

Un cert concepte de Catalunya*

Joan SALA i MORELL
Director General d'Administració Local
Departament de Governació

He d'agrair, en primer lloc, al doctor Casassas i a la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo l'honor que em fan de donar-me l'ocasió de participar en aquesta taula rodona-debat, i poder fer una exposició que, encara que sigui breu i esquemàtica, ateses les exigències de l'horari, procuraré que contingui els elements essencials que poden promoure la reflexió i el debat.

Aquesta aportació du com a títol «Un cert concepte de Catalunya», que, per cert, ja vaig emprar en una petita col·laboració que va publicar la revista «Espais» del Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Malgrat aquesta repetició, no pretenc reiterar els aspectes llavors abordats, sinó expressar, en síntesi, la perspectiva que, des de la Direcció General d'Administració Local, podem albirar del present i del futur de l'organització territorial de Catalunya.

Fetes aquestes precisions preliminars, passem tot seguit al contingut de la meva intervenció.

1. La qüestió prèvia de la validesa i legitimitat de les lleis d'organització territorial

En primer lloc, penso que cal reconèixer que el desplegament legislatiu de l'organització territorial de Catalunya no ha estat un tema pacífic; no hi ha mancat una certa polèmica, absolutament legítima, i fins i tot convenient, que ens ha portat a tots a reflexionar sobre aquests temes, a parlar-ne i a escriure'n. Però cal també recordar que les lleis d'organització territorial (LOT) han estat aprovades pel Parlament de Catalunya i que, per tant, obliguen

a tots per un igual: són lleis. Aquests recordatori pot semblar una obvietat, però no està de més formular-lo en qualsevol moment, quan dins d'aquesta polèmica sorgeixen crítiques i desqualificacions que fan abstracció d'aquest fet.

Una altra cosa és l'exègesi doctrinal, la crítica política o l'administrativa, que són absolutament vàlides i que, en qualsevol cas, empenyen l'actuació dels òrgans que han de desplegar reglamentàriament aquelles lleis i aplicar els seus preceptes. El que entenem que no ha de ser mai una pràctica comuna és el permanent qüestionament de les lleis en si mateixes, perquè pot provocar un estat d'opinió negatiu que generi inseguretats i incertesa en els ciutadans, per manca de confiança en les institucions. Fóra, si això es donés, un intent de deslegitimar les arrels del sistema democràtic.

Dins del marc definit per les LOT, el Govern de la Generalitat està assumint les seves responsabilitats. Recordem que quan exerceix les competències que l'Estatut defineix com a exclusives, com és el cas de les que comprenen la seva esfera competencial en matèria d'administració local, la Generalitat actua com a Estat.

Com sabem, les lleis d'organització territorial, són quatre, numerades correlativament:

- La 5/1987, sobre el règim provisional de les diputacions.
- La 6/1987, sobre l'organització comarcal.
- La 7/1987, sobre la conurbació de Barcelona.
- La 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya.

Ens cal observar que, tot i que cronològicament la Llei 8/1987 és la darrera de les quatre, és la que explica el conjunt de les LOT i, al mateix temps, totes elles contenen mútues referències conceptuals i sistemàtiques que fan del conjunt un tot harmònic i interrelacionat.

Aquest conjunt, a la vegada, també és harmònic amb la resta del bloc constitucional. Per altra banda, hem de recordar que la mateixa Llei municipal, en la seva disposició addicional primera, remet sistemàticament el seu contingut al de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de règim local.

2. El model d'organització territorial

Dèiem que és la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, la que informa la resta de les LOT. Així, doncs, hem de recórrer al seu text per determinar quin model d'organització territorial s'estableix.

Del text legal es desprèn que Catalunya articula la seva organització política en tres nivells de govern:

- a) el Govern de la Generalitat, d'àmbit general
- b) els consells comarcals, d'àmbit supramunicipal
- c) els ajuntaments, com a base del sistema

La província té també el caràcter d'ens local territorial necessari, atesa la garantia establerta al seu favor per la Constitució, invocada freqüentment com a garantia també de l'existència de les diputacions provincials i, per tant, com a argument jurídic per oposar-se al procés de buidat competencial de les diputacions. Aquesta interpretació cal matisar-la; el que diuen la Constitució, la Llei de bases del règim local i la Llei municipal és una altra cosa molt diferent, i en cap supòsit s'hi consagra l'existència de les diputacions provincials com a òrgans necessaris, tota vegada que quan Catalunya es constitueixi com a comunitat autònoma uniprovincial, la Generalitat n'ha d'assumir el govern, l'administració i també les competències, els mitjans i els recursos que els corresponguin.

He considerat convenient de formular aquestes precisions amb caràcter previ per tal d'aclarir aquest aspecte, sempre controvertit, i poder així passar a continuació a l'examen del que signifiquen el municipi i la comarca en el context legal català.

A) En primer lloc, cal destacar que el municipi es configura, com diu la Llei, com a «entitat bàsica de l'organització territorial i element primari de la participació ciutadana en els assumptes públics

Això comporta **dues** conseqüències immediates: en primer lloc, que per sota del nivell territorial del municipi no hi ha cap altra organització de caràcter necessari, sinó que la seva existència s'ha de considerar integrada dins de la municipal; i, en segon lloc, que en el municipi s'han de prestar els serveis públics necessaris per satisfer les demandes derivades de la vida social en comú, tant dins del marc de serveis mínims que defineix la llei, com —fent un pas més enllà— amb la creació d'aquelles condicions de tot ordre que afavoreixen aquesta vida en comú.

Per això, la segona part d'aquella definició comporta que cal entendre el municipi com el lloc en el qual *s'ha de poder viure amb dignitat*, però també *on s'ha de voler viure*. No n'hi ha prou que es proporcionin serveis; cal, a més, que hi hagi la voluntat de ser ciutadà d'aquella població i, per tant, de participar en la vida local mitjançant qualsevol dels nivells de compromís que la legislació ofereix, des del més estret, com ser membre del consitori, fins al més lleu, com ser elector, passant per nivells intermedis, com les associacions de veïns o altres fórmules participatives, tant directes com indirectes.

Per potenciar el municipi la Llei preveu, essencialment, dos instruments, complementaris entre si: *per una part*, la garantia de l'autonomia local que té rang constitucional i que es reflecteix, essencialment, en la capacitat d'autogovern dels ens locals, manifestada en la potestat reglamentària, la potestat tributària i l'autoorganitzativa i, sobretot, en l'establiment del control judicial de la legalitat dels actes i acords de les corporacions.

Per una altra part, apareix el concepte de «cooperació i assistència als ens locals», com a mitjà per garantir la prestació dels serveis públics, especialment els que la llei assenyalava com a obligatoris, i la realització de les obres d'infraestructura necessàries en tots els municipis de Catalunya, i on cal donar prioritat als que tenen menys recursos, tant econòmics com tècnics i de personal.

Així com el concepte d'«autonomia local» penetra dins del cos legal i l'informa, mitjançant la seva incorporació a tots els preceptes, el de cooperació i assistència es concreta

en fórmules que comprenen el marc legal que el regula específicament, com ara la Llei 23/1987, reguladora del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya, i els successius decrets del Govern de la Generalitat mitjançant els quals es regulen reglamentàriament els diversos plans i programes, i que tenen també un respecte exemplar a l'autonomia local, ja que són els ajuntaments beneficiaris de la cooperació els qui determinen les obres que s'han de realitzar i la prioritat d'execució que consideren oportuna.

Però, com abans s'ha observat, l'execució material d'obres no és la finalitat en si mateixa; és el mitjà pel qual es procura crear les condicions que afavoreixen i enriqueixen la vida local.

La importància d'aquests dos principis bàsics —l'autonomia i la cooperació en la regulació del règim local— no és artificial, sinó que ve donada per la naturalesa de la mateixa institució municipal, que es palesa, al nostre criteri, en dues vessants essencials:

- * com a base de la democràcia, i
- * com a administració més propera al ciutadà.

En efecte, està demostrat que la democràcia, per reeixir i triomfar, ha de tenir les seves arrels ben endinsades en el més profund de la societat. És impensable l'èxit d'un govern democràtic si les institucions municipals estan dominades pels poders totalitaris; al contrari, comprovem com la substitució dels poders locals d'ideologia totalitària per d'altres de signe democràtic, no tan sols reflecteix el sentiment popular, al qual dóna vehicle d'expressió, sinó que, a la vegada, empeny la resta de les institucions i precipita una efectiva democratització de tota la nació.

Si aquesta és la importància de les institucions municipals, és evident que han de ser no tan sols respectades en l'exercici de la seva autonomia, sinó que també se les ha de reforçar i potenciar fins al nivell màxim que permet el marc legal vigent, perquè, en fer-ho, estem potenciant les altres institucions.

Reforçar els municipis, recordem-ho, significa enfortir, al mateix temps, la capacitat de reacció del país davant les adversitats.

El model territorial de les LOT no s'esgota, però, amb els municipis. Si els sembla bé, els parlaré, ara, de les comarques.

B) **Les comarques** poden ser considerades, a la vegada, com el reconeixement, per via legal, del fet geogràfic, històric, social i econòmic que s'endinsa en la nostra tradició i en els sentiments populars, i també com l'aportació més original de les lleis d'organització territorial a l'estructuració supramunicipal, dins de l'actual marc legal.

En efecte, la Constitució, en els articles 141.3 i 152.3, deixa la porta oberta a la creació d'ens supramunicipals, sense donar-ne més detalls. El segon precepte, en particular, diu que:

«Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».

Alhora, l'article 3 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, parla, per primera vegada, de les comarques, i les defineix com a «ens locals de caràcter territorial». Però va ser la Llei 6/1987 de la Generalitat de Catalunya la primera disposició que va aparèixer articulant el territori català en les comarques, després de les modificacions i els ajustaments necessaris, ja integren un conjunt estable de 41 circumscripcions territorials, que aquest any 1991 renoven, per primera vegada, els membres dels seus òrgans de govern, com a fruit de les eleccions municipals, en aplicació del que disposa la mateixa llei que les crea i les organitza.

És evident que l'aparició de la comarca com a peça clau de la nostra organització territorial no és aliena al fenomen anomenat «crisi del municipi», el procés de creixement de les demandes socials de serveis als municipis per damunt de la seva capacitat econòmica i organitzativa, que ha portat en molts països del nostre entorn cultural a la realització de reformes radicals del mapa municipal, amb una reducció molt important del nombre de municipis, i que, en el nostre cas, s'havia intentat resoldre mitjançant el foment de l'associacionisme municipal.

Tot i que moltes mancomunitats han realitzat una tasca valuosa, les seves limitacions són evidents, i aquesta mateixa reflexió, que ens portà a la creació d'ens locals supramunicipals amb un ple arrelament institucional, s'està efectuant a hores d'ara a d'altres comunitats autònomes que havien apostat inicialment per les mancomunitats.

No faré aquí una anàlisi ni geogràfica ni històrica de l'arrelament del concepte de «comarca» en la nostra tradició popular, perquè tots vostès, que són especialistes en aquelles disciplines científiques, ens poden donar una anàlisi molt més rigorosa del que són i han estat les comarques en la història de Catalunya i els seus trets geogràfics.

Al contrari, em limitaré voluntàriament a la funció i el significat que tenen per a l'estructuració territorial de Catalunya, en el context del conjunt de les lleis d'organització territorial.

Cal destacar, en primer lloc, que les comarques es caracteritzen per respondre a l'estructura geogràfica, històrica i econòmica que els és comuna, tal com ho deixa establert la Llei 6/1987 quan diu, a l'article 2, apartat 1 lletra a):

«Els àmbits territorials resultants han de coincidir amb els espais geogràfics en què s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica, i han d'agrupar municipis amb característiques socials i històriques comunes».

De fet, podem comprovar com l'organització comarcal catalana ha procurat ser fidel per complet a aquests criteris, compromís que s'ha traduït, fins ara, en la Llei 5/1988, per la qual es creaven, a més de les establertes a la Llei de comarques, les del Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça; i més tard, en la Llei 3/1990, que ha aprovat una sèrie de modificacions dels límits comarcals, per tal que el conjunt de municipis que els integren responguin amb una total fidelitat als principis legal esmentats.

Veurem, a continuació, com s'estructuren les competències comarcals.

1. Segons el seu objectiu:

a) Les comarques exerceixen competències en obres i serveis de caràcter supramunicipal, per tant, ultrapassen l'àmbit d'actuació d'un ajuntament en concret. En podríem donar algun exemple il·lustratiu, com una portada d'aigües en alta amb destinació a un conjunt de municipis de la comarca.

b) En segon lloc, *les comarques actuen en l'àmbit de les competències municipals* que hagin assumit per qualsevol dels títols habilitadors que estableix la llei, mecanisme que respon a la funció de subsidiarietat que les comarques han d'exercir respecte d'aquells municipis que, per manca de recursos, no puguin realitzar aquelles obres o no puguin prestar aquells serveis declarats com a obligatoris, o en els quals, a través d'una implantació del servei a nivell supramunicipal, es derivin economies d'escala i/o millores en la prestació del servei.

2. Segons la procedència:

Les comarques poden rebre les competències,

- a) *Que li confereixin les lleis sectorials del Parlament de Catalunya.*
- b) *Que li deleguin l'Administració de la Generalitat* o les diputacions provincials d'acord amb la legislació local.
- c) *Que li atribueixin els municipis:*

- Per raó d'haver estat dispensat de la prestació d'algun servei públic, o en els supòsits especials establerts per la llei de règim local.
- Per delegació dels ajuntaments.
- Per conveni entre aquests i els consells comarcals.
- Per transformar serveis municipals en comarcals.
- Per coordinar diversos serveis municipals.
- Per complementar, amb obres o serveis comarcals, d'altres de caràcter municipal.

De l'enumeració precedent es desprèn que la potencialitat dels consells comarcals és molt elevada, i que el paper que han d'assumir en el futur proper ha de ser decisiu en el context general del territori de Catalunya. Però hem de destacar que la llei, al mateix temps que configura els mecanismes habilitadors dels consells comarcals per a l'exercici de competències municipals, estableix, en paral·lel, les garanties corresponents per al respecte a l'autonomia municipal. Així, podem esmentar la lletra e) de l'apartat 1 de l'article 26 de la llei d'organització comarcal, que, quan atribueix als consells la possibilitat de «coordinar els serveis municipals entre ells, per raons d'interès comarcal», fa l'advertiment tot seguit que:

«La coordinació en cap cas no pot implicar la imposició de directrius que vulnerin l'autonomia dels ajuntaments en la gestió de llurs competències».

O quan a l'apartat 3 del mateix article diu que:

«En el cas de conversió d'una competència municipal en comarcal i, si s'escau, en el cas de delegació o de conveni s'han d'establir preceptivament les garanties d'intervenció dels municipis en relació amb l'activitat o el servei de què es tracta».

c) *Dins d'aquest context, les diputacions*, a les quals ja ens hem referit al començament, tenen el paper d'exercir les competències garantides per les lleis, tant les de l'Estat com les LOT, que són la cooperació i l'assistència als municipis.

Tot i que l'exercici d'aquestes competències provincials pot efectuar-se mitjançant fórmules de col·laboració amb els consells comarcals —sistema ja utilitzat a hores d'ara per les diputacions de Girona, Lleida i Tarragona—, aquesta serà només una fase intermèdia, fins a arribar a la província única, moment a partir del qual, com ja hem indicat, les diputacions s'integraran per complet en la comunitat autònoma, amb la qual cosa es produirà una reassignació de les actuals competències provincials a l'Administració de la Generalitat i als consells comarcals.

Els eixos de l'acció de Govern de la Generalitat

Aquestes consideracions quedarien incompletes si no poguessin indicar, encara que sigui en esquema, com es manifesta en el moment actual, amb projecció de futur, l'acció de govern de la Generalitat en relació amb el model d'organització territorial que hem comentat.

Reduint les línies d'actuació a uns pocs trets essencials, aquests haurien de ser els següents:

- Reequilibri territorial
- Modernització
- Competitivitat
- Horitzó europeu

El concepte de reequilibri territorial. Tot i que històricament, la concentració de població i recursos ha jugat un paper dinamitzador de la societat i potenciador del seu desenvolupament econòmic, a hores d'ara disposem de tot un seguit de possibilitats que permeten modificar aquesta tendència a la concentració, i evitar els seus efectes negatius més evidents. La conurbació de Barcelona pateix greus problemes; en una trama urbana tancada en els 90 quilòmetres quadrats més densificats de l'Europa comunitària viu en un col·lapse permanent de les xarxes de comunicació tan aviat com plou un dilluns o fa sol un diumenge. Cal oferir alternatives que permetin garantir als ciutadans de Catalunya nivells més elevats de qualitat de vida.

El reequilibri territorial ha de consistir, segons la nostra visió de problema, a transformar les condicions de la vida en la Catalunya que no és ni Barcelona ni les zones turístiques, per tal que, primer, s'aturi l'èxode de la població i, després l'iniciï el canvi de signe de les migracions interiors, recuperant població, però de tal manera que no es canviï un centre col·lapsat per un de nou també condemnat al col·lapse futur, sinó que moltes zones de població mitjana consolidin la seva vocació de nuclis industrials, residencials, comercials i de serveis.

Una fórmula per obtenir aquest canvi de signe és posar els mitjans perquè qualsevol habitant de Catalunya rebi els mateixos serveis públics locals en qualsevol lloc on visqui, sense privilegis ni discriminacions. En aquest sentit s'adreça, per exemple, la cooperació econòmica que coordina el Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya i que, en el trienni que aquest any s'acaba, ha significat una aportació d'uns 15.000 milions de pessetes en subvencions, corresponents a prop de 45.000 milions d'inversions totals. Ara preparem el Pla del quadrienni 1992-1995, amb una estimació de prop de 25.000 milions de pessetes en subvencions, que, pel seu efecte multiplicador, reportaran una inversió total propera als 75.000 milions de pessetes.

Som conscients que les necessitats són moltes i que les xifres indicades no arriben al volum ideal que desitjaríem, però cal recordar que aquestes inversions s'uneixen a les de caràcter sectorial que realitza la resta d'organismes de l'Administració de la Generalitat, com ara centres docents, centres sanitaris, instal·lacions esportives, camins rurals, plantes de tractament de residus urbans, estacions de potabilització d'aigua, depuradores, emissaris marins, cases de cultura, biblioteques, i un llarg etcètera.

Pot ser que encara no n'hi hagi prou per resoldre el greu problema de la manca d'infraestructures a molts indrets de Catalunya, però no és menys cert que ara ja se'n comencen a veure els resultats, per poc que hom viatgi per l'interior de Catalunya.

La modernització. La incorporació de les noves tecnologies productives i de transmissió de la informació, i l'adaptació a la transformació de les estructures i les relacions socials que aquestes modificacions originen, és un altre repte al qual s'han d'enfrontar les nostres corporacions locals.

Aquesta modernització, que té també un reflex directe a l'Administració local, en els seus procediments i instruments de gestió, ha de proporcionar-li la necessària adaptació i capacitat de resposta a les exigències que la societat li planteja.

En aquesta línia s'està fent, per part de tothom, un esforç significatiu en la informatització de les corporacions locals, com en el programa d'ajuts a la informatització de la Direcció General d'Administració Local que, en aquests darrers tres exercicis, ha pujat prop de 450 milions de pessetes o en l'edició de manuals i formularis per a la normalització dels procediments i la documentació, iniciatives totes elles adreçades a proporcionar instruments útils de treball, especialment a aquelles corporacions amb menys recursos personals, econòmics i tècnics, però que han de poder gestionar els interessos de la comunitat amb el mateix nivell de qualitat tècnica i competència professional que la resta de corporacions.

Aquestes darreres consideracions ens duen a la qüestió, tan actual, de la *competitivitat*.

És possible que això sorprengui a molts. «Competitivitat» i «administracions públiques» semblen conceptes antitètics, ja que mentre que les empreses competeixen entre elles per obtenir una millor quota de mercat, o desplaçar la «competència», els organismes públics només competeixen d'Estat a Estat, en el camp de les relacions internacionals, mentre que en l'àmbit intern actuen en règim de monopoli.

Però no és d'aquesta visió, del que parlem; el que preconitzem és que l'Administració pública col·labori en l'exigència de competitivitat de les empreses millorant, ella mateixa, els seus procediments, rendibilitzant les seves inversions i reduint les seves despeses.

En aquests aspectes, l'Administració local, com a nivell més proper als ciutadans, hi pot fer molt, ja que tant els ajuntaments com els consells comarcals, en el seu contacte directe amb els problemes, poden plantejar les solucions més adaptades a cada circumstància.

Igualment, permeten abordar problemes d'equipaments i infraestructures amb menys despeses generals i amb una major sensibilitat pel que fa als sentiments dels ciutadans, d'acceptació o de rebuig, de les solucions proposades.

Però no tot respon a una visió idíl·lica. Per cooperar amb la competitivitat del sector empresarial, les corporacions locals han d'actuar en una triple línia: l'optimització de les inversions en infraestructures i equipaments, la contenció de la despesa pública consumptiva i l'exigència de rigor tècnic i professionalitat del seu personal.

Només amb aquestes premisses, l'Administració local pot ser un instrument útil a la societat, com, de fet, s'està comportant en el moment actual, fins i tot amb una empenta decidida en el foment de les activitats econòmiques dins del territori respectiu, mitjançant l'adopció de mesures d'aquest ordre, per tal de promoure la instal·lació d'indústries.

És previsible, doncs, que a mig termini l'activitat dels ens locals, adreçada directament o indirectament a afavorir la competitivitat empresarial, sigui, junt amb la de l'Administració de la Generalitat, prou significativa dins el context territorial de Catalunya, i en relació amb el futur que ens du a un horitzó europeu d'abast i conseqüències incalculables en aquest moment actual.

En aquest *horitzó europeu*, no hi ha dubte que Catalunya ha de tenir un paper significatiu: l'evolució futura cap a una Europa de les regions, que permetrà de superar les contradiccions actuals i afavorir la integració continental pel camí del reconeixement de les nacionalitats com a protagonistes d'aquella, sembla, pels indicis, que es va obrint pas enmig de totes les dificultats. Esdeveniments molt recents fan pensar que aquest procés pot accelerar-se molt més del que alguns imaginem.

En aquesta perspectiva, l'Administració local és el comú denominador a tot el continent i la base natural del procés integrador. El següent esglaó, les comarques, veiem com va prenent força i carta de naturalesa, no tan sols a Catalunya, sinó fins i tot a la resta de l'Estat, on ja comencen a haver-hi inicis de comarcalització i un creixent interès en els dirigents autonòmics, com es comprova en les reunions que, per a l'intercanvi d'experiències i documentació, realitzen periòdicament els directors generals amb competències en matèria d'Administració local.

No hi ha cap dubte que en l'esdevenidor de Catalunya i d'altres regions europees amb caràcter de protagonisme polític, social i econòmic, serà un fet, però, quan arribi el moment, hem d'haver consolidat la nostra estructura territorial basada en els governs locals.

Arribem, així, a la fi d'aquesta intervenció, que potser hagi estat més llarga del que hagués desitjat, però que tot i així només permet una visió superficial, atesos els aspectes considerats, els quals, com tot el que fa referència a l'esfera local, són intensos i apassionants.

Doctor Casassas, doctor Nadal, senyores i senyors, els agraeixo el seu interès, i ara em poso a la seva disposició per respondre les qüestions que desitgin plantejar. Gràcies.

* L'estiu de 1991, la Universitat Internacional Menéndez Pelayo presentà un seminari sobre «La divisió territorial de Catalunya» del que fou director el doctor Lluís Casassas i Simó i secretari el doctor Francesc Nadal i Piqué. El dimecres, 26 de juny, se celebrà una taula rodona en la que participà Joan Sala, director general d'administració local de la Generalitat de Catalunya, i el dijous, 27 de juny, una altra taula rodona en la que participà Rafael Pujol i Marigot, cap del Gabinet d'Estudis de la presidència de la Diputació de Barcelona. El text ara publicat es el resum de la intervenció del senyor Joan Sala.