

L'organització territorial de l'administració pública de Catalunya. Resum de "La Proposta" (informe lliurat a la Diputació de Barcelona l'any 1994)¹

Lluís Casassas - Jordi Casassas (directors)

La proposta

És conseqüència obligada de les tesis defensades al llarg d'aquest treball, la formulació d'una proposta de nova organització territorial de l'administració local de Catalunya que es plantegi com a objectius principals l'adaptació de les divisions administratives als fenòmens urbans en què s'organitza realment l'activitat social, econòmica i cultural, així com l'atribució de les responsabilitats i competències administratives a les entitats que garanteixin més bé una gestió eficient dels recursos públics.

1. Aquest text correspon a «La proposta» (capítol 5) de l'estudi titulat *L'organització territorial de l'administració pública de Catalunya*, encarregat l'any 1991 pel director del Gabinet d'Estudis de la Diputació de Barcelona, Rafael Pujol i Marigot, al catedràtic d'Anàlisi Geogràfica Regional Lluís Casassas i Simó. Arran d'aquest encàrrec, Lluís Casassas va formar aquell mateix any un equip redactor constituït pels geògrafs: Enric Bertran i González, Jesús Burgueño i Rivero, Jordi Cortès i Rodríguez, Montserrat Cuxart i Tremps, Enric Mendizàbal i Riera, Francesc Nadal i Piqué, i Roser Serra i Coma. Després de la mort de Lluís Casassas i Simó, el juny de 1992, es va fer càrrec de la direcció del treball el seu fill, el catedràtic d'Història Contemporània Jordi Casassas i Ymbert. Per la seva part, Francesc Nadal va passar a realitzar tasques de coordinador científic i Enric Mendizàbal de secretari tècnic. L'equip redactor va comptar, per a l'elaboració d'aquest estudi i per a la realització de la seva proposta, amb la col·laboració del geògraf Jaume Font i Garolera, així com la del jurista Joaquim Mir i Bagó. També va comptar amb informes externs realitzats pels professors d'Hisenda Pública, Ezequiel Baró i Núria Bosch; pels catedràtics de Dret Administratiu Joaquín Tornos Mas i Tomàs Font i Llobet; així com de l'Equip d'Anàlisi Política, integrat pels següents professors i membres del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona: Joan Subirats, Joan Font, Agustí Bosch, Ricard Gomà i Quim Brugué. Finalment, l'any 1994 l'equip redactor va lliurar al Gabinet d'Estudis de la Diputació de Barcelona el seu treball, en dos volums amb un total de 854 pàgines. Per raons d'espai fem un resum de la proposta, tot prescindint d'alguns apartats, quadres, figures i notes.

Hom és conscient, però, que si es limita a la consideració dels objectius esmentats, la proposta podria abocar-se cap a posicions tecnocràtiques i podria esdevenir irreal, en la mesura que no fos capaç d'assolir una legitimació social. Per això, els criteris apuntats en el paràgraf anterior s'han de complementar amb d'altra mena de consideracions, també de prou importància, com és ara el reconeixement de les aspiracions d'autogovern que acostumen a tenir totes les col·lectivitats humanes, per reduïdes que siguin, la necessitat d'apropar al màxim les institucions als ciutadans, i determinades tradicions històriques i culturals.

De la combinació d'aquest conjunt de factors, en surt la proposta d'un model d'organització territorial de l'administració local de Catalunya que s'estructura en tres grans nivells generals: municipis, comarques i regions, que, val a dir-ho, són sensiblement diferents als actuals municipis, comarques i províncies.

Abans, però, de començar a exposar la proposta, cal assenyalar que l'actual mapa de l'Administració territorial a Catalunya és un mapa inacabat, fruit d'una reforma feta a mitges. El procés reformista endegat amb força el 1987 amb l'aprovació de les Lleis d'Organització Territorial (LOT) pel Parlament de Catalunya no ha aconseguit, de moment, resoldre la reforma del mapa provincial, que ha esdevingut, des de la perspectiva política i jurídica, un dels punts més conflictius i autèntic cul-de-sac de l'actual procés de reordenament territorial de l'Administració pública a Catalunya. Si es fa aquesta observació, és perquè la proposta que es planteja en aquest treball no ve condicionada, únicament, pel mapa administratiu vigent, sinó també per les possibles solucions que, des del Parlament de Catalunya o des del govern de Madrid, hom vulgui donar a la qüestió provincial/regional. També cal tenir present que aquesta proposta ha estat elaborada amb l'observança dels límits jurídics i polítics de l'actual ordenament constitucional i estatutari.

1. El reforçament de l'Administració local com a objectiu principal

[...] La proposta s'elabora a partir de quatre principis bàsics: la descentralització, l'increment de les competències locals, l'atribució concreta de les competències, i la flexibilitat i diversitat en l'atribució de competències a municipis i comarques.

La descentralització

La descentralització és un dels principis inspiradors de l'ordenament constitucional: propugna l'atribució preferent de les competències públiques a les instàncies polítiques i administratives més properes als ciutadans, tant en termes de proximitat física com de representativitat. L'oportunitat d'aquest

critèri, a més, ha estat avalada, recentment, per l'accent que les institucions de la Comunitat Europea han posat en el principi de subsidiarietat –tot allò que es pugui resoldre en un esglau administratiu no s'ha de gestionar en un altre de superior–, en tant que regla limitadora d'un eventual centralisme europeu. Tot i que a nivell comunitari aquest principi només juga a favor dels estats, de fet expressa un clima de concepcions culturals i polítiques favorable a la descentralització en benefici dels poders regionals i locals, tal com ho confirma la Carta Europea de l'Autonomia Local.

Aquest criteri de subsidiarietat s'ha de traduir en l'atribució als ens locals de totes aquelles funcions públiques que siguin capaços de gestionar i que no tinguin una transcendència ostensiblement supralocal. La manca de capacitat de gestió i una clara afectació d'interessos d'àmbit territorial superior serien, per tant, els únics paràmetres que podrien limitar l'operativitat del principi de descentralització.

La descentralització s'ha de concretar, doncs, en la titularitat de competències públiques per part dels ens locals, però també en la necessitat de poder gestionar aquestes competències sota la seva responsabilitat i amb els mitjans suficients. La descentralització, per tant, exigeix també del reconeixement d'autonomia per a gestionar les competències que tenen atribuïdes les entitats locals, i s'ha de concretar també en termes de sector públic: la descentralització es mesurarà, en bona part, pel percentatge de recursos públics que siguin gestionats pels ens locals.

En definitiva, la descentralització requereix la titularitat local d'un àmbit significatiu de competències, d'un règim d'autonomia en el seu exercici i una traducció equivalent en el volum econòmic d'aquestes competències.

L'increment de les competències locals

Coherentment amb el principi de descentralització, es propugna l'augment significatiu de les competències que tenen actualment atribuïdes les entitats locals de Catalunya. [...]

Per una altra banda, hom està convençut que aquesta proposta de reorganització territorial de Catalunya garanteix l'articulació d'una administració local més potent políticament i administrativa, amb major capacitat per a la gestió de serveis públics i per a l'exercici de competències públiques més rellevants, alhora que amb més capacitat per a gestionar eficientment una part més significativa dels recursos públics. Aquesta superior capacitat opera també a favor d'una major atribució competencial, ja que, com s'ha assenyalat en l'apartat anterior, la manca de capacitat constitueix un dels frens de la descentralització.

Qüestió diferent és quins han de ser els sectors d'activitat administrativa en què s'ha de donar aquest increment de competències locals. S'és de l'opinió que aquest increment s'hauria de produir principalment en els següents sectors d'activitat: ensenyament, serveis de benestar social, urbanisme i habitatge, medi ambient i intervenció en l'activitat econòmica.

L'atribució concreta de les competències

No n'hi ha prou a incrementar les competències locals, sinó que cal fer-ho de manera que es donin els requisits suficients de claredat i certesa, de forma que els ens locals puguin exercir-les plenament. Amb aquesta finalitat, és del tot necessari que la legislació de règim local defineixi amb més precisió uns àmbits significatius de competències locals, que podrien ser municipals si la capacitat dels ajuntaments ho permetés, o comarcals o regionals en cas contrari.

La legislació sectorial, que a hores d'ara té un destacat protagonisme en la definició de les competències locals, hauria de jugar un paper més secundari, complementari a l'àmbit competencial definit en la legislació de règim local.

La flexibilitat i diversitat en l'atribució de competències a municipis i comarques

Aquest és un dels aspectes en què més s'ha d'insistir en proposar un nou model d'administració territorial. El règim local espanyol s'ha caracteritzat, tradicionalment, per un uniformisme que ha menat a plantejaments absurds com l'existència d'un règim organitzatiu, econòmic i competencial, substancialment idèntic per a municipis de centenars de milers d'habitants i per a municipis que no arriben al centenar.

L'uniformisme, propi del liberalisme decimonònic, no es correspon ni amb els valors culturals dels nostres dies, ni amb els valors propis de la descentralització, que propugnen l'atribució de poder descentralitzat, en funció de les capacitats de cada entitat receptora. Per altra banda, aquests plantejaments uniformistes suposen un fre per a una efectiva descentralització: difícilment es poden demanar més competències locals si la gran majoria d'ajuntaments no és capaç de gestionar les que tenen atribuïdes actualment. La flexibilitat i la diversitat en l'atribució de competències ha de permetre assignar a cada tipus d'ens local el paquet de competències més adient a les seves característiques i capacitats.

1.1 Escala inadequada de les comarques vigents

[...] Tal com ho corroboren els informes sol·licitats a diversos administrativistes, el mapa de l'Administració local a Catalunya pateix dos problemes força greus: un afecta la seva eficiència funcional, mentre que l'altre posa en qüestió la seva representativitat política. Tots dos són conseqüència directa de l'extraordinària fragmentació del mapa municipal català i de l'existència d'un nombre excessiu de nivells de l'Administració local.

La fragmentació del mapa municipal ha estat, de sempre, un dels principals problemes de l'Administració local a Catalunya, sense que en cap moment s'hagi intentat de fer-ne una pregonera reforma. Per tal de fer front a aquesta realitat, les LOT, aprovades el 1987, reconeixent la situació de feblesa econòmica i tècnica d'una gran part dels ajuntaments catalans, preveïen que els

consells comarcals contribuïssin a resoldre'n les greus mancances, que arreu de Catalunya condicionen la gestió municipal. En aquest sentit, els consells comarcals van ser plantejats, en gran mesura, com uns ens intermedis destinats a reforçar l'Administració local.

Però, tal com s'ha assenyalat a bastament en aquest informe, els consells comarcals no han aconseguit, fins ara, de resoldre satisfactòriament els problemes ocasionats per l'extraordinària fragmentació del mapa municipal. Hi ha diverses raons per explicar-ho i algunes són de caràcter essencialment administratiu. No obstant això, una de les principals causes d'aquest fet és geogràfica i rau en el caràcter híbrid dels actuals ens comarcals, com a entitats dotades d'una doble personalitat, ja que per un costat tenen un caràcter local, mentre que per l'altre tenen un caire regional. [...] Així, per exemple, si s'analitzen com a entitats supramunicipals, és a dir com una mena de grans municipis, la principal funció dels quals seria solucionar les deficiències dels actuals ajuntaments respectius, es pot observar com la seva dimensió poblacional i geogràfica és, gairebé sempre, massa gran. La grandària geogràfica i demogràfica de les comarques actuals excedeix clarament els límits que es consideren bàsics i a partir dels quals s'hauria de reorganitzar l'Administració local. Així, per exemple, una bona part de les capitals comarcals rauen distants dels àmbits geogràfics de residència-treball i de vida quotidiana d'una bona part de la població comarcana, cosa que provoca un progressiu allunyament del ciutadà respecte l'Administració local. Aquest és un fet força negatiu, ja que un dels principis fonamentals que ha de presidir l'organització de qualsevol sistema municipal democràtic és apropar al màxim la gestió local al ciutadà.

Per altra banda, si hom analitza els ens comarcals actuals com a entitats de caràcter regional, es pot copsar com el problema es planteja justament de forma inversa. Aleshores, les comarques esdevenen massa petites, geogràficament i poblacional parlant, per poder desenvolupar amb eficiència un seguit de competències locals, que haurien de ser gestionades des del nivell regional.

Això comporta una doble inadequació de l'actual mapa comarcal a les necessitats que té plantejades, avui en dia, l'Administració local a Catalunya. Per un costat, el nombre i l'extensió de les comarques resulta insuficient per gestionar satisfactòriament els serveis que són competència del primer nivell de l'Administració local, és a dir el municipal; per altra banda, el nombre de comarques resulta clarament excessiu si es plantegen com a ens de caràcter regional, ja que no tenen suficients recursos tècnics, ni prou abast geogràfic, per resoldre de forma eficient la gestió dels serveis de caràcter regional.

1.2 Excessiu nombre de nivells administratius

L'altre gran problema que afecta l'Administració local a Catalunya és l'existència d'un excessiu nombre d'esglaons administratius. En determinades zones de Catalunya, la situació ha esdevingut greu, a causa de la presència de

diferents nivells organitzatius, cosa que comporta una considerable diversitat d'entitats locals encarregades de gestionar diferents serveis. Aquest fet esdevé paradigmàticament preocupant a l'àrea metropolitana de Barcelona, on coexisteixen una munió d'ens d'administració local (ajuntaments amb règim divers, entre els quals el de Barcelona amb una Carta Municipal específica, Consell Comarcal, Mancomunitat Metropolitana de Municipis, Entitat Metropolitana del Transport, Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus i Diputació provincial). Per tal d'esmenar aquesta situació, s'ha de fer tot el possible per simplificar al màxim l'Administració local, especialment en l'àmbit geogràfic de la regió metropolitana de Barcelona.

Aquest gran nombre de nivells administratius provoca dos greus problemes en l'Administració local: una minva de la transparència en la gestió democràtica dels serveis que presten i un augment del conflictes entre les diferents entitats locals. Tots dos problemes tenen un fort component polític, però el primer d'ambdós, el de la pèrdua de transparència, afecta molt especialment el funcionament democràtic de l'Administració local, ja que el ciutadà acaba perdent-se entre els arbres d'un bosc, cada cop més espès, d'entitats locals, no sabent ben bé quines són les competències i les responsabilitats de cadascuna, ni on adreçar les seves queixes. Aquesta situació contribueix a allunyar i provocar el desinterès del ciutadà respecte l'Administració local.

El segon problema que se sol generar és de caràcter més funcional. Les experiències de reformes administratives en altres països occidentals posen de relleu que l'existència de molts nivells en l'Administració local sol ser una font inestroncable de conflictes jurídics i polítics. Fins i tot a Anglaterra, on s'ha simplificat radicalment l'Administració local, el sistema de dos nivells, instaurat a començaments de la dècada dels setanta, ha estat conflictiu, ja que s'han produït, sovint, seriosos litigis jurídics, per tal de determinar quin era el nivell a què corresponia una determinada competència. Aquests litigis han menat, massa vegades, a la paralització dels serveis en discussió, augmentant, per tant, el grau d'ineficiència de l'Administració local.

Per això, qualsevol reforma de l'Administració local hauria de procurar simplificar al màxim el nombre de nivells existents. La situació més racional a la qual s'hauria d'ajustar l'Administració local catalana seria la d'un model basat en dos nivells administratius: l'esglaó inferior, format per un nombre força més reduït de municipis que no l'actual i amb moltes més competències i recursos que els que disposen avui; i l'esglaó superior, format per un nombre de regions que no fos superior a cinc.

En formular aquest model s'han tingut molt presents, tal com ja s'ha assenyalat en el pròleg de l'informe, el treball, avui ja clàssic, de Lluís Casassas i Joaquim Clusa, *L'organització territorial de Catalunya*, que en el seu moment fou una fita molt important del pensament territorial a Catalunya, així com les experiències de reforma local portades a terme, d'ençà la dècada dels setanta, a Anglaterra, Dinamarca i Suècia. Al respecte, cal assenyalar que les reformes

sueca i danesa han estat, vista l'experiència de més de vint anys de funcionament, de tot punt modèliques.

Tanmateix, aquest propòsit de simplificar al màxim els diferents nivells en què s'estructura l'Administració local catalana ha de tenir molt en compte tot un seguit d'esculls de caire polític, jurídic i constitucional. De l'anàlisi de tots plegats i de la voluntat de resoldre els problemes que plantegen, en surt aquesta proposta, que és fruit d'un compromís entre la realitat jurídica i política existent i el desig d'aconseguir una Administració local de dos nivells.

Pel que fa al grau inferior, cal dir que tots els estudis i informes consultats assenyalen com aspecte força negatiu el gran nombre de municipis existents. Així, en un recent informe, fet públic el maig d'enguany [1994] per la Sindicatura de Comptes de Catalunya, s'indica que hi ha una munió de petits municipis catalans que són incapaços de gestionar els seus propis recursos. Una mostra d'aquesta incapacitat són els 363 municipis, tots amb una població de menys de 5.000 habitants, que no han lliurat els comptes municipals corresponents al període 1988-1990 a l'esmentada Sindicatura, cosa que és una obligació legal.

No obstant aquesta provada feblesa financera i administrativa, els informes encarregats a diferents especialistes en Administració local són molt prudents pel que fa a una reducció radical de l'actual nombre de municipis. Per tal de conservar aquesta xarxa municipal, s'addueixen fonamentades raons d'ordre històric i polític. Així, s'esmenta el fort arrelament històric i comunitari, que tenen els municipis en la consciència popular. Al respecte, només cal recordar que la història de la Catalunya contemporània és plena d'annexions municipals, realitzades d'una forma força impopular, fet que ha acabat representant un seriós entrebanc de qualsevol procés de racionalització del mapa municipal de Catalunya.

No és estrany, doncs, que tots els informes consultats recomanin la preservació d'aquest primer esglaió municipal. Aquesta preservació, però, hauria d'anar acompanyada de l'adopció d'un seguit de mesures com és ara dificultar al màxim els processos de segregació municipal o, fins i tot, suprimir aquells municipis que, a causa del seu reduït nombre d'habitants, siguin incapaços de formar un consistori escollit democràticament o de prestar un mínim de serveis. Així, la major part dels serveis que presten avui aquests municipis hauria de ser traspasada al següent nivell de l'Administració local, la comarca.

Pel que fa al segon esglaió, el comarcal, la seva existència legal ve determinada per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya [de 1979]. La legislació catalana vigent possibilita la seva reforma o modificació, però en cap cas la seva supressió. En paràgrafs anteriors, ja s'ha exposat el caràcter poc funcional de la major part de l'actual divisió comarcal. Al respecte, cal deixar clar que la crítica que es pot fer a l'actual mapa comarcal és de caire essencialment administratiu i funcional. La discussió sobre la validesa geogràfica, històrica i humana de les comarques actuals és un terreny més científic que administratiu, i, per tant, no és un objectiu prioritari d'aquesta proposta. En tot cas, una idea ha de quedar clara: mai un mapa polític no podrà reproduir fidelment la percepció popular de la

realitat comarcal, cosa que és tan vàlida per al mapa comarcal vigent com per al que aquí es proposa.

Quan en la dècada dels trenta, Pau Vila i els altres membres de la Ponència sobre la divisió territorial de Catalunya van elaborar el seu projecte de divisió comarcal ho van fer a partir de criteris que alguns geògrafs i urbanistes no han dubtat a considerar modèlics per a la seva època. Però, d'aleshores ençà, no sols Catalunya ha experimentat grans canvis territorials, sinó que tant el pensament territorial com les reformes que s'han portat a terme en molts països de l'Europa Occidental, han plantejat una realitat molt diversa. Aquesta evolució ha estat conseqüència d'uns canvis que no poden ser negligits i són la base d'aquesta proposta.

S'és conscient que fer casar la realitat geogràfica de les comarques amb l'organització política del país ha estat una vella aspiració del pensament catalanista, ja fos de caire progressista o conservador. Aquesta fita, però, no ha de fer perdre de vista –tal com ha succeït– l'objectiu bàsicament administratiu del mapa comarcal. La ponència de la Generalitat republicana, mancada d'uns objectius explicitats per part del Govern, va optar per suposar a la comarca un caràcter d'unitat per a l'organització perifèrica de la Generalitat. Sota aquest supòsit, no és estrany que hom parés atenció en el mapa de partits judicials, ja que aquest s'havia fet amb una finalitat similar per a cada província. Les LOT, en canvi, han definit la comarca com a ens local, sense, però, que aquest radical canvi de funció hagi comportat el consegüent canvi de forma territorial. Únicament la creació de les comarques del Pla de l'Estany, Pla d'Urgell i Alta Ribagorça suposen un reconeixement per part del legislador que alguna cosa fonamental ha canviat en la definició del que ha de ser avui dia una comarca administrativa.

Tenint presents totes aquestes consideracions, es proposa la reorganització de l'actual mapa comarcal en 41 comarques en un altre dividit en quelcom més d'un centenar de comarques administratives. Aquestes noves comarques haurien de ser definides a partir d'uns criteris geogràfics i administratius similars als de les municipals proposades el 1980 pel geògraf Lluís Casassas i l'economista Joaquim Clusa. D'aquesta manera, en la delimitació de les noves comarques administratives, aquí proposades, s'han tingut en compte el sistema urbà de Catalunya, els àmbits urbans i territorials de residència-treball, de vida quotidiana, així com la dimensió òptima dels ens locals a partir dels llinars que defineix l'economia pública.

Tendencialment, la major part dels serveis i competències pròpies de l'Administració local ha de concentrar-se en aquest segon nivell supramunicipal. Les noves comarques administratives esdevindrien, de fet, l'eix bàsic sobre el qual s'articularia la nova Administració local a Catalunya. La seva instauració hauria de ser el punt fort de la reforma i, en certa mesura, el seu paper hauria de ser l'equivalent al dels municipis suecs i danesos, un cop remodelats a començament de la dècada dels setanta.

Pel que fa al tercer nivell, el regional, cal esmentar que la Constitució garanteix l'existència de les províncies. El seu manteniment ha estat i és un dels punts més conflictius i discutits, des de mitjan segle XIX, pel pensament catalanista. No obstant això, per tal de no qüestionar aquest principi constitucional, a partir dels primers anys de la dècada dels vuitanta, es comença a plantejar la possibilitat de convertir Catalunya en una comunitat uniprovincial. Val a dir, però, en aquest sentit, que les possibilitats que el Tribunal Constitucional doni el vistiplau a una reforma d'aquesta mena són, d'acord amb els informes consultats, més aviat escasses. Altres vies dirigides a reformar el mapa provincial haurien de salvar considerables esculls, abans d'aconseguir ser acceptades, i tanmateix existeix un marge legal que pot ser aprofitat.

El mapa provincial fa més de 160 anys que va ser instaurat i els importants canvis territorials que, d'aleshores ençà, ha experimentat Catalunya han fet que, en molts aspectes, aquest mapa hagi esdevingut obsolet. Això, que és particularment cert pel que fa referència a la major part dels criteris administratius i polítics amb què fou traçat, ho és més encara pel que fa a la qüestió del nombre i límits de les províncies. Per això, es proposa una reforma del mapa provincial, per adequar-lo a la nova realitat geogràfica i administrativa de Catalunya.

Això no obstant, aquesta reforma provincial està estretament vinculada al mapa regional que ha de traçar la Generalitat. La remodelació, possible i necessària, del mapa provincial no pot ser considerada de forma independent de l'Administració autonòmica, ja que aquesta encara ha de decidir de quina manera organitzarà la seva pròpia Administració perifèrica.

Això vol dir que si el Govern central i el català no es posen d'acord a l'hora de reformar i traçar, respectivament, els seus mapes regionals, Catalunya, en un termini de pocs anys, pot tenir-ne dos de diferents: continuaria existint el vell mapa provincial com a base de l'Administració perifèrica de l'Estat, mentre que la Generalitat podria descentralitzar els seus serveis en un de diferent. La regionalització proposada al Pla Territorial de Catalunya pot ser considerada com un avantprojecte o un esbós del mapa regional que pot aprovar el Parlament de Catalunya. Les regions que s'hi delimiten són més petites que les actuals províncies i caldrà veure si l'aplec de més d'una d'aquestes regions constituïria una província. El resultat de tot això pot ser la coexistència de dos mapes regionals diferents, tant pel que fa al nombre d'unitats com als seus límits.

Aquesta és una situació que tant el Govern central com el de la Generalitat han d'evitar, ja que implicaria tot un seguit de qüestions força negatives per a l'organització territorial de l'Administració pública a Catalunya. En primer lloc, s'incompliria greument el principi de simplificar al màxim l'Administració, amb la qual cosa la funcionalitat i contingut democràtic de l'Administració catalana quedaria fortament qüestionada. I, en segon lloc, es podria produir una conflictiva relació política entre el vell mapa provincial i el nou mapa regional, que seria un capítol més dels enfrontaments entre el Govern de l'Estat i la Generalitat. Una de les conseqüències d'aquesta possible situació seria la minva de

possibilitats d'assolir una racionalització del mapa regional de Catalunya. Per tal que aquesta situació no es produeixi, el Govern autònom hauria d'impulsar un mapa regional que fos assumible per l'Estat com a propi.

Al'hora de determinar l'abast geogràfic d'una regió, es poden tenir en compte criteris molt diferents (naturals, culturals, econòmics, etc.). Tant si es consideren separatament com conjunta, els mapes regionals resultants divergiran. Ara bé, al llarg d'aquest segle, el criteri que s'ha anat imposant, tant en els mitjans acadèmics com administratius occidentals, per definir una regió administrativa ha estat el de la ciutat-regió. Tots els països compten amb una jerarquia regional de ciutats. En el cas català, per sota de la capital nacional, Barcelona, hi ha un segon nivell de ciutats amb una influència d'abast regional: Girona, Lleida, Manresa i Tarragona-Reus.

La lògica de la reforma que es proposa és que tot el que es pugui fer en el nivell de les comarques no ha de ser competència de cap esglaió administratiu superior. Val a dir que els ens regionals s'entenen com a institucions amb un caràcter molt tècnic, encarregades de gestionar determinats serveis de caire local que, pel seu abast geogràfic i complexitat d'execució, rauen fora de les possibilitats tècniques de la major part dels municipis i comarques.

1.3 Recapitulació

A tall de breu recapitulació de tot el que s'ha anat exposant fins ara, cal assenyalar que, malgrat la hipòtesi inicial de limitar a dos els nivells de l'Administració local a Catalunya, tot reduint de manera radical el nombre de municipis existents, els imperatius legals existents i la realitat històrica de la fragmentada Administració municipal catalana, fan que hi hagi d'haver tres nivells d'Administració local: regió, comarca i municipi.

El municipi s'ha de mantenir per raons d'ordre històric, polític i comunitari, però amb un nivell de competències més baix que l'actual. La comarca ha d'aplegar el màxim de competències possibles i ha de ser l'eix central a partir del qual s'estructuri l'Administració local a Catalunya; en aquest nivell, es pot establir una certa diferenciació competencial, segons la grandària demogràfica de les comarques administratives. Les cinc regions haurien de tenir una caràcter polivalent, ja que serien emprades tant per a l'Administració local, com per a les perifèriques de la Generalitat i de l'Estat.

En acabar aquest apartat, cal dir que l'esperit que ha presidit, en tot moment, la realització d'aquest treball i la formulació d'aquesta proposta no ha estat el desig acadèmic, totalment respectuós i necessari, de dissenyar el millor model d'organització territorial possible, sinó el d'elaborar una proposta de reforma que fos factible. En aquest sentit, s'ha de dir que a l'hora de formular-la un és conscient de les dificultats polítiques i jurídiques que s'hauran de sortejar si es vol portar a terme, però també del fet que es tracta d'una proposta jurídicament realista i dirigida a reforçar i potenciar l'Administració local a Catalunya.

2. Les regions

D'un cantó, un dels trets que han de sustentar el fet diferencial català és la capacitat de decidir com i de quina manera s'ha d'estructurar territorialment el país. Per altra banda, no cal remetre's a la tradició política del catalanisme, per entendre que la divisió provincial ha de ser revisada, després de més de 160 anys de vigència. Els canvis esdevinguts en la xarxa de ciutats i les mancances originals de les províncies reclamen una actualització.

Catalunya ha de comptar amb una organització territorial, alhora coherent i flexible, per afrontar la nova etapa autonòmica. Aquesta reforma, per tant, no pot limitar-se a una simple revisió de límits, cosa que en tot cas no comportaria altra cosa que l'ampliació del territori barceloní per aquells sectors on la influència de les altres capitals és més minsa.

D'altra banda, és necessari donar una sortida al procés de regionalització encetat per la Llei 5/1987 de 4 d'abril, a través d'una via de consens que en garanteixi una solució duradora. Set anys després de l'esmentada Llei, pot afirmar-se que s'ha pres consciència de la molt dubtosa viabilitat i idoneïtat de l'alternativa de constitució d'una província única.

En aquest sentit, cal recordar que la Disposició Addicional segona de la Llei de règim provisional de les competències de les diputacions provincials estableix que Catalunya comptarà amb un "nombre de regions no inferior a cinc". A partir de l'anàlisi de la realitat territorial de Catalunya (física, cultural, històrica i socioeconòmica) realitzada en capítols anteriors i a la vista de les diverses propostes de regionalització també comentades, es pot deduir una estructuració de Catalunya en cinc grans regions. Lògicament, a l'hora de definir aquests àmbits, es tenen en compte, a més, els requeriments de l'economia administrativa, la virtualitat potencial dels esmentats espais com a eines de descentralització, la pretensió d'obtenir un cert equilibri entre les diverses unitats i la necessitat que aquestes regions tinguin prou trets de coherència funcional, social i històrica, per assolir un alt grau d'identificació popular.

Un més gran fraccionament, sembla superflu i antieconòmic per a les funcions que han de desenvolupar les regions. Per contra, el manteniment de les quatre províncies actuals impossibilitaria el tractament diferenciat que exigeix la regió metropolitana de Barcelona, al temps que negaria a la Catalunya central la possibilitat de comptar amb una veu pròpia per resoldre els seus problemes i per articular el seu territori amb una lògica autònoma i no exclusivament orientada vers Barcelona.

Una divisió en cinc unitats té un avantatge molt important: la possibilitat que aquest ordenament territorial sigui plenament assumit per l'Estat. La coincidència entre la demarcació propugnada des de Catalunya i l'estatal és imprescindible si es vol simplificar i racionalitzar l'Administració central i l'autonòmica. Per altra banda, qualsevol altra regió que hom volgués establir

a Catalunya seria massa reduïda territorialment, poc poblada o mancada de coherència interna i sense prou autonomia funcional.

Les cinc unitats regionals proposades són: la REGIÓ DE BARCELONA, amb capital a Barcelona; la REGIÓ ORIENTAL (o regió de Girona-Costa Brava o Catalunya Oriental), amb capital a Girona; la REGIÓ DE PONENT (o Catalunya de Ponent), amb capital a Lleida; la REGIÓ CENTRAL (o Catalunya Central), amb capital a Manresa; i la REGIÓ MERIDIONAL (o Catalunya Meridional), amb capital compartida entre Tarragona i Reus. Aquestes unitats, que s'anomenarien regions a Catalunya, haurien de ser les emprades per l'organització perifèrica de l'Administració central, per a la qual es tractaria de cinc províncies, que podria denominar, com fins ara, amb el nom de la capital (Tarragona, en el cas de la regió Meridional). Una dualitat de noms homologable a la proposada és la dels "territorios históricos" d'Euskadi. [...]

A banda de la regió metropolitana de Barcelona, la resta de regions comp-ten amb una població força equilibrada (entre 338.000 i 505.000 habitants). Totes les superfícies regionals estan en raó inversa al seu volum demogràfic, de manera que la regió de Barcelona, la més poblada, és la més petita, mentre que la regió de Ponent, la menys habitada, és la més extensa.

Quadre 1. Població, superfície i nombre de municipis de les noves regions de Catalunya [1991]

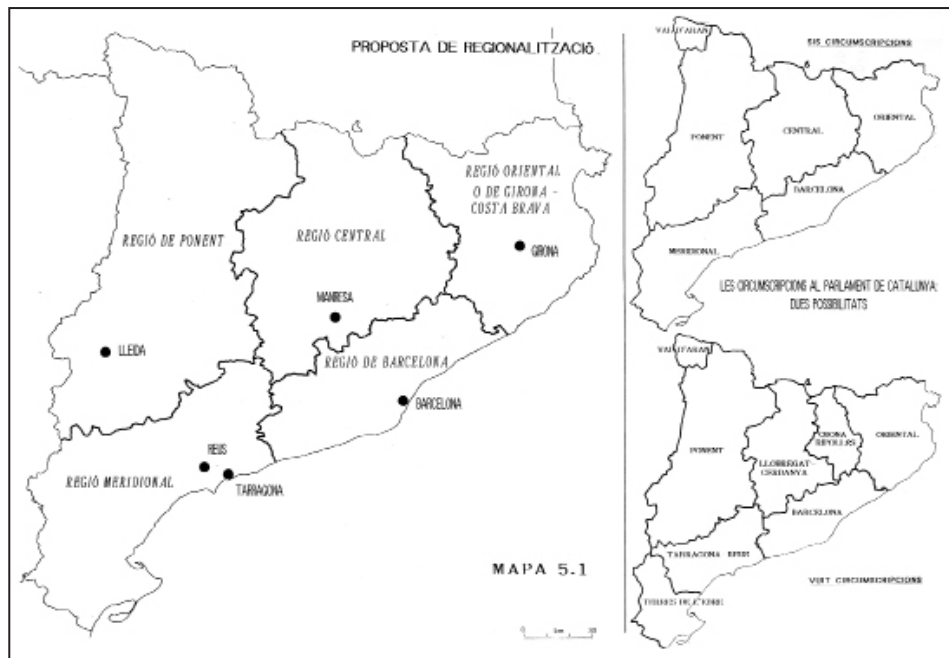
Regió	Població	Superfície	Municipis
BARCELONA	4.290.374	3.528,8	176
CENTRAL	431.318	6.780,1	193
MERIDIONAL	504.188	6.005,5	171
ORIENTAL	494.841	4.982,6	196
PONENT	338.773	10.598,5	208
CATALUNYA	6.059.494	31.895,5	944

2.1 Una interpretació de la realitat regional [...]

2.2 La demarcació territorial de les regions [...]

2.3 Les funcions de les regions

Les cinc regions proposades han d'exercir les funcions de les actuals quatre províncies: divisió administrativa de l'Estat, circumscripció electoral al Congrés de Diputats i al Senat, àmbit territorial bàsic per a l'administració perifèrica de la Generalitat i demarcació de l'administració local superior (diputacions).



Les regions com a divisió administrativa de l'Estat

Tal com preveu l'article 141.2 de la Constitució, el Parlament de Catalunya haurà de presentar a les Corts una iniciativa legislativa per tal que s'aprovi per llei orgànica la reforma de la divisió provincial catalana. Aquesta reforma haurà de contemplar la creació de la província de Manresa i la modificació dels límits de les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

L'Estat, doncs, haurà d'assumir com a pròpia la divisió regional catalana i, per tant, adaptar-hi tota la seva administració provincial, creant-hi les delegacions oportunes: d'Hisenda, de l'INEM, audiència, govern civil... (això sense perjudici de la necessària simplificació i reducció de l'administració perifèrica de l'Estat). En conseqüència, també haurien d'alterar-se aspectes més formals com ara la informació estadística i cartogràfica, la matriculació de vehicles, la xarxa telefònica, el servei de correus, etc.

Val a dir, que la població de les regions catalanes que es proposen roman dins dels paràmetres habituals a les províncies espanyoles. La Regió Central, de nova creació, compta amb 431.318 habitants; aquesta xifra la situa per davant de 18 províncies espanyoles, com ara Càceres, Lugo, Salamanca o la mateixa comunitat autònoma de La Rioja. La reduïda superfície de la nova Regió de Barcelona (3.528 km²), només superior a la dels territoris històrics bascos i a Santa Cruz de Tenerife, resta àmpliament compensada pel seu volum demogràfic. La Regió Oriental (4.983 km²), la segona catalana en ordre creixent d'extensió, supera en grandària, a més de les cinc províncies esmentades, Las Palmas i Pontevedra.

En un altre ordre de coses, cal recordar que la capitalitat de la Catalunya Meridional ha de ser compartida per Reus i Tarragona i, per tant, les seus dels òrgans perifèrics de la Generalitat s'hi han de repartir. També convindria que l'Administració de l'Estat en fes un reconeixement de fet, si no de dret, optant indistintament per Reus o Tarragona en la ubicació dels seus serveis. No obstant això, la seu de la Diputació pot romandre a Tarragona.



Les regions com a circumscripció electoral al Congrés de Diputats i al Senat

Una revisió del mapa provincial comporta una menor o major alteració de l'equilibri de forces existent en els òrgans de representació política estatals, concretament en el Congrés de Diputats i el Senat. Conseqüentment, interessa que la proposta de reordenació territorial que es faci des de Catalunya no suposi un gran trasbals del repartiment d'escons actual, per tal que sigui assumible per l'Estat.

Segons la Llei 5/85 de 19 de juny (art. 162), que regula l'atribució d'escons en funció de la població, a Catalunya li corresponen en l'actualitat 47 diputats. L'aplicació d'aquesta normativa electoral a les cinc regions que es proposen només augmentaria en un diputat la representació catalana. [...]

Més considerables, són les repercussions de la remodelació del mapa provincial pel que fa al nombre de senadors, ja que la llei atorga a cada província quatre escons d'elecció directa. [...] Tanmateix, aquest nou desequilibri no seria pas el més greu en una cambra que és sotmesa a un procés de redefinició, que possiblement comportarà, en un futur no llunyà, un replantejament del seu sistema de constitució. [...]

Les regions com a àmbit territorial bàsic per a l'administració perifèrica de la Generalitat

La Llei de règim provisional de les diputacions defineix la regió com a “demarcació supracomarcal comuna per a la desconcentració territorial dels serveis dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat” (disposició addicional 2a de la Llei 5/1987).

Tots els serveis prestats per la Generalitat hauran de ser presents, si més no, a les cinc regions. Les divisions actuals que no s'ajusten estrictament a les quatre províncies (regions sanitàries i delegacions d'ensenyament) hauran de coincidir també amb les noves regions.

Les regions com a demarcació de l'administració local superior (diputacions)

La finalitat bàsica de les regions s'ha de situar en el pla de la supracomarcalitat, de manera que hauran d'atendre dues finalitats principals: col·laborar amb les comarques i municipis per a l'establiment de les infraestructures, obres i serveis necessaris per a l'exercici efectiu de les competències locals; i complementar de forma especial les limitacions, principalment d'ordre econòmic, de les comarques amb uns nivells més baixos de renda.

Això vol dir que les diputacions de les regions hauran de desenvolupar estrictament el paper que els marca la llei. La Llei de règim provisional de les competències de les diputacions provincials afirma que el traspàs de competències de les diputacions a la Generalitat i les comarques s'ha de fer respectant “el nucli essencial de l'autonomia provincial” i sense “afectar les competències d'assistència i de cooperació jurídica, econòmica i tècnica que corresponen a les diputacions provincials, d'acord amb el que estableixen la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, la legislació de règim local de Catalunya i el títol III d'aquesta Llei” (art. 4 de la Llei 5/1987, de 4 d'abril).

Cal advertir que les diputacions són òrgans electius de segon grau i, per tant, representatius dels interessos locals. Alhora, la disposició addicional segona de la Llei de règim provisional de les diputacions parla no només de desconcentració, sinó que afirma que la futura llei de regionalització “ha d'establir les bases per a la desconcentració i la descentralització dels serveis de la Generalitat”. En introduir el concepte de descentralització, s'expressa un desig de traspasar poder decisor sobre determinades qüestions a les regions. En aquest sentit, sembla evident que aquest poder no pot ser delegat en un òrgan estrictament burocràtic i sense cap mena de responsabilitat política. S'ha de comptar, per tant, amb les diputacions.

En conseqüència, les diputacions haurien de ser escoltades per la Generalitat i s'haurien d'establir vies de col·laboració que permetessin: la participació de les diputacions en la presa de decisions sobre la planificació dels seus territoris; i la delegació en elles de part de l'administració perifèrica de la Generalitat, d'acord amb els principis d'optimització dels recursos de l'administració i de no multiplicació burocràtica. Òbviament, avui, aquest canvi de mentalitat i la superació de la desconfiança entre les institucions és difícil, però no pas per això deixa de ser desitjable.

La Diputació de Barcelona hauria d'assumir les funcions que en l'actualitat exerceixen les entitats metropolitanes del transport i dels serveis hidràulics i del tractament de residus. Altrament, caldria accelerar el traspàs d'aquelles funcions de les diputacions actuals que més clarament competeixen l'administració autonòmica, com ara la gestió dels espais naturals. [...]

2.4 Una possibilitat a debatre: les subregions

La legislació catalana contempla la possibilitat d'establir "unitats territorials intraregionals, també comunes a tots els departaments [de la Generalitat], quan les especificitats pròpies de determinades zones del territori així ho aconsellin" (disposició addicional 2a de la Llei 5/1987).

De fet, el tractament diferenciat que la legislació catalana atorga a la Val d'Aran prefigura, implícitament, quina ha de ser una d'aquestes subregions, definida fonamentalment per la seva cultura occitana. A més, pot plantejar-se l'existència d'altres dues subregions, les Terres de l'Ebre i Osona-Ripollès, totes dues amb una població pròxima als 140.000 habitants. En aquest supòsit, les seves demarcacions serien les següents:

- a) La subregió de les Terres de l'Ebre estaria formada per les actuals comarques del Baix Ebre, el Montsia i la Terra Alta, amb capital a Tortosa.
- b) La subregió d'Osona-Ripollès, que tindria Vic com a capital, estaria integrada per les actuals comarques d'Osona i el Ripollès sense la vall de Camprodon. [...]

La creació d'aquestes dues subregions presenta avantatges i inconvenients que haurien de ser valorats abans d'adoptar-ne una resolució definitiva. Entre els aspectes positius, hom pot esmentar l'apropament de l'administració al ciutadà, la possibilitat d'assolir un major consens al voltant de la reforma regional que es proposa, i un millor encaix del sector de l'actual comarca del Ripollès que es proposa adscriure a la Catalunya Central en funció de la seva vinculació dominant amb Vic. Pel que fa als aspectes negatius, es poden apuntar un risc d'increment de la burocràcia perifèrica, la possibilitat de generar un greuge comparatiu en altres ciutats i comarques catalanes que no assolirien aquest rang, i una pèrdua de la claredat i simplicitat de l'esquema en cinc regions i, per tant, un cert confusionisme de l'administrat.

Aquestes dues àrees presenten unes característiques exclusives que poden justificar el seu reconeixement com a subregions: un volum demogràfic que depassa els 130.000 habitants, una extensió superior als 2.000 km², una distància de la ciutat principal de la subregió a la capital regional de més de 50 km, un considerable grau de coherència funcional interna, una tradició històrica... Aquests trets no es donen, plegats, en cap altra àrea de Catalunya que pugui reclamar aquest rang de subregió. [...]

Les subregions de les Terres de l'Ebre i Osona-Ripollès no esdevindrien ens locals, sinó que la seva virtualitat es limitaria a aspectes d'ordre exclusivament intern, sense implicar, per tant, l'administració de l'Estat. Les seves funcions serien les següents:

- A Vic i Tortosa, hi hauria una oficina tècnica al servei, tant de la diputació respectiva com de la Generalitat, amb la finalitat de gestionar els afers que es puguin suscitar des de les comarques i municipis de les subregions, evitant, així, la necessitat de desplaçar-se a Manresa o a les ciutats del Camp de Tarragona.
- El Govern de la Generalitat podria utilitzar, potestativament, aquestes àrees com a àmbit territorial per a la prestació de determinats serveis. Aquest fet ja es produeix en l'actualitat en el cas de la regió sanitària de Tortosa. Endemés, la planificació territorial hauria de fer-se tenint present l'existència d'aquestes subregions.
- Circumscripció electoral al Parlament de Catalunya (aspecte, aquest, que requereix una anàlisi detallada).

Les circumscripcions electorals al Parlament de Catalunya

Les quatre províncies actuals són les circumscripcions electorals al Parlament de Catalunya. La normativa electoral es regeix per la disposició transitòria 4a de l'Estatut d'Autonomia, ja que el Parlament encara no ha elaborat la llei que estatutàriament ha de reemplaçar aquesta normativa. Val a dir que el sistema actual ha quedat clarament desfasat, a causa dels canvis demogràfics (d'acord amb el cens de 1991, caldria escollir un diputat més), i esdevé massa discriminatori per a la província de Barcelona, perquè no té un mínim de diputats (que és de 6 a les altres províncies) pel fet de ser circumscripció electoral, perquè li correspon un diputat per cada 50.000 habitants (la proporció és d'un per cada 40.000 habitants a les altres demarcacions), perquè té fixat un sostre màxim de 85 diputats (cosa que, d'acord amb la població censada, comporta una representació disminuïda al Parlament).

La reordenació territorial sembla una ocasió idònia per a revisar aquest sistema electoral, que va néixer amb una clara voluntat de provisionalitat. A Catalunya podria emprar-se el mateix sistema electoral del Congrés de diputats, establert com a única limitació per a la regió de Barcelona no comptar amb una assignació mínima de diputats. Aquests diputats designats en funció del

territori podrien augmentar en total de 18 a 25, de la manera que s'expressa en el quadre 2, tant si s'admet la formació de les subregions de les Terres de l'Ebre i Osona-Ripollès, com si només es compta amb el diputat corresponent a la Val d'Aran.

Quadre 2. [modificat l'original]
Proposta de distribució d'escons (hipòtesi de sis circumscripcions)

	assignació directa	per població (cens 1991)	Total
BARCELONA	0	78	78 (85)
CENTRAL	6	8	14
MERIDIONAL	6	9	15 (18)
ORIENTAL	6	9	15 (17)
PONENT	6	6	12 (15)
VAL D'ARAN	1	0	1
CATALUNYA	25	110	135

Entre parèntesi els diputats actuals de les quatre províncies

Proposta de distribució d'escons (hipòtesi de vuit circumscripcions)

	assignació directa	per població (cens 1991)	Total
BARCELONA	0	78	78
LLOBREGAT-CERDANYA	4	5	9
OSONA-RIPOLLÈS	2	3	5
TARRAGONA-REUS	4	7	11
TERRES DE L'EBRE	2	2	4
ORIENTAL	6	9	15
PONENT	6	6	12
VAL D'ARAN	1	0	1
CATALUNYA	25	110	135

3 Les comarques i els municipis

3.1 Esbós d'un nou mapa comarcal

Les noves comarques s'han de definir, definitivament, com a ens d'administració local. Conseqüentment, la comarca ha de tenir una major proximitat social que l'actual, ja que ha d'assumir un important protagonisme en la gestió directa dels serveis locals. Això caldrà fer-ho atenent els següents criteris metodològics:

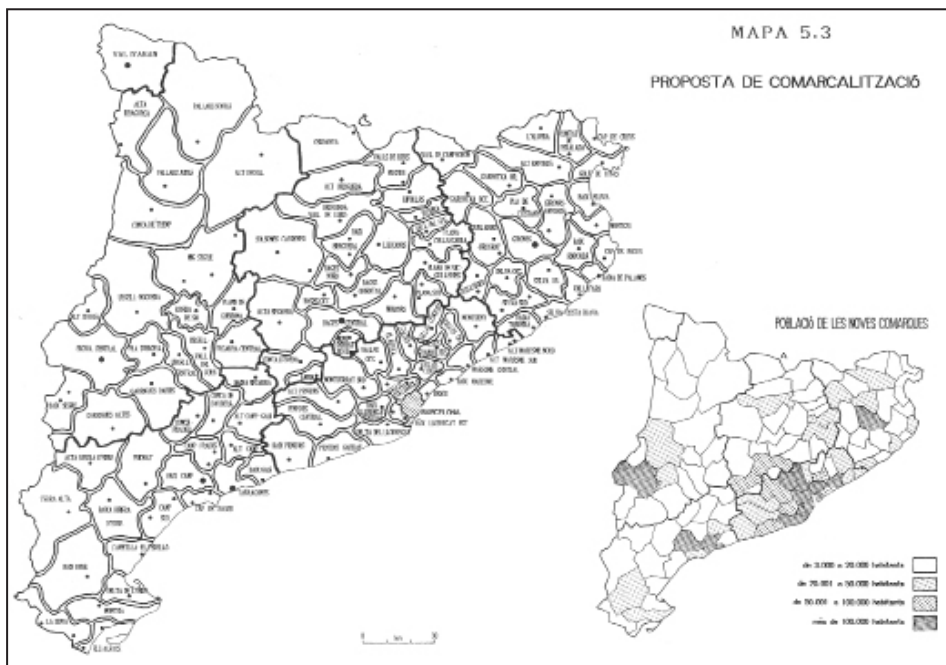
- a) Les comarques han de respondre, en primer lloc, a una realitat humana, a un espai de relacions intenses i quotidianes en tots els ordres (comercial, laboral, d'estudi, de lleure, etc.). Caldrà, doncs, comptar "amb l'existència d'un o més centres urbans que organitzin el territori, a través d'una xarxa de comunicacions que en possibiliti les interrelacions. És interessant, endemés, que les noves comarques responguin a una realitat socioeconòmica compartida, bé per l'homogeneïtat de les activitats, bé per la seva complementarietat.
- b) Les comarques que compleixen els requisits funcionals anteriors tenen, generalment, arrels històriques i són percebudes popularment en l'organització de l'espai. En aquest sentit, les comarques han de ser també àrees recognoscibles des d'un punt de vista sociològic.
- c) De l'anàlisi dels llistats de població en les divisions territorials i en la legislació, es desprèn la conveniència que les noves comarques tinguin més de 5.000 habitants. Les excepcions haurien de limitar-se a aquells indrets amb unes característiques geogràfiques molt específiques: valls pirinenques, altiplans poc poblats i allunyats dels centres urbans... Tot i això, en cap cas les noves comarques haurien de tenir menys de 3.000 habitants.
- d) Les dimensions de les noves comarques han de permetre un desplaçament ràpid al centre o centres urbans principals. [...]
- e) Convé que les comarques no estiguin formades per un nombre de municipis massa gran, per tal de facilitar la participació i identificació de tots ells amb l'ens comarcal. Cal tenir present que en l'actualitat hi ha comarques que apleguen més de 50 municipis.

En funció dels requisits plantejats, la proposta de comarcalització que es presenta en aquest treball és una síntesi de les diverses variables estudiades, sense deixar de tenir en compte aspectes tals com les àrees comercials, la xarxa urbana, els fluxos laborals, les anteriors propostes d'organització territorial, les reivindicacions històriques o recents de les diverses ciutats, la tradició d'administració mancomunada, les divisions administratives existents, etc.

Tot i així, hom creu que la delimitació d'un nou mapa de comarques és una tasca que exigirà un estudi més aprofundit, en què hauran de participar tècnics i representants de les diverses regions catalanes. A més, el mapa que finalment el Govern de Catalunya presentés com a proposta hauria de ser sotmès a informació prèvia, per tal que els ajuntaments manifestessin el seu parer, abans de ser tramès al Parlament.

El mapa comarcal que es presenta aquí redueix les municipals proposades el 1981 per Lluís Casassas i Joaquim Clusa de 126 a 108 (sense comptar el municipi de Barcelona). Aquesta minva es deriva de l'aplicació dels següents principis: descartar la creació de comarques monomunicipals; evitar, si és possible, l'existència de comarques amb menys de 5.000 habitants; bandejar la delimitació de comarques amb escassa coherència funcional, estretament

vinculades i ben comunicades a centres urbans propers; no separar continus urbans (llevat del cas peculiar de Barcelona); i agrupar algunes rodalies que aïlladament tindrien escassa entitat. [...]



3.2 Reforma del mapa municipal

[...] Els municipis han de representar els interessos col·lectius de la població i, ensems, han d'exercir unes funcions administratives bàsiques. Tot municipi ha de disposar d'unes oficines que obrin diàriament, ateses com a mínim per una persona que pugui lliurar certificats, rebre instàncies i, en general, executar unes funcions mínimes de tramitació administrativa i de gestió d'affers i serveis d'àmbit local. La capacitat d'assumir, efectivament, aquestes dues finalitats generals hauria de ser un requisit imprescindible per a reconèixer la personalitat municipal. No té massa sentit parlar de municipi, si no hi ha veïns disposats a fer d'alcalde o de regidors, si l'ajuntament no té cap treballador a plena dedicació i si no s'està en condicions de responsabilitzar-se d'un àmbit mínim de serveis i activitats públiques.

La defensa de la institució municipal i l'ampliació dels seus recursos i de les seves competències, ha d'anar lligada a l'aplicació d'un principi de responsabilitat i a uns mecanismes d'intervenció en el cas que aquest s'incompleixi.

És per això que el mapa municipal ha d'anar acompanyat de l'atribució als municipis d'un paper i d'unes responsabilitats institucionals al seu abast. En molts municipis actuals, la figura legal més adient és l'entitat municipal

descentralitzada; en d'altres casos, caldrà, tal com es comentarà més endavant, una acurada redistribució competencial amb la comarca.

L'actual mapa municipal de Catalunya ha esdevingut difícilment sostenible. La Llei municipal i de règim local de Catalunya reconeix que l'estructura municipal resulta inadequada, ja 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." És per aquests motius, que esdevé del tot necessari abordar amb valentia una prudent, però ferma, reforma del mapa municipal. [...]

La remodelació del mapa municipal ha de contemplar les següents mesures: l'agregació dels municipis amb menys de 500 habitants, la limitació de les segregacions, la incentivació de la conversió dels petits municipis en entitats municipals descentralitzades, i la flexibilització de les reformes dels límits municipals. [...]

3.3 Organització i funcions de les noves comarques

La Llei d'organització comarcal de Catalunya estableix que la comarca "ha de servir d'element potenciador de la capacitat de gestió dels municipis", i esdevenir "un element indirecte de reforma de l'estructura municipal del nostre país".

Per assolir progressivament l'objectiu de fer de la comarca l'ens local fonamental de l'ordenació territorial catalana, caldria plantejar un paquet de mesures, concretades en una reforma de les LOT i d'alguns aspectes de la legislació estatal, particularment pel que fa al finançament dels ens locals. La comarca no serà mai un ens local de debò fins que no compti amb atribucions de competències exclusives i amb un finançament propi.

Elecció directa del consell comarcal

En la proposta d'aquest treball, les comarques esdevenen entitats amb una important responsabilitat de gestió de serveis locals, responsabilitat que es tradueix en molts supòsits de gestió comarcal directa de serveis públics, així com en l'exercici de funcions polítiques molt significatives, com és el cas de la coordinació de la planificació urbanística. Unes comarques amb aquestes atribucions no poden ser deixades al govern que indirectament resulti d'unes eleccions municipals prèvies, ni a les pressions que uns o altres ajuntaments, a través dels seus regidors-consellers comarcals, puguin exercir sobre les comarques.

Les comarques que es proposen han de ser governades per consellers elegits directament pels ciutadans, després d'un debat polític obert en què unes i altres llistes puguin plantejar els programes respectius, en qüestions tan rellevants com ara l'urbanisme, l'ordenació econòmica o la política mediambiental. Per tant, el consell comarcal s'hauria de formar per elecció directa de tots els

ciutadans de la comarca, en base a llistes comunes, simultàniament a les eleccions municipals. Això donaria una més gran legitimitat a les actuacions comarcals i reforçaria la identificació de l'elector amb aquest ens local.

Cal assegurar que tots els municipis de la comarca siguin escoltats en les decisions que els afectin, per la qual cosa els alcaldes de la comarca que no siguin membres del consell comarcal han de poder intervenir en les seves reunions.

La capitalitat comarcal

En l'actualitat, només hi ha una comarca amb capitalitat compartida (el Vallès Occidental). En el nou mapa comarcal, hauria de ser un fet corrent, atès que hi ha comarques amb més d'un centre de dimensions similars, els quals poden exercir determinades funcions amb un grau semblant d'eficàcia, i que convé evitar malfiances entre les poblacions importants. També fóra interessant que els consells comarcals celebressin les seves sessions en diversos ajuntaments de la comarca.

De les competències i funcions de les noves comarques

La principal comesa de la comarca seria garantir la prestació, en el seu àmbit territorial, del conjunt de serveis de competència local. Amb aquesta finalitat, hauria d'establir i gestionar els serveis d'àmbit comarcal i, també, els serveis municipals que ultrapassin la capacitat de gestió dels ajuntaments. Caldrà, per tant, l'existència en cada comarca d'un equip de govern plenament responsable davant els ciutadans i d'uns professionals capacitats per a la planificació i la gestió de les activitats locals, així com per a la representació dels interessos col·lectius.

La reforma de la Llei comarcal ha de partir del principi de diversitat en l'atribució de les competències. Mai no podrà ser equivalent la gestió dels afers públics en una comarca de 4.000 habitants que en una de 210.000; alhora, tampoc no seran equiparables les prestacions que un municipi de 1.000 habitants demanarà a l'ens comarcal i les que reclamarà un altre de 70.000. Aquest principi de diversitat comporta lògicament una major complexitat en la descripció de les competències locals. La diferent visió del que ha de ser la comarca cal tenir-la molt en compte i, particularment, s'ha d'assegurar als grans municipis el manteniment de la seva capacitat d'actuació autònoma i diferenciada.

Així, doncs, hom proposa un nucli competencial propi i comú a totes les comarques, l'atribució de les competències municipals en funció dels llindars de població i la delegació de competències municipals a les comarques, alhora que es tracta de la planificació territorial, de la gestió dels tributs locals i d'altres funcions de les comarques.

Un nucli competencial propi i comú a totes les comarques

Hi ha serveis i funcions que han de ser presents en tot el territori de Catalunya, malgrat que la llei els atribueixi a ens locals amb un determinat llindar

de població. Totes les comarques, amb independència de la seva població, han de tenir competència sobre els aspectes que la llei municipal confia només als municipis superiors a una determinada grandària demogràfica:

- 1) parcs públics
- 2) biblioteca pública comarcal
- 3) mercat comarcal
- 4) tractament de residus

La comarca exercirà les competències corresponents als punts 1, 2, 3 i 4 sense perjudici, sinó en coordinació, amb les actuacions que puguin dur a terme els municipis comarcans de més de 5.000 habitants.

- 5) Ordenació i planificació en matèria de protecció civil, i de prevenció i extinció d'incendis
- 6) serveis socials comarcals
- 7) instal·lacions esportives públiques d'utilització comarcal
- 8) escorxador

La comarca exercirà les competències corresponents als punts 5, 6, 7 i 8 sense perjudici, sinó en coordinació, amb les actuacions que puguin dur a terme els municipis comarcans de més de 20.000 habitants.

- 9) Ordenació i planificació del transport públic de viatgers en l'àmbit comarcal
- 10) protecció del medi ambient (control preventiu, inspecció i sanció d'activitats contaminants)

La comarca exercirà les competències corresponents als punts 9 i 10 sense perjudici, sinó en coordinació, amb les actuacions que puguin dur a terme els municipis comarcans de més de 50.000 habitants.

A més d'aquestes competències derivades del que estableix la llei municipal per als grans municipis, la comarca serà també l'encarregada de dos aspectes que es tracten una mica més endavant:

- 11) planificació urbanística general i ordenació de l'activitat econòmica (provisió de sòl per a activitats econòmiques, planificació comercial i foment de la modernització de les estructures comercials)
- 12) gestió tributària

L'atribució de les competències municipals en funció dels llindars de població

La major part de les competències esmentades hauran de ser compartides amb un o més municipis de la comarca, en funció del que estableix la Llei municipal (i la LBRL), segons els llindars de població. A la pràctica, es donaran les següents quatre situacions:

- a) que cap municipi de la comarca estigui per sobre del llindar x corresponent al servei en qüestió (5.000, 20.000 o 50.000 habitants),
- b) que hi hagi un municipi per sobre del llindar x,
- c) que hi hagi diversos municipis per sobre del llindar x,
- d) que tots els municipis estiguin per sobre del llindar x.

Cadascuna d'aquestes circumstàncies comportarà una situació específica:

- a) Quan la competència sigui exclusivament comarcal, la comarca haurà de desenvolupar la infraestructura necessària per garantir la prestació del servei en qüestió per a tot el territori de la seva demarcació.
- b) Quan la competència sigui d'un únic municipi i de la comarca, aquesta li delegarà la prestació del servei per a tot el territori comarcal i en verificarà la prestació.
- c) Quan la competència sigui de diversos municipis i de la comarca, aquesta assumirà la prestació del servei per a la resta de la demarcació comarcal i cercarà la manera més eficient de dur-la a terme: delegació i repartiment del territori a atendre entre els municipis competents, gestió encomanada a un sol municipi competent, o gestió autònoma i diferenciada respecte dels municipis competents. Cal recordar que la Llei comarcal actual preveu l'establiment de convenis entre el consell comarcal i els ajuntaments, per a la utilització dels serveis i mitjans propis dels municipis, i particularment de la capital (art. 35, Llei 6/1987).
- d) Quan la competència sigui de tots els municipis de la comarca, aquesta només podrà assumir la prestació del servei per delegació dels ajuntaments.

La delegació de competències municipals a les comarques

Amés del que, en aquest sentit, estableix la Llei d'organització comarcal, caldrà establir mecanismes de verificació de la prestació dels serveis que assumeixin els municipis. La reiterada comprovació de la manca de prestació d'un determinat servei haurà de ser causa de la seva delegació forçosa en la comarca. A part de la via jurídica, els mecanismes de què el Govern de la Generalitat disposa per al compliment d'aquest precepte són múltiples: assignació automàtica dels recursos financers finalistes (per a aquell servei) a la comarca, inici d'un expedient d'agregació forçosa, condicionament per a la concessió d'altres ajuts...

Talment com en el cas de les competències derivades dels llindars de població, pel que fa a les competències delegades, la comarca podrà optar per gestionar per si sola el servei o bé confiar-lo a un o més ajuntaments competents de la seva demarcació.

Aquests mecanismes comporten que cada competència tingui un determinat mapa prestacional: algunes competències seran exercides en tota la comarca, altres només en alguns municipis i no seran sempre els mateixos en tots els casos (fet ja previst en la Llei 6/1987, art. 29). Dit d'altra manera, cada municipi tindrà un grau d'implicació divers en la comarca. Particularment laxa, serà la vinculació

dels municipis de més de 50.000 habitants a les seves comarques, ja que en gran part dels serveis sols hi restaran lligats en la mesura que acceptin la coordinació d'aquest ens o si són els encarregats, mitjançant un conveni de col·laboració, de prestar determinats serveis a la resta de la comarca. No obstant això, cal no oblidar que hi haurà actuacions comarcals que afectaran tothom: la gestió financera, les directrius de planificació, la coordinació del pla de protecció civil, etc.

La planificació territorial

Aprofundint en el que estableixen els articles 34 i 36 de la Llei d'organització comarcal, cal que la comarca esdevingui la unitat bàsica de l'ordenament territorial. La comarca, entesa com aquí es defensa, és a dir, una unitat petita amb una elevada coherència interna, resulta l'àmbit idoni per a la planificació del territori i la previsió dels usos del sòl. No és d'estranyar, doncs, que els sistemes de proposta a que es refereix el Pla Territorial de Catalunya coincideixin amb les noves comarques.

La comarca hauria d'elaborar un mapa-resum de tota la planificació territorial de la comarca, com a pas previ per a l'elaboració del corresponent pla urbanístic comarcal, amb el qual s'haurà de cercar, entre d'altres coses, l'eliminació de les contradiccions que s'observin en el contacte de dos municipis. Aquest pla marcarà les directrius pel que fa als usos del sòl, localització d'infraestructures, grans serveis comercials, etc. El pla comarcal haurà de ser aprovat pel consell comarcal i tindrà, lògicament, un caràcter vinculant per al planejament de rang inferior, propi dels municipis de la comarca. A més, la comarca haurà d'avaluar els dèficits assistencials, les mancances d'infraestructures, l'estat de prestació dels serveis municipals, etc.

És necessari que la comarca esdevingui la interlocutora local prioritària de les administracions autonòmica, regional i estatal. Les actuacions de qualsevol administració en la comarca hauran de ser comunicades a l'ens comarcal.

La gestió dels tributs locals

Per imperatiu legal (i per tant sense necessitat que aquesta determinació s'incorpori als plans d'actuació comarcal), la comarca hauria de gestionar la recaptació d'impostos municipals en tot el seu territori i ser l'òrgan que retés compte de l'estat financer propi i dels municipis als òrgans superiors pertinents (Sindicatura de Comptes), en funció dels estats de comptes que elaborin els municipis. Val a dir, que també la gestió econòmica municipal pot ser delegada en la comarca, tal com preveu l'article 46 de la Llei d'organització comarcal.

Les comarques haurien de comptar amb un personal d'administració financera adient a la seva dimensió, segons el que estableixen les normes vigents, però amb la següent modificació: les comarques amb menys de 5.000 habitants seran assimilades a les d'interval superior (entre 5.000 i 20.000). El consell comarcal haurà de determinar si aquests servei i personal s'ha d'adscriure o no a l'ajuntament de la capital comarcal, per tal d'optimitzar els recursos públics.

Altres funcions de les comarques

A més d'ens local, la comarca, en tant que organització territorial pròpia de Catalunya, haurà de ser també:

- L'ens de delegació preferencial de competències per part de la Generalitat, atenent, lògicament, a la capacitat de gestió de la competència per part de cada comarca.
- La unitat bàsica en la planificació territorial, en l'avaluació de les necessitats, en l'assignació de recursos i en l'estadística, tant per a la Generalitat com per a les diputacions.
- La unitat bàsica en la definició de la resta de divisions territorials de l'Administració. Com a criteris generals, les divisions d'ordre superior (partits judicials, delegacions d'hisenda, etc.) hauran de coincidir amb les comarques o constituir-se a partir de la unió de diverses demarcacions comarcals; mentre que les divisions d'ordre inferior (àrees bàsiques de salut, àrees bàsiques de serveis socials, etc.) hauran de ser igualment coincidents amb comarques o amb subdivisions d'aquestes (agrupaments de municipis). Lògicament, no sempre la coincidència entre divisions podrà ser absoluta, però en tot cas tota divisió territorial de l'Administració a Catalunya haurà de comptar amb l'informe favorable de la Comissió de Delimitació Territorial.
- Caldria reformar, puntualment, la llei electoral per tal que les diputacions es formessin a partir de circumscripcions electorals comarcals (per si soles o agrupades segons els casos), de la manera que aprovés el Parlament de Catalunya.
- Les comarques han de poder agrupar-se entre elles per a la prestació de determinats serveis o per emprendre determinades iniciatives. Perquè es mancomunin no caldrà que pertanyin a una mateixa regió. Amb aquesta possibilitat es poden resoldre dues menes de situacions: les iniciatives que en comú vulguin dur a terme comarques identificades per un mateix apel·latiu geogràfic (les comarques del Penedès, de la Segarra, de l'Empordà, etc.), i la prestació de determinats serveis per part d'una ciutat reconeguda d'ordre superior (Figueres, Granollers, Manresa, Vic, etc.) en comarques veïnes, però molt vinculades amb aquesta ciutat.
- El mapa de les comarques de muntanya hauria de ser revisat en funció de la nova divisió territorial.

Del finançament de les noves comarques

S'ha pogut afirmar que un dels principals motius pels quals l'Estat no es decideix a impulsar una redistribució pressupostària cap el 50-25-25% és precisament el minifundisme municipal. L'actual mapa municipal català (i, també, l'espanyol) impedeix una major atribució de recursos als ajuntaments a causa de l'escassa capacitat de gestió de bona part dels ens locals i de la seva

gran diversitat. La reclamació d'unes hisendes locals més sòlides i autònomes s'ha d'acompanyar d'una major responsabilitat dels gestors locals, que ha de fer efectiva l'obligació de totes les administracions locals de confeccionar i aprovar un pressupost i la seva liquidació, dins els terminis previstos legalment; i garantir el control efectiu per part de la Sindicatura de Comptes de la gestió econòmica dels ens locals.

Per tot això, cal que la comarca esdevingui l'entitat gestora dels tributs locals, tant per la seva òptima dimensió com per la major homogeneïtat en la capacitat d'actuació que cal esperar d'aquests nous ens locals. Aquesta atribució de la gestió financera ha de fer-se independent de possibles canvis en els valors tributaris o en la titularitat dels impostos.

El finançament és, sens dubte, l'aspecte més problemàtic de qualsevol mena d'ordenament comarcal, per la senzilla raó que la legislació estatal no contempla l'existència necessària d'aquest ens local intermedi. En l'estat legislatiu actual sembla inevitable que la comarca estigui subjecta a l'atribució de recursos per part de la Generalitat, però cal cercar les vies adients perquè el finançament comarcal arribi a ser conforme amb la seva naturalesa: és lògic que el sustentador econòmic d'un ens local complementari del municipi emani, en bona part, de les pròpies hisendes locals. Respecte aquesta qüestió, hi ha diverses vies d'actuació, unes de relativa fàcil aplicació i unes altres més complexes, però potser necessàries a mig termini.

La reassignació dels pressupostos corresponents als ens locals per part del Govern de la Generalitat és la possibilitat més factible. Aquesta via suposaria la canalització directa d'un percentatge dels recursos dirigits a diputacions i municipis cap a les comarques, en tant que aquestes són ens locals intermedis i que, conseqüentment, han de prestar uns serveis que no poden desenvolupar els municipis en raó a la seva dimensió i que tampoc no convé que restin a mans de les diputacions, d'acord amb el principi de subsidiarietat o de proximitat a l'administrat. El percentatge en qüestió hauria de ser acuradament avaluat, en funció de les característiques de la comarca i de la seva capacitat real d'actuació.

L'aplicació d'un recàrrec en els impostos municipals és una altra possibilitat d'aplicació relativament fàcil. Aquest recàrrec podria avaluar-se a partir de la diferència entre el tipus impositiu aplicable calculat per la població del municipi i el tipus impositiu calculat pel volum demogràfic del conjunt de la comarca.

Les altres dues fórmules que es plantegen tot seguit comportarien una reforma de la Llei d'hisendes locals. Aquesta modificació podria ser puntual i limitada (cas del primer sistema a què un es referirà) o bé, altrament, hauria d'implicar una radical modificació del mecanisme de finançament local a Catalunya (cas de la segona possibilitat que es comenta).

L'assignació a la comarca d'un determinat impost entre els ja existents (no es proposa d'incrementar el nombre de tributacions). Els impostos idonis per a aquesta funció serien l'impost d'activitats econòmiques o l'impost sobre vehicles, en tant que tots dos afecten un àmbit supramunicipal i bàsicament coincident

amb les unitats territorials de relació quotidiana que es proposen com a noves comarques. Per altra banda, les activitats econòmiques es desenvolupen, en primera instància, gràcies al treball i al consum dels habitants de la comarca i no d'un únic nucli del seu territori, mentre que els desplaçaments amb automòbil afecten principalment al conjunt comarcal, ja que els que es produeixen dins d'un mateix municipi són clarament inferiors.

La plena assumpció per part de l'Estat de l'organització comarcal de Catalunya possibilitaria la reforma més radical. La irrupció de la comarca com a ens local de suport al municipi es traduiria fiscalment en els següents aspectes:

- Els paràmetres emprats en el càlcul dels barems de tributació haurien de tenir en compte la població total de la comarca i no la dels seus municipis, considerats aïlladament. També caldria que la participació dels municipis en els tributs de l'Estat fos avaluada per al conjunt de la comarca i no individualment per a cada municipi. I això tant pel que fa al volum de població (70% en el càlcul de l'assignació de recursos), com pel que fa a l'esforç fiscal mitjà de la població municipal (20% de l'esmentat càlcul) o al nombre d'escoles municipals (el restant 5%; art. 115 de la Llei 39/1988) .
- La tributació recaptada per la comarca hauria de ser transferida als municipis, un cop quantificada i descomptada la participació de cadascun d'ells en la gestió comarcal comuna, d'acord amb els paràmetres que s'esmenten en l'article 45 de la Llei d'organització comarcal (població i aprofitament dels serveis comarcals).
- Els municipis haurien de conservar, com a recurs particular indisponible per a la comarca, aquelles fonts d'ingressos derivades de l'explotació del propi patrimoni (vedats de caça, boscos, etc.).
- Cap municipi no hauria de rebre un volum de recursos inferior al que obté ara separatament, si prèviament no es fes una estimació del cost dels serveis assumits per la comarca en substitució del municipi.
- La comarca hauria de transferir als municipis encarregats de la prestació de determinats serveis comuns els recursos necessaris per gestionar-los.

Amb independència de la fórmula esmentada que s'apliqués, caldria que les transferències directes per part de la Generalitat s'incrementessin substancialment, si de debò es pretengués fer de la comarca l'ens bàsic en l'ordenament territorial de Catalunya i si s'optés per la potenciació del poder local i la descentralització política.

3.4 Una valoració final

La proposta formulada en aquest treball ha estat concebuda com un tot interrelacionat, que pretén assolir un alt grau de coherència. Si les regions tenen

un determinat disseny és perquè se'ls suposa unes funcions determinades i una determinada estructura comarcal subjacent. Si les noves comarques són 108, és perquè són enteses com a ens locals; si es defensa l'existència de l'ens local comarcal, cal dotar-lo d'autonomia i recursos financers propis; etc.

Certament, la pràctica administrativa palesa que, sovint, d'unes propostes àmplies, només s'adopten determinats aspectes. En aquest supòsit, cal dir que algunes parts de la proposta són susceptibles d'aplicació, encara que no s'accepti el conjunt del que es planteja. Així, per exemple, els trets bàsics de la reforma provincial o regional serien compatibles amb un manteniment de les comarques en la seva configuració competencial actual.

No obstant això, s'ha d'insistir en un punt crucial: la implantació d'un nou mapa comarcal tindria poc sentit si no anés acompanyada d'un radical canvi en la seva concepció competencial i financera; si la comarca només ha de tenir una funció simbòlica, particularista i cultural, el seu disseny actual és tan vàlid com qualsevol altre. En aquest darrer supòsit, una reforma del mapa comarcal no comportaria gaire més que un increment de la confusió sobre aquesta qüestió. Pel contrari, si s'embrèn el camí de la reforma, cal un compromís en la radicalitat que suposa aquest procés. El model territorial que aquí es proposa exigeix una profunda reflexió sobre l'ordenament territorial de Catalunya i la seva estructuració interna.

Aquesta reforma requereix un ampli consens social. No pot ser un tema susceptible de profundes reformulacions en funció dels canvis del mapa polític. Implica, alhora, un radical canvi de mentalitat en les relacions entre les institucions, en què s'imposi la col·laboració enlloc de la competència. L'objectiu final ha de ser compartit per tothom: una Administració local forta en una Catalunya forta.

La implantació d'un nou ens local, la comarca, comporta, sens dubte, un risc, una aposta de futur i un elevat grau de compromís de les institucions. Si aquest assaig fracassa, tard o d'hora caldrà reconduir la reforma del mapa municipal a la via clàssica de l'agregació generalitzada de municipis. Una via no cal dir que més senzilla en funció de la legislació actual, però alhora amb un elevat cost de pèrdua de representativitat política i de proximitat a l'Administració local.

Finalment, s'ha de dir que aquest informe havia de tenir forçosament un caire generalista, es tractava de dissenyar un model global d'estructuració del territori i de les administracions locals. Sens dubte, aspectes aïllats de la nostra proposta poden ser fàcilment impugnats i necessàriament millorats. El que convé és una reflexió sobre el conjunt i la filosofia del pla; evidentment, si s'acceptés la seva viabilitat i conveniència, altres especialistes haurien de donar concreció a cadascun dels aspectes que en aquest informe només han estat succintament apuntats. Al capdavant, no s'ha fet altra cosa que reobrir la línia de reflexió sobre l'ordenament territorial de Catalunya que havia impulsat Lluís Casassas i Simó des de la seva estima apassionada i per tant crítica al nostre país.[...]