fer propostes de tractament diferenciat, cal tenir en compte la realitat del territori: si és molt gran o no, si té poc o molt terreny útil segons el pendent, i les servituds de l'altitud.

2.2. De població

El factor poblacional és l'usat per l'Associació per a definir –pel que fa als seus estatuts- un micropoble. Ara bé, aquest factor ha de ser matisat:

Densitat

També molt dispar, oscil·la entre els 0,93 habitants/km² de Gisclareny, i els 163,4 habitants/km² de Santa Llogaia d'Àlguema. La mitjana és de 7,53 habitants/km². (nota: la de Catalunya). Caldria analitzar-la també en relació amb la superfície útil.

Poblament

Aquesta és una dada important a analitzar, especialment per a poder entrar en la prestació de serveis. La dispersió de la població és molt gran, només cal veure que fins i tot al terme municipal més petit –Santa Llogaia d'Àlguema– consten 284 habitants al nucli, i 26 habitants disseminats. Tot i que aquestes dades es puguin matisar per adscripcions més teòriques que reals, la realitat és que són molts els municipis amb diversos nuclis de població. A l'altre extrem – Alt Àneu, el terme municipal més extens– ens trobem amb deu nuclis de població i tres disseminats, com segueix:

Alòs d'Isil	36
Àrreu	5
Borèn	19
Disseminat de Borèn	3
Isàvorre	24
Isil	79
Son	46
Sorpe	37
Disseminat de Sorpe	9
València d'Àneu	173

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

Disseminat de València d'Àneu	3
La Bonaigua	16
Total	450

Font: municat

Nota: la població de les entitats que consta al web municat és de 2007, de manera que hi ha discrepàncies entre la suma de les entitats i la xifra oficial de població del padró 2010.

Per tant, en una fase posterior caldria identificar totes les entitats de població, segons la seva població i grau de cohesió, i també segons el seu origen, si és històric, o si es tracta de nuclis sorgits de noves urbanitzacions. Aquest darrer cas és especialment important per dos motius:

Per una banda, una urbanització ex novo hauria de comptar amb tots els serveis bàsics, i la prestació de serveis municipals seria a partir d'aquesta existència. La realitat, però, no sempre és així, i sovint els municipis han hagut de fer suplències en aquest sentit. I, per altra banda, això no exclou la prestació del servei i el manteniment i l'amortització un cop rebuda la urbanització.

Per altra banda, no sempre els residents -sovint temporals i no permanents- de les urbanitzacions s'empadronen al municipi, de manera que no compten als efectes de població -per exemple, per a les subvencions genèriques basades en població- malgrat que suposin una despesa per al municipi.

Estructura

Cal conèixer l'estructura de la població als micropobles per a poder avaluar millor l'eficàcia de la prestació de serveis personals. Les necessitats de serveis socials i d'educació vénen condicionades per les edats.

Vegem, per exemple, l'estructura de la població per edats a Abella de la Conca:

	Homes	Dones	Total
De 0 a 4	2	5	7
De 5 a 9	4	5	9
De 10 a 14	4	4	8
De 15 a 19	7	1	8
De 20 a 24	6	0	6
De 25 a 29	4	3	7
De 30 a 34	4	9	13
De 35 a 39	9	7	16
De 40 a 44	6	9	15
De 45 a 49	11	4	15

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

De 50 a 54	8	5	13
De 55 a 59	4	5	9
De 60 a 64	11	4	15
De 65 a 69	6	4	10
De 70 a 74	5	6	11
De 75 a 79	9	4	13
De 80 a 84	1	1	2
De 85 i més	3	1	4
Total	104	77	181

Font: idescat. Padró continu

Ens indica les necessitats de població escolar (32, fins als 19 anys) o la gent gran (40 més grans de 65). Atenent les competències en matèria de serveis socials, permet estimar la capacitat municipal per a donar-hi resposta.

Objectiu: sistematitzar la realitat dels micropobles a partir de les seves característiques, i establir els diferents tipus per a poder fer propostes específiques per a un funcionament més eficient. .

Indicadors: població, poblament, estructura de la població superfície, altitud, pendent.

Fonts: www.idescat.cat, www.municat.net, i altres.

3. Competències

3.1. Amb caràcter General

L'atribució de competències als municipis té una doble font. Per una banda, amb caràcter general, la legislació de règim local (Llei de bases de règim local, i Llei municipal i de règim local de Catalunya. Per l'altra, la normativa sectorial que concreta l'abast d'aquestes competències.

Cal distingir entre les competències -allò que pot fer el municipi- i els serveis de prestació obligatòria -allò que ha de fer-.

La LMRLC diu:

“66.1 El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, **pot promoure** tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns.

66.2 Els ens locals **tenen competències** en els àmbits de la participació

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

ciutadana, de l'autoorganització, de la identitat i la representació locals, de la sostenibilitat ambiental i la gestió territorial, de la cohesió social, de les infraestructures de mobilitat, de la connectivitat, de la tecnologia de la informació i de la comunicació, dels abastaments energètics i de la gestió de recursos econòmics, **amb l'abast que fixen aquesta Llei i la legislació sectorial respectiva.**

66.3 El municipi **té competències pròpies** en les matèries següents:

- a) La seguretat en llocs públics.
- b) L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes.
- c) La protecció civil, la prevenció i l'extinció d'incendis.
- d) L'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges; els parcs i els jardins, la pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals.
- e) El patrimoni historicoartístic.
- f) La protecció del medi.
- g) Els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors.
- h) La protecció de la salubritat pública.
- i) La participació en la gestió de l'atenció primària de la salut.
- j) Els cementiris i els serveis funeraris.
- k) La prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials.
- l) El subministrament d'aigua i l'enllumenat públic, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals.
- m) El transport públic de viatgers.
- n) Les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme.
- o) La participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.

66.4 En els àmbits materials a què es refereix l'apartat 2³, les lleis han de determinar les competències dels municipis, segons:

- a) Els principis de descentralització, autonomia, subsidiarietat i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans.
- b) **La capacitat de gestió dels municipis, amb una consideració especial a llur demografia i als sotmesos a règim municipal especial.**
- c) Les característiques pròpies de cada activitat pública.
- d) El principi d'igualtat del ciutadans en l'accés als serveis públics.

3 Sembla que hi ha una errada material. La referència del punt 66.4 hauria de ser la de l'apartat 3 de l'article, i no la del 4. L'apartat 2 fou introduït per la llei 21/2002 com a apartat 1bis, de manera que no va caldre modificar la referència de l'apartat 66.4, però en fer el refós no es va tenir en compte, i ara la referència formal és a un altre apartat.

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

67, Els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis següents:

a) **En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueres, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques i control d'aliments i begudes.**

b) En els municipis amb una població superior als cinc mil habitants, a més: parc públic, biblioteca pública, mercat i tractament de residus.

c) Als municipis amb una població superior als vint mil habitants, a més: protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis i instal·lacions esportives d'ús públic. En matèria de protecció civil, han d'elaborar els plans bàsics d'emergència municipal i els plans d'actuació i plans específics, en el cas que estiguin afectats per riscos especials o específics. En matèria de serveis socials, el finançament ha d'incloure els serveis socials de la població establerts legalment com a obligatoris.

d) Als municipis amb una població superior als trenta mil habitants, a més: el servei de lectura pública de manera descentralitzada, d'acord amb el mapa de lectura pública.

e) Als municipis amb una població superior als cinquanta mil habitants, a més: transport col·lectiu urbà de viatgers i protecció del medi, servei de transport adaptat que cobreixi les necessitats de desplaçament de persones amb mobilitat reduïda. També han de prestar aquest servei tots els municipis que siguin capital de comarca.”

El primer que es pot observar és que, pel que fa als serveis de prestació obligatòria, el nivell mínim és de 5,000 habitants, deu cops per sobre del que s'ha agafat per a considerar un micropoble. En segon lloc, podem veure com molts dels serveis tenen relació amb el poblament. Una estructura disseminada encareix la recollida de residus, la neteja viària, l'accés als nuclis de població, l'abastament d'aigua potable... I això independentment del nombre d'habitants del total del municipi.

Per altra banda, la concreció d'aquests serveis es dona en un corpus normatiu molt extens, i encara més extensa és la concreció de les competències de l'apartat 3. A tall d'exemple, podem veure una competència molt interioritzada en el camp municipal com és l'urbanisme.

La llei d'Urbanisme reconeix als Ajuntaments -sense cap distinció segons el nombre d'habitants- la capacitat per a formular i tramitar el seu planejament general, per a formular i tramitar el planejament derivat, i tramitar el promogut per la iniciativa privada, i per a l'exercici de la disciplina urbanística al seu territori.

Això darrer és especialment important perquè suposa una capacitat de coneixement, vigilància i control de totes les activitats que, per al seu exercici, necessiten llicència, d'acord amb la mateixa llei. Aquesta competència és atribuïda als Ajuntaments, amb caràcter general, al marge de la població, de

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

l'extensió del terme, i del poblament, variables que tampoc no són tingudes en compte a l'hora del finançament amb caràcter general.

Per tant, amb els mitjans propis, l'Ajuntament ha d'estar en condicions de controlar les activitats sobre el territori per a les quals cal llicència, i emprendre les accions necessàries per al restabliment, si escau, de la legalitat urbanística.

3.2. Les formes de prestació dels serveis obligatoris

La llei preveu diverses formes de prestació dels serveis obligatoris, inclosa la no-prestació per la via de la dispensa, prevista a l'article 68 de la LMRLC tot i que aquesta darrera via no ha estat utilitzada. Les formes més habituals són per gestió pròpia -directa o per òrgan desconcentrat- o per un altre ens local -la comarca, una mancomunitat o un consorci local-.

La majoria dels micropobles pertanyen a algun ens supramunicipal de caràcter voluntari, a més de la cooperació possible a través del Consell comarcal (i, de vegades, a un consorci impulsat pel mateix Consell). Prenem com a exemple el Consorci per a la gestió de residus del Vallès Oriental. És format (font: www.municat.net) per tots els municipis de la comarca -excepte Aiguafreda- i, per tant, inclou els quatre municipis amb una població menor de 500 habitants (Campins, Granera, Montseny i Tagamanent). A la vegada, aquesta quatre municipis participen de diversos ens.

La funció de suplència i/o de suport és exercida, fonamentalment, pels consells comarcals, de maneres molt diverses. De forma directa, a través del mateix consell, o en organismes d'aquest, o per delegació. Ara bé, sovint aquest exercici comporta una càrrega important de tramitacions pel fet que la competència continua essent titularitat municipal, i se'n delega l'exercici. I el mateix passa en altres ens com les mancomunitats o els consorcis.

A fi d'avaluar l'eficàcia de les diferents formes de prestació dels serveis obligatoris, cal conèixer l'abast de la participació dels micropobles en mancomunitats, consorcis, i altres formes de cooperació intermunicipal, i també les diferents formes de prestació d'aquests serveis a través dels Consells comarcals.

3.3. Les competències pròpies

D'entre les competències pròpies de l'article 66.3 citat, algunes tenen -per la via de la normativa sectorial- una clarificació en l'exercici, però no totes. I, en tot cas, són teòricament exigibles per la població. Per tant, cal veure com els micropobles es veuen afectats per aquestes competències. A tall enunciatiu:

- Seguretat pública. No disposen de policia local, però la dispersió i l'extensió del terme municipal són factors que poden dificultar la garantia

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

- de seguretat.
- Protecció civil. La necessitat de disposar de plans de protecció civil va associada als riscos -independentment de la població- i aquests, molt sovint, al territori (riscos naturals) o a activitats.
 - Patrimoni. La necessitat d'adoptar mesures de protecció, i els efectes possibles en la fiscalitat en determinats casos (exempció de l'IBI) són independents de la població del municipi.
 - Participació en la gestió de l'atenció primària. Molts ajuntaments són titulars de consultoris locals. Malgrat l'existència de subvencions per a inversions, el manteniment del servei és a càrrec municipal.

Objectiu: conèixer de manera sistematitzada les obligacions inherents als serveis de prestació obligatòria, les possibilitats de les formes de gestió, i l'abast de les competències a partir de la normativa de caràcter sectorial.

Indicadors:

De caràcter general: la normativa sectorial aplicable.

De caràcter pormenoritzat:

- Enllumenat públic: punts de llum per km de carrer i per unitat d'habitatge.
- Recollida de residus: punts de producció i de recollida de residus. Quantitat de residus produïts.
- Neteja viària: km de via pública a netejar.
- Abastament d'aigua potable: punts de captació i dipòsit. Km de canonada.
- Clavegueres: km de claveguera.
- Accés als nuclis de població: nuclis de població, distància al cap del municipi i a la xarxa viària bàsica.
- Pavimentació i conservació de les vies públiques: km de via pública.

De gestió: participació de cada municipi en ens supramunicipals; tipologia dels ens; formes d'exercici de suplència i de suport per part de Consells comarcals i de Diputacions.

Fons: www.municat.net, Enquesta d'infraestructures dels ens locals (DG d'Administració Local).

4. El finançament

4.1. El finançament ordinari

La Llei d'hisendes locals no preveu cap fórmula específica de finançament per als micropobles. En la participació en els tributs de l'Estat -la partida genèrica més important- la distinció en funció de la població suposa el 75% del total, i es fa entre 1 i 5,000 habitants, amb un coeficient d'1. La resta del còmput es fa sobre l'esforç fiscal i sobre la capacitat tributària, però sense cap tractament

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

específic segons la població.

En el cas dels principals tributs -IBI, vehicles, IAE- la capacitat reguladora dels ajuntaments és la mateixa, independentment de la població.

La distinció entre municipis amb una població inferior als 5,000 habitants -i, de fet, la resta de l'escalat segons població- té lògica en la mesura que és la mateixa escala que la que regeix els serveis de prestació obligatòria, de manera que, a més serveis, un coeficient més gran.

Una altra font d'ingressos incondicionada és el Fons de cooperació local de Catalunya, regulat anualment a la llei de pressupostos de la Generalitat. En la darrera llei, dels pressupostos del 2010 (i que segueix la tònica dels darrers anys) aquesta regulació sí incorpora una major adaptació a la població.

La participació de lliure disposició regula la població com a indicador de despesa amb un coeficient de 30,59 per als primers 1,000 habitants. Aquest és el coeficient més gran de la fórmula. Altres elements de la fórmula d'interès per als micropobles -però no de manera exclusiva- són els associats a la plurinuclearitat i a la superfície del municipi, però les quantitats a repartir són relativament modestes – 5,956,992 i 2,164,190 respectivament.

Una altra partida interessant és l'associada a la prestació supramunicipal de serveis -també amb caràcter general- en la mesura que els micropobles poden ser, a priori, els més necessitats d'aquesta forma de participació, i també pel fet que els criteris de distribució són els mateixos que el fons general i, per tant, també ponderen més la població inferior als 1,000 habitants.

En tot cas, el resum de les liquidacions agregades per trams de població dóna unes quantes dades sobre el pes de cada apartat en els ingressos municipals. Així, tenim que, segons les liquidacions del 2007, el tram dels municipis de menys de 1,000 habitants suposa:

	Recaptació	Per habitant	Recaptació a Catalunya	Per habitant
IBI	33.531.764,67 €	170,71 €	1.680.620.500,62 €	233,08 €
Impost de vehicles	13.154.692,00 €	66,97 €	413.873.779,42 €	57,40 €
Increment de valor dels terrenys	3.501.459,08 €	17,83 €	355.529.542,53 €	49,31 €
IAE	7.547.944,80 €	38,43 €	350.036.928,37 €	48,55 €
Total impostos directes (*)	57.738.254,99 €	293,95 €	2.881.373.812,93 €	399,61 €
Impost construccions	18.053.937,64 €	91,91 €	357.193.489,25 €	49,54 €
Total	18.102.250,66 €	92,16 €	433.426.135,17 €	60,11 €

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

indirectes				
Total impostos	75.840.505,65 €	386,11 €	3.314.799.948,10 €	459,72 €

(*) Inclou altres partides menors o no generalitzades, com ara la participació a l'IRPF, IVA, i Consums específics. Sense aquestes partides, la mitjana per habitants a Catalunya seria de 437,89€.

Una primera anàlisi de les dades ens permet veure que els municipis de menys de 1000 habitants tenen un finançament per impostos per càpita inferior al conjunt de Catalunya. Resulta significatiu el cas de l'IBI en el qual l'ingrés és el 2% del total, quan representen 15,907 k2, pràcticament el 50€ del territori de Catalunya. Evidentment hi ha moltes menys unitats cadastrals, però, tot i així, la diferència per càpita és de prop de 65€.

El conjunt dels ingressos liquidats al 2007 és el següent:

	> 1000 HAB.	per càpita	Catalunya	per càpita
impostos directes	57.738.254,99 €	293,95 €	2.881.373.812,93 €	399,61 €
impostos indirectes	18.102.250,66 €	92,16 €	433.426.135,17 €	60,11 €
taxes i altres ingressos	50.128.046,91 €	255,21 €	1.627.062.005,11 €	225,65 €
transferències corrents	74.271.410,25 €	378,13 €	2.678.723.902,30 €	371,50 €
ingressos patrimonials	6.608.103,12 €	33,64 €	222.076.020,45 €	30,80 €
TOTAL INGRESSOS CORRENTS	206.848.065,93 €	1.053,09 €	7.842.661.875,96 €	1.087,67 €
alienació d'inversions reals	8.192.327,09 €	41,71 €	287.076.496,65 €	39,81 €
transferències de capital	92.591.828,91 €	471,40 €	586.688.781,61 €	81,37 €
TOTAL INGRESSOS DE CAPITAL	100.784.156,00 €	513,11 €	873.765.278,26 €	121,18 €
actius financers	5.934,04 €	,03 €	38.971.321,50 €	5,40 €
passius financers	9.562.046,18 €	48,68 €	544.486.360,44 €	75,51 €
TOTAL INGRESSOS PER OPERACIONS FINANCERES	9.567.980,22 €	48,71 €	583.457.681,94 €	80,92 €
INGRESSOS EXERCICI CORRENT	317.200.202,15 €	1.614,91 €	9.299.884.836,16 €	1.289,77 €
agrupació d'exercicis tancats	128.249.341,20 €	652,93 €	2.157.581.236,75 €	299,23 €
TOTAL INGRESSOS	445.449.543,35 €	2.267,84 €	11.457.466.072,91 €	1.589,00 €

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

Aquestes dades ens permeten veure un finançament per càpita superior a la mitjana de Catalunya. Si ens fixem únicament en els ingressos de l'exercici corrent, veiem que la partida substancialment diferent és la de les transferències de capital. Això inclou el Pla d'obres i serveis, que atorga unes quantitats per capita superiors als petits municipis, i altres inversions. Si no comptem aquesta partida, els ingressos per càpita serien de 1,143,51€ als municipis de menys de 1,000 habitants, i de 1,168,59€ al conjunt de Catalunya, pràcticament igual.

Vegem ara les liquidacions de despeses del mateix any 2007:

	> 1000 HAB.	per càpita	Catalunya	per càpita
despeses de personal	48.083.119,46 €	244,80 €	2.086.414.617,22 €	289,36 €
béns i serveis	100.961.605,50 €	514,01 €	2.488.643.676,66 €	345,14 €
despeses financeres	2.112.718,33 €	10,76 €	161.389.395,35 €	22,38 €
transferències corrents	9.879.194,04 €	50,30 €	1.322.843.120,97 €	183,46 €
TOTAL DESPESES CORRENTS	161.036.637,33 €	819,87 €	6.059.290.810,20 €	840,34 €
inversions reals	144.073.722,73 €	733,50 €	1.952.999.158,44 €	270,85 €
transferències de capital	1.885.805,33 €	9,60 €	518.904.314,48 €	71,97 €
TOTAL DESPESES DE CAPITAL	145.959.528,06 €	743,10 €	2.471.903.472,92 €	342,82 €
actius financers	12.380,47 €	0,06 €	45.807.079,01 €	6,35 €
passius financers	5.976.532,11 €	30,43 €	480.257.428,20 €	66,61 €
TOTAL DESPESES PER OPERACIONS FINANCERES	5.988.912,58 €	30,49 €	526.064.507,21 €	72,96 €
DESPESES EXERCICI CORRENT	312.985.077,97 €	1.593,46 €	9.057.258.790,33 €	1.256,12 €
agrupació d'exercicis tancats	110.547.323,28 €	562,81 €	1.472.483.170,71 €	204,21 €
TOTAL DESPESES	423.532.401,25 €	2.156,27 €	10.529.741.961,04 €	1.460,33 €

S'hi reproduïx una despesa per càpita superior a la mitjana, deguda a una inversió real també molt superior. Sense aquesta partida, les quantitats serien de 859,96€ als municipis de menys de 1,000 habitants, i de 1,189,48€ a Catalunya. Això es deu al fet que hi ha força inversions que tenen un cost mínim al marge del nombre d'habitants, però també a una sobreinversió als petits municipis. Això té la seva contrapartida en una despesa corrent de béns i serveis també superior en prop d'un 50% a la mitjana de Catalunya.

En canvi, la despesa en matèria de personal és lleugerament inferior, tot i que

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

caldrà fer-hi la mateixa observació que a les inversions -els sous del personal solen ser molt més homogenis, al marge del nombre d'habitants-.

Les despeses financeres també són reduïdes en relació al total de Catalunya, menys de la meitat per càpita.

Finalment, anem la magnitud de l'agrupació d'exercicis tancats, que ens hauria de fer pensar sobre les capacitats de gestió dels municipis petits.

Agafem un micropoble com a exemple –en aquest cas Abella de la Conca- i examinem les liquidacions d'ingressos i despeses:

	INGRESSOS	
Indicador	Euros	Euros/hab
IMPOSTOS DIRECTES	38.128,37	208,35
IMPOSTOS INDIRECTES	1.110,81	6,07
TAXES I ALTRES INGRESSOS	9.189,06	50,21
TRANSFERÈNCIES CORRENTS	81.496,36	445,34
INGRESSOS PATRIMONIALS	7.272,60	39,74
ALIENACIÓ D'INVERSIONS REALS	0	0
TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL	135.904,99	742,65
ACTIUS FINANCERS	0	0
PASSIUS FINANCERS	0	0
Totals	273.102,19	1.492,36

	DESPESES	
Indicador	Euros	Euros/hab
DESPESES DE PERSONAL	27.928,92	152,62
DESPESES EN BÉNS CORRENTS I SERVEIS	115.109,00	629,01
DESPESES FINANCERES	0	0
TRANSFERÈNCIES CORRENTS	37.772,02	206,4
INVERSIONS REALS	62.064,09	339,15
TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL	4.258,86	23,27
ACTIUS FINANCERS	0	0
PASSIUS FINANCERS	0	0
Totals	247.132,89	1.350,45

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

Com podem veure, les transferències –corrents i de capital- suposen prop del 80% dels ingressos, mentre que els tributs directes no arriben al 14%. I encara, dels tributs, un 73% ve de l'impost sobre vehicles, i només un 17% de l'IBI, uns 35€ per càpita. Molt per sota de la mitjana dels municipis menors de 1.000 habitants, o de tot Catalunya.

Pel que fa a les despeses, veiem com la majoria són despeses corrents – superiors als ingressos corrents- i també inferiors a les mitjanes de municipis petits i de tot Catalunya. En aquest cas concret, és interessant veure l'absència de despeses financeres, i el baix pes de les despeses de personal.

Caldria analitzar també la capacitat fiscal i l'ús que es fa de l'autonomia financera en els ingressos. Tenint en compte que els principals ingressos sobre els quals es disposa de marge de maniobra són l'IBI i l'IVTM, cal veure els diferents tipus impositius, i l'actualització cadastral. En el cas que hem posat com a exemple, és el següent:

Indicador	Euros	Euros/hab
IBI URBANA (%)	0,40	0,00
IVTM: TURISMES DE 16 A 19,99 CF	89,61	0,49
IVTM: TURISMES 20 O MÉS CF	112,00	0,61
ANY DARRERE REVISIÓ CADASTRAL	1.994,00	10,90
ICIO: TIPUS IMPOSITIU (%)	2,00	0,01
IAE: COEFICIENT DE SITUACIÓ MÀXIM	1,00	0,01
IAE: COEFICIENT DE SITUACIÓ MÍNIM	1,00	0,01
IVTM: TURISMES FINS A 8 CF	12,62	0,07
IVTM: TURISMES DE 8 A 11,99 CF	34,08	0,19
IVTM: TURISMES DE 12 A 15,99 CF	71,94	0,39
Totals	2.318,65	12,6

Com podem veure en aquest cas, la darrera revisió cadastral és del 1994 – teòricament són cada deu anys- de manera que seria aconsellable una revisió (que no té perquè suposar una major pressió fiscal; això dependrà dels tipus que es vulguin aplicar sobre uns valors, això sí, actualitzats). El tipus aplicat - 0'4- és el mínim. També ho és el de l'IVTM.

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

4.2. Programes específics.

4.2.1. El Pla d'obres i serveis

L'instrument bàsic de cooperació local té, en la seva darrera formulació, dels quinquenni 2008-2012, dues determinacions específiques per als petits municipis.

Per una banda, el programa general, que permet un finançament de fins al 90% de les actuacions als municipis de menys de 1.000 habitants. A més, la subvenció mínima garantida, en la mesura que parteix d'una xifra estàndard corregida per diversos coeficients segons la població i la dispersió, i amb màxims absoluts, tendeix a una major subvenció per habitant als municipis petits.

Per altra banda, el programa específic de municipis petits, nuclis i àrees residencials de baixa densitat. Aquest programa considera "municipi petit" els d'una població inferior a 1.000 habitants, o a 2.000 habitants en dos nuclis de població.

4.2.2. Programa Viure al Poble

Aquest programa, finançat pel FEDER, subvenciona projectes d'actuació integral als municipis de menys de 2.000 habitants. En les dues convocatòries resoltes, els municipis de menys de 500 habitants han estat 5 d'un total de 26 (convocatòria 2009) i 11 de 28 (convocatòria de 2010).

4.2.3. Llei de barris

La llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, i el reglament que la desenvolupa, no fixen cap mínim d'habitants, però la tipologia dels problemes a tractar, i els indicadors establerts a la llei, fan que les actuacions subvencionables se situïn gairebé sempre en municipis grans. No obstant això, a partir de 2009 hi ha una reserva específica per a municipis de menys de 10.000 habitants, i en la convocatòria del 2010, fou seleccionat el municipi de Montgai, de 727 habitants.

Objectius: avaluar la capacitat financera dels micropobles i l'eficiència en l'ús dels recursos, així com el marge d'autonomia financera real de què disposen i quin ús en fan.

Indicadors:

- Pressupostos d'ingressos i despeses (darreres liquidacions).
- Participació en els diversos fons i en els tributs de l'Estat.

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

- Base cadastral, i tipus impositius aplicats en els diferents tributs.

Fonts: liquidacions dels pressupostos i ordenances fiscals municipals. www.municat.net, www.catastro.meh.es, butlletins oficials provincials.

5. Recursos humans

5.1. Els òrgans de representació

Els micropobles tenen uns òrgans de representació reduïts. Els municipis amb població inferior als 100 habitants, i els de població entre 100 i 250 que ho hagin decidit així, funcionen en règim de consell obert, amb alcalde/essa i un comissió formada per entre dos i quatre vocals. Els municipis amb una població entre 250 i 500, comptem amb 7 regidors.

Aquests càrrecs no solien ser remunerats, fins que, al 2008, el decret 69/2008, d'1 d'abril, va regular un sistema de remuneració a càrrecs electes locals. En les successives edicions d'aquest Fons s'han atorgat els següents ajuts:

Any	Nombre de municipis	Quantia total
2008	410	2.820.273,93€
2009	354	4.097.513,70€
2010	408	4.757.302,22€
2011	Pendent de resolució	

El decret va explícitament dirigit als ajuntament més petits, segons el seu preàmbul. Això es tradueix en ajuts als municipis de població no superior als 2.000 habitants, en tres trams: un primer fins a 100, un segons de 101 a 500 habitants, i un tercer fins a 2.000.

5.2. El personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal

Tots els ens locals disposen d'aquest personal, que exerceix les funcions públiques necessàries en els ens locals, és a dir, funcions de secretaria, control i fiscalització interna de la gestió economico-financera i pressupostària, i la comptabilitat, tresoreria i recaptació.

D'acord amb el decret 195/2008, de 7 d'octubre, pel qual es regulen determinats aspectes del règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya, els micropobles tenen una secretaria de classe tercera (municipis amb una població inferior als 5.001 habitants) subescala de secretaria intervenció. Per altra banda, la responsabilitat administrativa de les funcions de tresoreria, comptabilitat i recaptació en les entitats locals amb secretaries de classe tercera podrà ser atribuïda a un o una membre de la corporació o a un funcionari o una funcionària d'aquesta.

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

També cal tenir en compte que moltes d'aquestes secretaries funcionen en règim d'agrupació forçosa entre dos o més municipis.

La realitat és que és freqüent que aquestes places no siguin cobertes per personal amb habilitació estatal, sinó per personal interí o accidental, i amb dedicacions parcials.

Aquesta cobertura insuficient fa que no sempre es compleixin les obligacions de control. A tall d'exemple, el retiment del compte general del 2009 a la Sindicatura de Comptes de Catalunya no s'havia fet –o s'havia fet incomplet- per part de 73 micropobles.

5.3. Resta de personal

La dotació de recursos humans dels micropobles –almenys amb caràcter professional- és migrada. Es pot observar al quadre anterior que els municipis amb població inferior als 1.000 habitants -479- van liquidar unes despeses de capítol 1, al 2007, de 48.083.119€, el 15,36% de la despesa de l'exercici corrent. Això faria una mitjana d'uns 100.000€, que, en el cas dels micropobles, seria força més baixa. Ho veiem en l'exemple d'Abella de la Conca, on la despesa del capítol 1 és de 27.928,92€, un 11,3% de l'exercici.

Cal dir que part de l'assistència tècnica es dona, sovint, a través del Consell comarcal o de la Diputació corresponent, de manera que els costos, quan n'hi ha, no queden reflectits en aquests capítol.

Objectius: conèixer els recursos humans de què disposen els micropobles, el cost que representen, i l'adequació als serveis que han de prestar obligatòriament.

Indicadors: grau de cobertura del personal amb habilitació estatal, dedicació –parcial o exclusiva- de membres de la corporació, nombre, titulació i dedicació d'assistència tècnica.

Fonts: registres de personal de les administracions locals.

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

Conclusions

Com hem dit a la introducció, aquest informe no pretén pronunciar-se directament sobre una hipotètica –i, de fet, no plantejada formalment per ningú- reforma de la planta municipal basada en les fusions.

L'objectiu de l'informe és analitzar la situació actual en la qual han d'actuar els micropobles, per a poder examinar, a partir de dades, si són eficients en la seva vessant de prestadors de serveis, amb l'organització actual, o si calen reformes més enllà de possibles fusions.

Com hem dit, també, aquesta primera fase intenta fer aflorar elements a estudiar a fons, de manera que no és possible arribar a conclusions definitives. No obstant això, de l'estudi fet, sí que podem avançar algunes idees:

1. Manca d'un tractament específic per als micropobles.

Malgrat que en pràcticament tots els intents de reforma citats es parteix del problema de la fragmentació municipal i de la feblesa institucional dels municipis de poca població, el fet és que no s'ha fet cap definició ni tractament global dels petits municipis. Un intent frustrat –no es va arribar a aplicar mai- va ser el Consell de Petits Municipis, creat pel decret 199/2003, de 26 d'agost, pel qual es crea el Consell Català de Petits Municipis. Aquest decret definia els petits municipis com aquells que tenien menys de 1.000 habitants, o bé entre 1.000 i 2.000 radicats en més d'un nucli de població.

La LMRLC de Catalunya, al seu títol Títol IV capítol III regula els règims municipals especials, entre els quals els turístics, industrials, de muntanya, històric-artístics i els de règim obert. Aquests darrers són els que tenen menys de cent habitants, o menys de dos-cents cinquanta que ho demanin. En tot cas, la regulació es limita al règim electoral -per remissió a la LOREG- i al funcionament del consell general i de la comissió assessora de l'alcaldia.

No obstant això, l'article 72.2 del text refós de la LMRLC permet la creació de nous tractaments diferenciats “quan concorren altres diferències objectives que ho justifiquen”, de manera que seria possible establir un tractament singular per als micropobles.

2. Disparitat en la consideració de petit municipi

Conseqüència lògica del punt anterior, hi ha una gran disparitat, en la normativa sectorial, a l'hora de considerar que un municipi és petit, atenent els criteris de població. Així, la legislació de règim local fa una doble distinció. Pel que fa al règim electoral i funcionament, en què el nivell és als 250 habitants, i,

LA SITUACIÓ DELS MICROPOBLES A CATALUNYA. ELEMENTS A CONSIDERAR

per l'altra, pel que fa als serveis de prestació obligatòria, en què el nivell és als 5.000 habitants.

En el règim financer, la llei d'Hisendes locals segueix el mateix criteri que la llei de Bases del règim local, però uns altres instruments, de caràcter sectorial, marquen uns altres paràmetres. Així, el PUOSC posa el nivell als 1,000 habitants, i el programa Viure al Poble als 2.000. Els ajuts a la remuneració de càrrecs electes posen el límit als 2.000 habitants, però amb tres trams que distingeixen els menors de 100 i els que tenen entre 101 i 250 habitants. El Fons Català de Cooperació Local posa al nivell als 1.000 habitants.

3. La prestació de serveis obligatoris

El nivell mínim dels serveis de prestació obligatòria és fins a 5.000 habitants, amb la disparitat de situacions que això suposa. Per altra banda, la definició d'aquests serveis a la normativa sectorial no sempre contempla –especialment en la vessant del finançament- elements com la dispersió de la població o la grandària del terme municipal que, combinats entre ells i en un micropoble, multipliquen exponencialment les dificultats de prestació.

Els serveis de prestació obligatòria tenen una dimensió territorial que, associada a la dispersió al territori, són els que generen una major despesa i dificultat de prestació. Aquesta dispersió és independent del marc institucional; podem trobar municipis petits amb un únic nucli de població, on serà relativament fàcil la prestació, i municipis més grans però amb set, vuit o nou nuclis de població, amb els problemes inherents.

4. Finançament

Els ingressos corrents no sempre són suficients per a la mínima despesa corrent, fins i tot si les de personal són limitades. En canvi, la discriminació positiva per a les inversions, fa que l'estoc de capital públic pugui ser alt però, en canvi, no sempre es disposi dels recursos corrents per al seu manteniment i funcionament.

5. Personal

Les despeses de personal són comparativament –en percentatge sobre les despeses de l'exercici, i en euros per habitant- inferiors a la mitjana de Catalunya. Els ajuntaments petits, doncs, no són més cars en temes de personal.