

Les entitats municipals descentralitzades: una alternativa al microfundisme municipal?

Joan TORT i DONADA

de la Junta de Govern de la SC de Geografia

Introducció

És un fet plenament acceptat que un dels principals obstacles per a una gestió racional i eficaç del territori català, en una perspectiva de present i de futur, és l'excessiva fragmentació que presenta el mapa municipal. Una bona part de les aportacions recents de l'anàlisi regional i de l'ordenació del territori sobre aquesta matèria s'han fet ressò d'aquest problema i, fins i tot, algunes de les propostes més reeixides o innovadores que s'han formulat com a alternatives a la situació actual procedeixen d'aquestes disciplines.¹

Des de la legalitat i la pràctica política vigents en aquest moment, sembla bastant improbable que es plantegi a curt termini una reforma en profunditat del mapa municipal vigent. Criteris d'oportunitat i de conjuntura general (en el marc no solament estatal sinó també europeu més proper), semblen fer aconsellable l'opció per fórmules indirectes de potenciació dels ens supramunicipals, més que no pas el qüestionament dels paràmetres mínims a què han de respondre els municipis, entesos com a entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat.²

Les consideracions anteriors s'han de completar encara amb una constatació de fet: tant a Catalunya com al conjunt de l'Estat Espanyol es registra una tendència no tan sols al manteniment del mapa municipal vigent, sinó fins i tot al reconeixement de nous municipis com a conseqüència de la resolució dels respectius expedients administratius de segregació formats en cada cas. Segons dades de la revista «Bando», entre 1981 i 1992 s'ha produït la creació d'un total de 77 municipis al nivell del conjunt de l'Estat, 8 dels quals han correspost a Catalunya. En el mateix període s'han produït 14 supressions (una de les quals, a Catalunya). La xifra global en aquests moments és de 8.085 municipis en el conjunt de l'Estat, i de 942 a Catalunya.³

En el present treball ens proposem de donar a conèixer les possibilitats que pot representar, en el context descrit, una figura jurídic-administrativa poc coneguda i escassament potenciada, però no per això mancada d'interès. Ens referim a les *entitats municipals descentralitzades*, denominació adoptada a Catalunya per a les «entitats d'àmbit territorial inferior al municipi», contemplades amb caràcter genèric a l'article 45 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i tradicionalment conegudes a l'àmbit espanyol com a *entitats locals menors*.

Aquesta figura, concretada actualment en les 51 entitats que existeixen de fet en el conjunt del territori català, per la seva pròpia versatilitat i per les possibilitats que pot oferir el seu desenvolupament a fons, podria assolir en el futur, en el marc d'una reforma de base de l'estructura administrativa local, un paper particularment destacat. Al llarg del treball tractarem d'exposar-ne les motivacions, com també de reflectir la significació actual d'aquesta figura en el context de la geografia administrativa de Catalunya.

2. Les entitats municipals descentralitzades. Concepte i marc legal

D'acord amb la legislació vigent sobre règim local, les entitats municipals descentralitzades són una modalitat d'ens local, juntament amb els municipis, les comarques, les províncies, les entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis. Són un ens local de caràcter inframunicipal, adscrit necessàriament a un únic municipi, amb personalitat jurídica pública, competències pròpies i autonomia de gestió (dins del seu àmbit d'actuació). Des del punt de vista de la seva concepció administrativa no són ens necessaris sinó contingents: és a dir, no són contemplats constitucionalment com a ens integrants de l'organització territorial de l'Estat, sinó que se situen a un nivell inferior i la seva regulació específica és deixada a la voluntat del legislador autonòmic.

La regulació específica d'aquesta figura, en el marc de la legislació catalana, és feta en els articles 76 a 80 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC). Aquesta normativa és desenvolupada reglamentàriament a través del Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals; concretament, el capítol I del títol 4 d'aquest decret (articles 75 a 89) hi és dedicat monogràficament.

De la normativa ressenyada es desprèn que, per a la constitució d'un nucli de població en entitat municipal descentralitzada, cal que concorrin quatre condicions:

a) S'ha de tractar de concentracions de població —o sigui, àmbits de població amb una individualitat pròpia respecte al nucli central del municipi. És important destacar que les lleis no imposen, en el moment actual, un nombre mínim d'habitants per a constituir una entitat municipal descentralitzada.

b) Cal que les concentracions de població referides estiguin ubicades íntegrament dins un sol municipi. La finalitat perseguida pel legislador amb aquesta condició és que les relacions de l'entitat només es puguin establir respecte a la capitalitat d'un municipi, i no pas respecte a dues o més capitalitats.

c) Tals concentracions han de constituir nuclis físicament separats. La llei exigeix la separació, però no fa cap referència a la dimensió d'aquesta distància.

d) Cal que en el nucli a constituir en entitat municipal descentralitzada no hi tingui la seu l'ajuntament del municipi. Fora de la capitalitat, doncs, qualsevol nucli d'un municipi és susceptible de constituir-se en entitat municipal descentralitzada..

Sembla que la voluntat del legislador hagi estat que un gran nombre de nuclis aïllats, no capitals de municipis, es poguessin incloure dins aquesta categoria d'entitats, en complir les característiques esmentades. Ara bé, això no vol dir que qualsevol d'aquests nuclis pugui arribar a la categoria jurídica d'entitat municipal descentralitzada. Efectivament, la Llei estableix els requisits fonamentals perquè la constitució d'una entitat es pugui legalment dur a terme.

L'article 77.2 de la LMRLC assenyala que només és procedent la constitució d'entitats municipals descentralitzades quan concorren, conjuntament, les condicions següents:

a) Si la constitució no comporta una pèrdua de qualitat en la prestació dels serveis generals del municipi.

b) Si l'entitat pot comptar amb els recursos suficients per complir les seves atribucions.

c) Si hi concorren circumstàncies d'ordre geogràfic, històric, social, econòmic o administratiu que ho requereixen.

El primer requisit vol evitar que la constitució d'una entitat municipal descentralitzada signifiqui un deteriorament en la prestació dels serveis generals del municipi. És a dir, es tracta d'evitar que es generin unes servituds econòmiques que dificultin el funcionament normal del municipi.

El segon requisit exigeix que l'entitat disposi de recursos suficients per poder atendre les seves atribucions, és a dir, l'exercici i el compliment de les competències assumides. La constitució d'una entitat, doncs, hauria d'anar acompanyada d'un reforçament de caire econòmic.

El tercer requisit assenyala una sèrie de circumstàncies que permeten donar suport a la decisió de constituir una entitat municipal descentralitzada. Amb el suport d'una història pròpia per part del nucli menor, o d'unes condicions econòmiques puixants, per exemple, es veu reforçada la possibilitat de constituir l'entitat.

S'ha de tenir en compte que els tres requisits esmentats han de concórrer, necessàriament, de forma conjunta i no de forma alternativa. Per tant, la inexistència d'un d'aquests requisits significaria la impossibilitat que un nucli es pogués constituir en entitat municipal descentralitzada.

Una primera conclusió permet assenyalar que qualsevol entitat a constituir ha de complir uns límits legals mínims, fonamentalment d'ordre econòmic, establerts amb la finalitat que l'entitat pugui tenir una vida activa i profitosa de màxima durada en benefici dels veïns.

Això representa deixar de banda la possibilitat de constituir aquestes entitats si no tenen una capacitat econòmica que garanteixi el compliment de les seves atribucions.

3. Les entitats municipals descentralitzades dins el conjunt de Catalunya

A Catalunya hi ha actualment un total de 51 entitats municipals descentralitzades (conegudes, amb anterioritat a la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, amb el nom genèric d'entitats locals menors). Aquestes entitats es distribueixen entre 30 municipis, el quals, al seu torn, corresponen a 14 comarques diferents.

Les primeres acotacions que cal fer en relació amb aquestes dades inicials fan referència a la seva desigualtat quant a la distribució: les entitats municipals descentralitzades de Catalunya se circumscriuen, en la seva major part, a un àmbit territorial molt concret: el sector nord-occidental del país. D'acord amb les dades del Quadre 1, les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, el Pallars Sobirà, el Pallars Jussà, la Cerdanya i la Val d'Aran comprenen elles soles un total de 40 entitats. Diguem-ho, encara, d'una altra manera: només onze entitats municipals descentralitzades corresponen a comarques diferents de les que integren l'angle nord-oest del territori de Catalunya. Es fa evident, a partir d'aquestes primeres referències, que en el conjunt format per les cinquanta-una entitats esmentades concorren una sèrie de circumstàncies que atorguen a aquests ens locals una determinada singularitat, explicable a partir de l'anàlisi de les seves característiques i del seu procés de formació. Més endavant ens referirem en detall a aquestes diverses qüestions. D'entrada, convenia remarcar els aspectes més essencials.

La desigualtat distributiva, però, no s'esgota en ella mateixa. Si analitzem la qüestió en el marc del conjunt de les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que hi ha a l'Estat podem veure que les 51 entitats de Catalunya representen només l'1,5% del total d'entitats de característiques similars que hi ha a nivell global d'Espanya. Les 51 entitats de Catalunya són una xifra pràcticament irrellevant al costat de les 2.214 entitats que hi ha a Castella i Lleó (singularment a les províncies de Lleó, Burgos i Palència), les 377 de Cantàbria, les 392 de Navarra i les 278 d'Àlaba. Ens trobem, en definitiva, davant una figura jurídic-administrativa d'àmbit local que respon en una bona mesura a unes determinacions molt concretes (per regla general, l'administració d'uns béns —usualment, boscos— que pertanyen a una col·lectivitat diferenciada). La correlació assenyalada explica que la distribució geogràfica d'aquests ens no sigui aleatòria sinó que estigui condicionada per la preexistència, en un determinat lloc, de les circumstàncies que han justificat la creació de l'entitat. A més, no s'ha d'oblidar que, a diferència d'altres ens locals com el municipi o la província, no ens trobem aquí davant un determinat tipus de *divisió territorial* (amb transcendència, en definitiva, sobre *tot* el territori), sinó que l'entitat municipal descentralitzada és un ens jurídic-administratiu singular, amb una delimitació que afecta exclusivament l'àmbit d'exercici de la seva competència. Cal remarcar, en tot cas, aquesta consideració: ens trobem senzillament davant uns ens amb personalitat jurídica pròpia, no davant una «subdivisió territorial» del municipi.

A fi de completar la caracterització de la distribució d'aquestes entitats a Catalunya, i remetent-nos novament a les dades del Quadre 1, assenyalarem que entre els trenta municipis que compten amb entitats municipals descentralitzades hi ha unes diferències prou

apreciables: així, podem observar que hi ha dos municipis amb set entitats cadascun d'ells: les Valls de Valira, de l'Alt Urgell, i Vielha e Mijaran, a la Val d'Aran. A continuació trobem Naut Aran, amb quatre entitats, i Alins i Llavorsí, al Pallars Sobirà, amb tres. De la seva banda, les Valls d'Aguilar i Bellver de Cerdanya tenen dues entitats. Finalment, els vint-i-tres municipis restants tenen cadascun una sola entitat.

Per acabar aquesta panoràmica general de la qüestió, i abans d'entrar en aspectes de major detall, ens resta tan sols referir-nos a la distinció essencial a fer en relació amb les actuals entitats municipals descentralitzades. És convenient remarcar, en aquest sentit, que la particular distribució a què ens hem referit expressa, en certa manera, la diferent orientació que han tingut aquests ens en el moment de la seva gènesi. D'una banda, les entitats situades en comarques de muntanya —que són la gran majoria—, responen en la seva major part a la voluntat de dotar de personalitat jurídica unes col·lectivitats amb un patrimoni forestal (boscos i pastures), important, i que tals col·lectivitats posseeixen sovint des de temps immemorials. D'altra banda la resta d'entitats, disperses en general per diferents comarques de Catalunya, i creades en molts casos en dates bastant recents, responen a una motivació diferent: es tracta no d'entitats amb un contingut essencialment patrimonialista, com les anteriors, sinó derivades d'un plantejament diferent, que busca sobretot la descentralització dels serveis i el reconeixement d'un marc que permeti la gestió autònoma dels interessos d'una col·lectivitat. Aquesta orientació és la que, des de la perspectiva actual, pot interessar més com a fórmula administrativa basada en la descentralització i la que, en definitiva, té més expectatives de futur.

4. Característiques generals de les entitats. El territori i la població

Al Quadre 2 hi ha resumides les dades bàsiques, pel que pertoca al territori i la població, de les entitats municipals descentralitzades actualment vigents.

Com a primer aspecte genèric, es pot fer menció de la significació que tenen els dos paràmetres esmentats —territori i població— en relació amb el conjunt de Catalunya: podem veure que el territori de les entitats municipals descentralitzades equival a menys d'un 5% del total del territori català, mentre que el percentatge de població que viu en entitats municipals descentralitzades representa només un 0,24% del total de la població catalana. La desproporció entre els valors d'aquestes dues xifres és, per si mateixa, correlativa al fet de la distribució territorial irregular que esmentàvem a l'epígraf anterior. Les entitats municipals descentralitzades no solament es localitzen preferentment en unes àrees determinades, sinó que, a més, amb motiu d'aquesta localització, presenten molt sovint una acusada disparitat entre territori i població, paral·lela a la constant que en aquest nivell es dona en els respectius municipis i comarques de pertinença: és a dir, àmbits territorials extensos i volums de població molt baixos. Només cal veure, com a exemples de desproporcions extremes, els casos d'*Àreu* (73,40 km² per tan sols 120 habitants), *Bagergue* (61,06 Km² i 90 habitants), *Espui* (115, 41 km² i 176 habitants) i *Vila i Vall de Castellbò* (106 km² i 214 habitants).

Les dimensions territorials més destacades es donen a les entitats municipals descentralitzades d'*Espui* (115,41 km²), *Vila i Vall de Castellbò* (106), *Àreu* (73,40), *Arties e Garòs* (78,58), *Fontllonga i Ametlla* (69,72) i *Bagergue* (61,06). Es tracta, en tots els casos,

d'extensions molt superiors a la superfície mitjana dels municipis de Catalunya, que és actualment de 33,9 km². A l'extrem contrari cal esmentar els casos dels *Muntells* (7,0 km²), *Asnurri* (6,40), *Tredòs* (3,75) i *Arró* (2,96), que formen el grup d'entitats municipals descentralitzades de dimensions més reduïdes. Com a aspecte final d'aquesta qüestió, hem d'assenyalar, **finalment**, que la mitjana de superfície per entitat és d'uns 27 km², xifra que podem considerar com a bastant elevada (sobretot si la comparem amb el paràmetre de població) i que és expressiva, en certa manera, de la importància específica que el factor territori ha tingut i té en la configuració de la majoria d'aquests ens.

Com a il·lustració de la importància que el patrimoni forestal té en el territori de les entitats municipals descentralitzades de muntanya, el Quadre 4 aporta les dades bàsiques sobre superfícies forestals i sobre el percentatge que aquestes signifiquen sobre el conjunt del territori de l'entitat. D'entrada, cal remarcar que són 39 les entitats que tenen forests d'utilitat pública, i que en nombrosos casos les forests comprenen pràcticament la totalitat del territori de la demarcació. Per posar uns exemples, en els casos d'Araós, Betren, Escunhau e Casarilh, Gausac i Montenartró, la superfície de les forests, d'acord amb les dades del catàleg format a l'efecte, comprèn més del 90% del total de la superfície de l'entitat. Tot i això, la informació ressenyada és només indicativa, ja que el règim de gestió i explotació de les forests presenta, en cada cas, una problemàtica específica —a vegades, d'una gran complexitat.

Si ens centrem a continuació en el component demogràfic, haurem de fer unes remarques de signe prou diferent. La demografia d'una gran part de les entitats municipals descentralitzades ratlla uns nivells que podríem qualificar gairebé d'indigència. Podem observar que la mitjana d'habitants per entitat, segons dades de 1990, és de 250 (molt per sota dels 6.370 habitants per municipi que es registrava, com a mitjana catalana, el mateix any). Ara bé, si al total de 14.283 habitants (vegeu el Quadre 2), restàvem els habitants corresponents a cinc entitats concretes (*la Canonja*, 4.307, *Valldoreix*, 3.593, *Sucs*, 657, *Arties e Garòs*, 521 i *els Muntells*, 500), que representen un total de 9.578 habitants, ens trobem que a les quaranta-sis entitats restants hi viu un total de 4.705 persones; la mitjana per entitat baixa aleshores a 102 habitants. I tal xifra encara baixaria significativament si féssim exclusió d'altres entitats amb una població relativament important, com *el Pla de la Font*, *Gerb*, *Sant Martí de Torroella*, *Vilamitjana* o *Sant Julià de Cerdanyola*.

Amb independència de les anteriors remarques, la valoració de conjunt de les disparitats demogràfiques ens permet de treure algunes conclusions. D'entrada, val la pena d'observar que, de les deu entitats que acabem d'esmentar com a més poblades, només n'hi ha una, *Arties e Garòs*, que la puguem adscriure clarament al grup que abans hem denominat d'entitats de muntanya. Totes les altres, que en la seva majoria són de creació bastant recent, responen més aviat al concepte «modern» d'entitat local (en el sentit que hem precisat més amunt), i l'estudi particularitzat de cadascun d'aquests casos permet confirmar-ho netament: la creació i consolidació d'entitats com *Valldoreix*, *la Canonja*, *els Muntells*, *Sucs*, *Vilamitjana* o *Sant Julià de Cerdanyola*, entre altres, respon a la voluntat de configurar uns àmbits de gestió descentralitzada en relació amb els respectius municipis, per damunt de qualsevol altra consideració.

Passant a fer una anàlisi de les xifres oposades —o sigui, les que destaquen per la seva feblesa—, hem de subratllar, d'entrada, que més de la meitat del total d'entitats —vint-i-

vuit, concretament— compten amb una població inferior als 100 habitants. Els valors extrems els trobem a *Arestui* (22 habitants), *Arró* (21), *Ars* (25), *Asnurri* (27), *Baiasca* (12), *Canalda* (30), *Josa de Cadí* (11), *Manyanet* (23), *Montenartró* (15) i *Sellui* (25). El conjunt d'aquestes entitats ja prefigura una determinada tipologia de demarcació, caracteritzada per la ubicació en sectors d'alta muntanya, amb una accessibilitat molt limitada, allunyats de centres de poblament dinàmics i sotmesos, ja des de la primeria del segle, a un procés de despoblament radical que ha portat a la desestructuració interna de les respectives comunitats humanes. Fins al moment present només l'explotació dels recursos propis per part d'aquestes entitats els dóna una certa expectativa de continuïtat de cara al futur; tanmateix; si l'evolució demogràfica continua tenint un acusat sentit negatiu, és previsible augurar la seva desaparició com a ens administratius.

Un últim aspecte relacionat amb el component demogràfic de les entitats municipals descentralitzades és el de la configuració del poblament dins del seu àmbit. En aquest sentit, l'anàlisi dels nuclis de població que integren cada entitat permet establir que, amb caràcter general la major part de les entitats existents tenen un caràcter mononuclear: és a dir, comprenen només un nucli de població. Les excepcions a aquest principi es donen en les entitats d'Arcavell i la Farga de Moles, Arròs e Vila, Arties e Garòs, Aubèrt e Bèltan, Durro i Saraís, Escunhau e Casarilh, Espui, Fontllonga i Ametlla, la Guàrdia d'Ares, Manyanet, Pi, Sant Joan Fumat, Sant Martí de Torroella, Sucs, Taús, Vila i Vall de Castellbò i Víllec i Estana. És a dir, només 17 entitats sobre un total de 51. En alguns casos, el nombre de nuclis és molt elevat: el cas de Vila i Vall de Castellbò, amb dotze nuclis, és especialment emblemàtic en aquest sentit. Amb tot, cal pensar que el predomini de les entitats amb nucli únic té la seva explicació en el fet que, d'acord amb la concepció tradicional d'aquests ens locals, el seu origen en molts casos deriva de l'adscripció d'un patrimoni (forestal), a una col·lectivitat, de tal manera que el caràcter mononuclear seria, des d'aquesta perspectiva, una conseqüència de la pretensió personalitzadora que hi va haver darrera de molts processos de constitució dels ens. A banda d'això, és evident que, des d'una òptica que posi més èmfasi en la descentralització, res no s'oposa a la constitució d'entitats amb pluralitat de nuclis: en qualsevol cas, el principal problema és d'ordre econòmic, ja que a nivell local la gestió de serveis en àmbits territorials amb diversos nuclis significa, generalment, un increment significatiu dels costos.

5. L'evolució recent

Al quadre 2, abans ressenyat, hi ha reflectida la informació sobre la data de constitució de les entitats. Tot fent salvetat d'una sèrie d'entitats sobre les quals no hem pogut concretar la data de creació, aquesta informació permet constatar diversos fets: en primer lloc, que totes les entitats han estat constituïdes al llarg del present segle. En segon lloc, que hi ha diverses etapes significatives pel que fa al ritme de creació: una que correspon als anys 50, particularment entre 1956 i 1958, en què es van constituir 10 entitats i una altra que correspon als anys 1970-72, en què hi ha registrada la creació de quinze entitats més.

Cal notar, respecte a les darreres entitats assenyalades, que la seva constitució fou correlativa a la seva supressió com a municipis independents, tal com pot observar-se al Quadre 3. D'acord amb les dades del dit quadre, actualment hi ha 30 entitats municipals descentralitzades que, al llarg del segle present (i, en concret, des de 1926 ençà), han constituït

municipis independents. Una proporció que permet adonar-se, en definitiva, de la utilització que en determinats moments s'ha fet d'aquesta figura administrativa com a fórmula alternativa al municipi preexistent.

De la seva banda, al Quadre 4 hi ha la relació d'entitats que han estat suprimides en les darreres dècades, concretament entre 1958 i 1992. Podem veure-hi ressenyades 16 entitats, sis de les quals s'han suprimit en virtut d'una resolució individualitzada (Besan, Gimennells, Sant Feliu de Boada, Tor, Vilanova de Banat i Villafranco del Delta), mentre que les deu restants s'han suprimit en virtut del punt 3 de l'Acord del Govern de la Generalitat de 9 de juny de 1992, en relació amb la continuïtat de les entitats locals menors com a entitats municipals descentralitzades.

Precisament aquest Acord del Govern de juny de 1992, adoptat en execució de la disposició transitòria segona de la Llei municipal catalana (LMRLC), ha significat la darrera fita en l'evolució recent d'aquestes entitats a Catalunya. La dita disposició transitòria preveia que el Govern de la Generalitat «ha de determinar quines de les actuals entitats locals menors han de continuar existint com a entitats municipals descentralitzades», d'acord amb els criteris i els requisits establerts legalment. I aquesta és la motivació de l'esmentat Acord, que aprova la continuïtat com a entitats municipals descentralitzades d'un total de 49 entitats locals menors, com també la supressió de les deu entitats que s'han esmentat al paràgraf anterior. Cal dir que les altres dues entitats que completen el quadre de les cinquanta-una existents, són les de Sant Julià de Cerdanyola (al municipi de Guardiola de Berguedà) i la del Pla de la Font (al municipi de Gimennells i el Pla de la Font), totes dues creades l'any 1991, mitjançant una disposició específica, i amb el caràcter d'entitats municipals descentralitzades.

6. Conclusions

Tot i que els diferents punts de l'article han tingut un caire obligadament sintètic, creiem oportú de remarcar-ne els aspectes més essencials a manera de conclusió.

— En primer lloc, cal remarcar que les entitats municipals descentralitzades (o entitats locals menors, a la resta de l'Estat), constitueixen una fórmula jurídico-administrativa que pot ser vàlida, en una perspectiva de futur, per a satisfer les aspiracions d'autoorganització i autogestió de molts nuclis de població amb una vitalitat i una dinàmica pròpies. Si de cara al futur no sembla que la racionalització de l'administració local passi per la creació de nous municipis —ni a nivell nacional ni internacional—, és evident que fórmules com la de les entitats municipals descentralitzades podrien tenir, en canvi, unes possibilitats de desenvolupament molt grans.

— A Catalunya, el mapa de les EMD actualment existents mostra un acusat desequilibri a nivell de distribució territorial. La major part d'entitats corresponen a les comarques de muntanya del sector nord-occidental del país. Aquesta distribució desigual és fruit del diferent moment històric en què han nascut les entitats; particularment és significatiu el grup d'entitats nascudes amb la finalitat de gestionar un patrimoni forestal comunal. En canvi les entitats creades en els darrers deu anys —que responen en general a una orientació de gestió de serveis— constitueixen un grup molt menys nombrós.

—L'estudi de l'evolució recent d'aquestes entitats en l'àmbit català mostra que en els darrers temps hi ha una certa voluntat, per part del legislador, de donar una nova perspectiva a la figura jurídic-administrativa que ens ocupa. La promulgació de la llei municipal catalana, l'any 1987, semblava una primera fita en el sentit apuntat; tanmateix, hom constata, sis anys després, que els resultats de fet no han anat gaire més enllà de l'actualització del conjunt d'entitats existents (tot suprimint aquelles que havien perdut l'originària raó de ser). Continua faltant una regulació a fons de determinats aspectes de gran rellevança per a les entitats, especialment pel que fa als recursos i a les finances. Però, per damunt de tot, continua faltant una decidida voluntat política d'impulsar amb decisió aquesta fórmula per afrontar un dels reptes més greus que té plantejats l'administració local avui dia: fer front a les tendències disgregadores a gran escala del mapa municipal, tot tractant d'assolir el punt d'equilibri entre l'eficàcia en la prestació dels serveis públics (que demana, cada vegada més, l'adopció d'uns marcs territorials més grans que els dels municipis actuals) i la satisfacció de les aspiracions de qualsevol comunitat local al seu autogovern.

Notes

¹ És particularment emblemàtica, sobre la qüestió que ens ocupa, la proposta de L.I. Casassas i J. Clusa continguda a *L'organització territorial de Catalunya* (Fundació J. Bofill, Barcelona 1981), que ha esdevingut un punt de referència obligat a l'hora de plantejar possibles alternatives.

² Com a il·lustració de les consideracions exposades, transcrivim dos fragments del Preàmbul de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, on la presa de posició del legislador (en el present cas, en relació amb l'àmbit autonòmic català), queda prou explícita:

«Des de la vessant estructural, el legislador no podia ignorar la realitat del nostre mapa municipal. El territori és un dels elements del municipi i inevitablement suggereix la qüestió de la reforma municipal. S'ha dit que el nombre de municipis de Catalunya és excessiu i comporta una fragmentació que és una de les causes de la crisi municipal, crisi que es manifesta essencialment en la manca de recursos i de capacitat per a prestar amb eficàcia els serveis corresponents. La reforma territorial té, d'altra banda, una significació de gran intensitat en les actuacions legislatives que es van adoptar entre els anys seixanta i setanta en molts països del centre i del nord d'Europa. La principal crítica que se n'ha fet ha estat la pèrdua de representativitat política de molts nuclis de població en benefici del principi de funcionalitat.

«Fins al moment present, a l'Estat espanyol els textos legals no han afrontat aquest problema. Per aquest motiu era del tot necessari que el Parlament hi prengués posició, cercant les fórmules adients per superar les deficiències actuals, però sense caure en l'error d'adoptar mesures dràstiques que ben segur que originarien problemes greus d'ordre polític i social. En aquest sentit, cal destacar l'establiment de mecanismes que habiliten iniciatives municipals de fusió o d'agrupació voluntària, que es poden concretar en acords intermunicipals, i sobretot que la creació i el bon funcionament de les comarques han de permetre superar la major part dels problemes de gestió dels municipis petits, amb la qual cosa el principi d'eficàcia, que és el que es troba en la base de la reforma, pot trobar en aquest cas una solució original sense necessitat d'alterar el mapa municipal».

³ «Bando». *Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas*, nº 17 Madrid, novembre-desembre 1992 (número monogràfic).

Bibliografia

- BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, I.E.A.L., 1986.
- Departament de Governació, Direcció General d'Administració Local, *Informe sobre les entitats locals menors de Catalunya*, document intern (a cura de Xavier Mateu), Barcelona 1990-91.
- Departament de Governació, Direcció General d'Administració Local, *La nova organització territorial de Catalunya. Text de les lleis i comentaris*. Barcelona 1987.

- ENTRENA CUESTA, R, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos 1984.
- FARIÑA JAMARDO, *La parroquia rural en Galicia*, Madrid, I.E.A.L., 1981.
- GARCIA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1983.
- GARRIDO FALLA, F., *Entidades locales menores* dins «Revista de Estudios de Vida Local», n. 35, setembre-octubre de 1947.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1960.
- JORDI I BORRELL, J.M., i altres, *Les entitats municipals descentralitzades*, treball inèdit, Escola d'Administració Pública, Barcelona 1992.
- LLISET BORRELL, *La competencia de las entidades locales menores (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 27.1.86)*, dins «Revista Española de Derecho Administrativo», n. 50, abril-juny 1986.
- MARTÍN RETORTILLO, S. *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid (Alfaguara) 1973.
- MENÉNDEZ GARCÍA, P; *Las entidades locales menores*, dins MUÑOZ MACHADO, S. (dir), *Tratado de derecho municipal*, Madrid, Civitas, vol. I, pàgs. 1.013-1.040. Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, *Entidades locales en España*, Madrid 1989.
- NIETO, A., *Bienes comunales*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1964.
- POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, I.E.A.L., 1982.
- TORRES CURDI, F., *Las entidades locales menores en el derecho administrativo español*, Madrid, I.E.A.L., 1985.

Quadre 1
Les entitats municipals descentralitzades de Catalunya.
Distribució per comarques i municipis. 1992

Comarca	Municipi	E.m.d.
Alta Ribagorça	Barruera Vilaller	Durro i Sarafís Senet
Alt Urgell	Josa i Tuixén Montferrer i Castellbò les Valls d'Aguilar les Valls de Valira	Josa de Cadí Vila i Vall de Castellbò la Guàrdia d'Ares Taús Arcavell i la Farga de Moles Ars Asnurri Bescaran Civís Os de Civís Sant Joan Fumat
Bages	Sant Joan de Vilatorrada	Sant Martí de Torroella
Berguedà	Guardiola de Berguedà	Sant Julià de Cerdanyola

Comarca	Municipi	E.m.d.
Cerdanya	Bellver de Cerdanya	Pi
	Lles Montellà i Martinet	Riu Arànsers Vil·lec i Estana
Montsià	Sant Jaume d'Enveja	els Muntells
Noguera	Camarasa Os de Balaguer Vilanova de Meià	Fontllonga i Ametlla Gerb Santa Maria de Meià
Pallars Jussà	Pallars Jussà Sarroca de Bellera La Torre de Cabdella Tremp	Sossís Manyanet Espui Vilamitjana
Pallars Sobirà	Alins	Ainet de Besan Araós Àreu
	Baix Pallars Llavorsí	Sellui Arestui Baiasca Montenartró
Segrià	Gimenells i el Pla de la Font	el Pla de la Font
	Lleida	Sucs
Solsonès	Odèn	Canalda
Tarragonès	Tarragona	la Canonja
Val d'Aran	Es Bòrdes Naut Aran	Arró Arties e Garòs Bagergue Gessa Tredòs
	Vielha e Mijaran	Arròs e Vila Aubèrt e Betlan Betren Casau Escunhau e Casarilh Gausac Vilac
Vallès Occidental	Sant Cugat del Vallès	Valldoreix

Font: Direcció general d'Administració Local.

Quadre 2
Les entitats municipals descentralitzades de Catalunya
Característiques generals 1992

E.m.d.	Superfície (km²)	Població (1990)	Any constitució
Ainet de Besan	19,07	54	1958
Arànsér	19,43	60	s.d.
Araós	13,37	37	s.d.
Arcavell i la			
Farga de Moles	18,0	107	1972
Arestui	9,7	22	1958
Àreu	73,4	120	s.d.
Arró	2,96	21	1927
Arròs e Vila	28,41	95	1972
Ars	17,35	25	1972
Arties e Garòs	78,58	521	1970
Asnurri	6,40	27	1958
Aubèrt e Betlan	24,86	152	1972
Bagergue	61,06	90	1970
Baiasca	12,7	12	1958
Bescaran	34,0	103	1972
Betren	9,60	203	s.d.
Canalda	18,31	30	1973
la Canonja	3,24	4.307	1982
Casau	8,39	88	s.d.
Civís	26,0	49	1972
Durro i Saraís	28,56	101	1965
Escunhau			
e Casarilh	15,57	140	1972
Espui	115,41	176	1927
Fontllonga			
i Ametlla	69,72	107	1984
Gausac	16,47	226	1972
Gerb	18,19	322	sd
Gessa	8,87	90	1970
la Guàrdia d'Ares	33,15	34	1976
Josa de Cadí	31,67	11	1979
Manyanet	26,0	23	s.d.
Montenartró	11,66	15	1958
els Muntells	7,0	500	1979
Os de Civís	28,43	98	1958
Pi	15,9	87	s.d.
el Pla de la Font	24,02	435	1991
Riu	11,95	60	1974
Sant Joan Fumat	18,01	42	1956

E.m.d.	Superfície (km²)	Població (1990)	Any constitució
Sant Julià de Cerdanyola	12,1	235	1991
Sant Martí de Torroella	11,6	247	1982
Santa Maria de Meià	35,03	104	1957
Sellui	9,72	25	1953
Senet	40,34	54	s.d.
Sossís	13,20	35	1947
Sucs	26,16	657	1956
Taús	35,28	41	1976
Tredòs	3,75	109	1970
Valldoreix	8,73	3.593	1958
Vila i Vall de Castellbò	106,0	214	1970
Vilac	34,56	78	1972
Vilamitjana	13,98	254	1984
Víllec i Estana	24,25	47	1971
Total	1.340.11	14.283	
% sobre Catalunya	4,2	0,24	

s.d.: sense dades

Font: Direcció general d'Administració Local

Quadre 3
Entitats que al llarg del segle han constituït municipis independents

E.m.d.	Any de supressió del municipi
Ainet de Besan	1927
Arànsers ¹	1966
Araós	1927
Arcavell i la Farga de Moles	1970
Àreu	1927
Arròs e Vila	1970
Ars ²	1970
<hr/>	
Arties e Garòs	1970
Aubèrt i Betlan	1970
Bagergue	1967
Bescaran	1970
la Canonja ³	1964
Civís ⁴	1970
Durro i Sarafs	1965
<hr/>	
Escunhau e Casarilh ⁵	1970
Fontllonga i Ametlla	1970
Gausac ⁶	1970
Gerb ⁷	1939
Gessa	1967
la Guàrdia d'Ares	1972
Josa de Cadí	1973
Riu	1973
<hr/>	
Sant Julià de Cerdanyola	1942
Santa Maria de Meià	1926
Taús	1972
Tredós	1967
Vila i Vall de Castellbò	1970
Vilac	1970
Vilamitjana	1971
Villec i Estana	1970

Font: Direcció general d'Administració Local

¹ L'àmbit actual de l'entitat comprèn només una part de l'antic municipi, denominat *Músser i Arànsers*.

² L'àmbit de l'antic municipi comprenia també el territori de l'actual entitat municipal descentralitzada de Sant Joan Fumat.

³ L'àmbit actual de l'entitat (3,24 km²) és més reduït que el de l'antic municipi (7,33 km²).

⁴ L'àmbit de l'antic municipi comprenia també el territori de les actuals entitats municipals descentralitzades d'Asnurri i d'Os de Civís.

⁵ L'àmbit de l'antic municipi comprenia també el territori de l'actual entitat municipal descentralitzada de Betrén.

⁶ L'àmbit de l'antic municipi comprenia també el territori de l'actual entitat municipal descentralitzada de Casau.

⁷ La seva independència com a municipi se circumscriu al període 1937-39.

Quadre 4
Entitats locals menors suprimides entre 1958 i 1992

Entitat	Municipi	Any de constitució	Any de supressió
Arcalís	Soriguera	s.d.	1992
Bar	el Pont de Bar	1954	1992
Besan	Alins	s.d.	1958
Dòrria	Toses	1956	1992
Escalarre	la Guingueta d'Àneu	s.d.	1992
Fornells de la Muntanya	Toses	1956	1992
Gimenells	Alpicat	1949	1991
Isil i Alòs d'Àneu	Alt Àneu	1971	1992
Nevà	Toses	1956	1992
Ortedó	Alàs i Cerc	1924	1992
Rubió	Soriguera	s.d.	1992
Sant Feliu de Boada	Palau-sator	s.d.	1979
Sorpe	Alt Àneu	1971	1992
Tor	Alins	s.d.	1958
Vilanova de Banal	Alàs i Cerc	1953	1968
Villafranco del Delta	Sant Carles de la Ràpita	1957	1969

s.d.: sense dades

Font: Direcció general d'Administració Local

