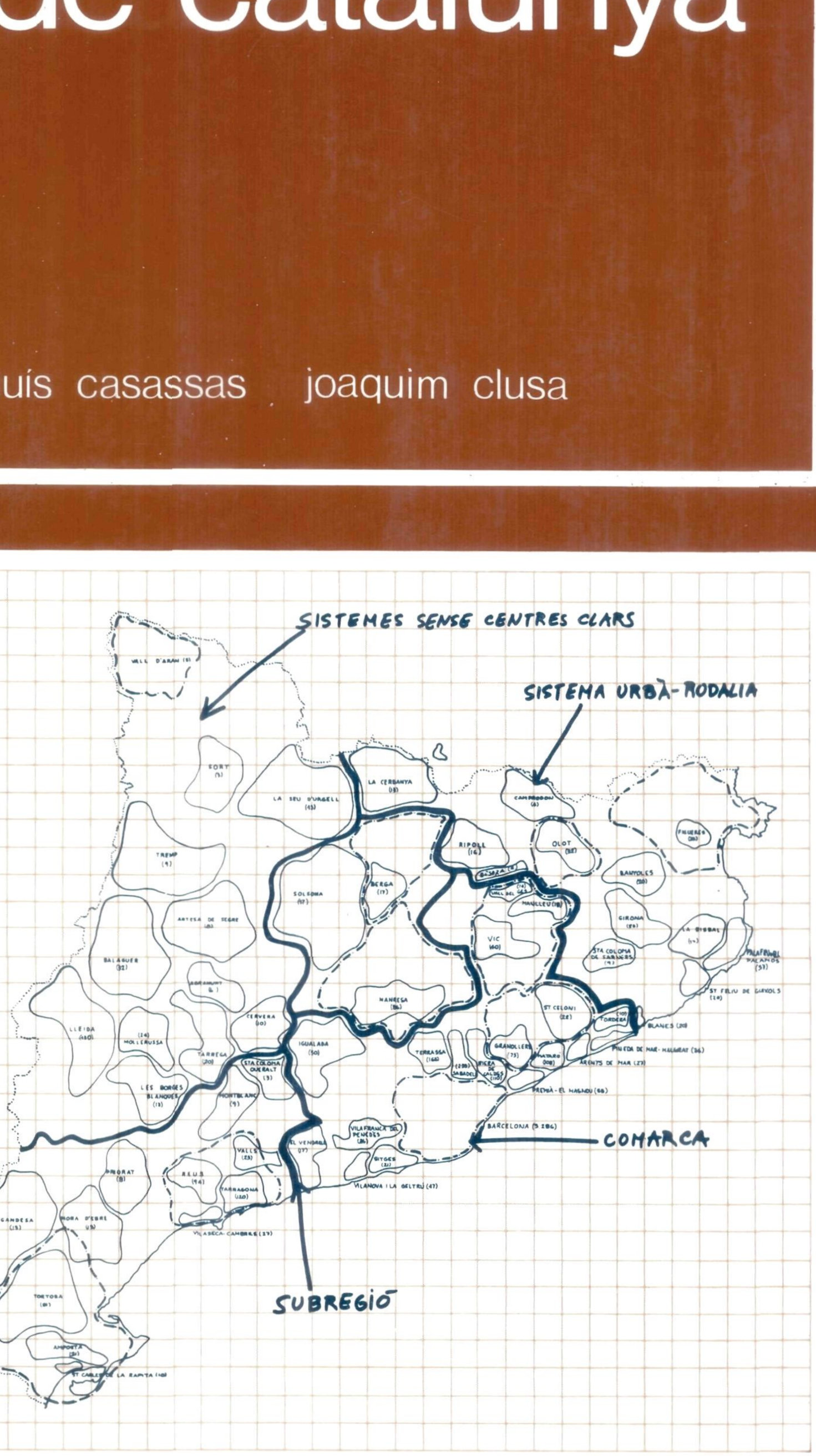
l'organització territorial de catalunya

lluís casassas joaquim clusa

5
temes bàsics



Publicacions de la
FundacióJaumeBofill

l'organització territorial de catalunya

l'organització territorial de catalunya

lluís casassas
joaquim clusa

amb la col·laboració de
e. domènech i f. juncà

5
temes bàsics

Publicacions de la **FundacióJaumeBofill**

Disseny i producció: Equip mmj. Marina Vilageliu/Jaume Carrera

1ª. edició : Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, desembre 1981

© Fundació Jaume Bofill, 1980

Imprès a Espanya
Dipòsit legal B. 40078-1981
I.G. Domingo. c/ Indústria/Tambor del Bruch
Sant Joan Despí (Barcelona)

ÍNDEX

PRESENTACIÓ DE LA F.J. BOFILL 9

PRESENTACIÓ DELS AUTORS 11

I. EL CONTEXT

1. Els precedents immediats: la divisió territorial de 1932 17
2. Les divisions polítco-administratives de Catalunya 25
3. Les experiències estrangeres 35
   - 3.1. El precedent anglès 35
   - 3.2. L'experiència francesa amb referència a la Catalunya Nord 40
   - 3.3. El règim local a Bèlgica 43
   - 3.4. Autonomia regional i gestió a Itàlia 44

II. L'ENCÀRREC

4. Divisió territorial, Generalitat i Llei de Règim Local 49
5. El mètode de treball. Principis polítics, territorials i administratius 53

III. ELS CONDICIONANTS

6. L'administració local catalana: situació i problemes 59
   - 6.1. Les hipòtesis de partida i el mètode d'anàlisi. L'enquesta a ajuntaments 59
   - 6.2. El marc de referència: les opinions d'especialistes i polítics 60
   - 6.3. La capacitat tècnico-administrativa dels ajuntaments. Serveis públics locals i qualitat de vida 63
   - 6.4. Insuficiència fiscal i disparitats intermunicipals 69
   - 6.5. El fenomen urbà, la gestió dels serveis públics i els límits administratius 73
   - 6.6. Municipis grans i experiències de descentralització. Les tendències centrífugues 74
   - 6.7. Administració local de segon esglaó: l'exemple de les diputacions 76
   - 6.8. Iniciatives recents de mancomunització i consells comarcals. Fusions de municipis 77
   - 6.9. Conclusions. L'administració local catalana: territori i problemes locals 80
7. Els requeriments territorials, funcionals i econòmics de les competències públiques 83
   - 7.1. La relació entre "continents" i "continguts" 83
   - 7.2. Els requeriments específics de les funcions públiques 85
     - 7.2.1. Urbanisme i gestió d'obres públiques locals 85
     - 7.2.2. Infraestructures del transport 92
     - 7.2.3. Aigua i sanejament 92
     - 7.2.4. Eliminació de residus sòlids i neteja urbana 96
     - 7.2.5. Servei contra incendis i salvament 98
     - 7.2.6. Escorxadors i mercats centrals 100
     - 7.2.7. Sanitat 101
     - 7.2.8. Guàrdia urbana i seguretat ciutadana 104
     - 7.2.9. Ensenyament 104
     - 7.2.10. Serveis diversos 110
   - 7.3. Conclusions. Requeriments i llindars dels serveis públics 111
   - 7.4. Alternatives d'organització del govern local segons competències públiques 118

8. La realitat territorial i humana de Catalunya 123
   - 8.1. Teoria i vaguetat dels conceptes territorials 123
   - 8.2. Canvis socials i territorials recents a Catalunya 126
   - 8.3. Els sistemes urbans 129
   - 8.4. Els sistemes urbans. El cas de Barcelona 130
   - 8.5. Les tècniques d'anàlisi 133
   - 8.6. Les relacions telefòniques 137
   - 8.7. Les relacions residència-treball 144
   - 8.8. La interpretació de l'estructura territorial de Catalunya 152

IV. LA PROPOSTA

9. Alternatives d'organització territorial. Avaluació d'alternatives 159
10. La proposta: la Municipalia 165
    - 10.1. Funció i objectius 165
    - 10.2. Distribució de competències 165
    - 10.3. Sistemes d'elecció 168
    - 10.4. Aspectes no territorials: finances i funció pública 168
    - 10.5. La delimitació territorial 168
    - 10.6. Els fenòmens metropolitans de Barcelona i de Tarragona-Reus 174
    - 10.7. Les unitats d'administració territorial de la Generalitat 174

V. CLOENDA

11. Resum 177

VI. DESCRIPCIÓ DE LES ENTITATS D'ADMINISTRACIÓ LOCAL (MUNICIPALIES) AGRUPANT-LES EN LES ÀREES D'ADMINISTRACIÓ TERRITORIAL DE LA GENERALITAT

12. La Municipalia 185
    - 12.1. Criteris de delimitació 185
    - 12.2. Index de les Municipalies 186

Municipalies regulades pel Pla General Metropolità 192/193

Barcelona
l'Arboç 188
Arenys de Mar 188
Baix Maresme 189
Calafell 189
Capellades 190
Cardedeu 190
Delta Mitjà 191
Barcelona 191
Delta Occidental 191
Delta Baix 194
Foix 194
la Garriga 195
Granollers 196
Igualada 197
Pineda-Malgrat 198
Martorell 199
Mataró 200
Piera 200
Riera de Caldes 201
Riudebitlles 202
Rubí a Montcada 202
Besòs 202
Sabadell 203
St. Celoni 204
St. Sadurní 205
Segarra Meridional 205
Sitges-St. Pere 206
Terrassa 206
la Tordera 207
el Vendrell 207
Vilafranca 208
Vilanova i la Geltrú 209
Girona
Anglès 210
Baix Fluvià 211
Banyoles 212
Besalú 213
Besora 213
la Bisbal d'Empordà 214
Blanes 214
el Brugent 215
Caçà de la Selva 216
Camprodón 217
Cap de Creus 218
Castelló d'Empúries 219
Celrà 220
la Cerdanya 221
l'Escala 222
Farners 222
Figueres 223
Girona 224
les Guilleries 225
Hostalric 226
la Jonquera 226
Lloret de Mar 227
la Muga 227
Bàscara-Navata 228
Olot 229
Palafrugell-Palamós 229
Ripoll 230
Roses 230
St. Feliu de Guíxols 231
St. Joan de les Abadesses 231
Torroella 232
la Vall d'en Bas 233
Vall de Ribes 233
Vidreres 234
Lleida
Alcarràs 235
Alta Ribagorça 236
Aran 237
Balaguer 238
Bellpuig 239
Cervera 240
les Garrigues 241
la Granadella 242
Guissona 243
Lleida 244
Mig Segre 246
Mollerussa 247
Oliana-Organyà 248
la Pobla de Segur 249
la Ribera de Sió 250
la Seu d'Urgell 250
Sort 252
Tàrrega 253
Tremp 255
Valls d'Aneu 255
Manresa
Berga 257
Calaf 258
Castellet 258
Tona-Centelles 259
Gironella 259
Guardiola de Berguedà-Cercs 260
el Lluçanès 261
Manlleu 262
Manresa 263
el Moianès 262
Puig-reig 264
Roda de Ter 265
Sallent 265
el Solsonès 266
Súria 267
la Vall del Ges 268
Vic 268
Voltregà 269
Tarragona
Alcanar 270
Alcover 270
els Alfacs 271
Amposta 271
Armentera 272
el Delta de l'Ebre 272
l'Espluga 273
Flix 274
Gandesa 275
Montblanc 276
Montbrió 277
Mora 278
les Muntanyes de Prades 279
el Perelló 280
el Priorat 281
Reus 282
la Sènia 283
Tarragona 284
Tortosa 285

Valls 286
Vandellós 287
Vila-seca-Cambrils-Salou 287
la ribera de Gaià 288
12.3. Descripció de les Municipalies 188
12.4. Relació entre els mercats de 1942, comarques 1936 i municipalies 1981 289

ANEXOS

1. Proposta d'estudi presentada a la Fundació J. Bofill 301
2. Sobre els aspectes lingüístics del mot "Municipalia" 303
3. Abstracte del treball en anglès 304
4. Mapes de les divisions polítco-administratives 305
5. Model de l'enquesta enviada als ajuntaments 308
6. Enquesta sobre competències públiques 318
7. Resum sobre la reorganització del govern local a Anglaterra. Estàndards 319
8. Dades sobre la Diputació Provincial de Barcelona 322
9. Anàlisi d'ingressos i despesa local. Taula d'equivalències 325

La Fundació Jaume Bofill presenta en la seva "Col.lecció de Temes Bàsics" aquest volum dedicat a l'organització territorial de Catalunya. No crec que calgui justificar gaire aquesta incorporació ja que el problema de l'organització territorial —anomenat més sovint de la divisió territorial— continua motivant la celebració de jornades d'estudi, de cicles de conferències i continua desvetllant polèmiques en diversos ambients.

El dia que els òrgans polítics de Catalunya hagin de prendre una decisió sobre aquest afer —i esperem que ho puguin fer sense excessives mediatitzacions externes i estranyes al país— caldrà que recullin el parer de la societat catalana expressat des de diverses perspectives, i una d'elles haurà de ser la dels científics socials.

Encara que en aquest tema, com en qualsevol altre, no es pot parlar de ciència "pura", aquest llibre recull una aportació científica que és a la vegada seriosa i agosarada. Seriosa en la mesura que ha analitzat amb rigor les variables que han semblat metodològicament més significatives i ha deixat que la realitat manés fins el punt d'arribar a uns resultats diferents de les hipòtesis que inicialment s'havien plantejat. Agosarada en la mesura que el treball es concreta en una proposta que no coincideix amb cap de les propostes que cirvulaven fins ara en els ambients interessats pel tema, i això la converteix en una proposta polèmica.

En definitiva, qualsevol estudi haurà d'intentar de respondre a una sèrie d'interrogants, d'entre els quals jo destacaria ara els seguents:

Quina vigència tenen avui les divisions administratives municipals actuals i la divisió comarcal del 1936 després dels grans canvis ocorreguts en el país durant les darreres dècades?

Quants nivells d'organització administrativa i política hi ha d'haver per sota del nivell general de tot Catalunya i amb quines competències?

Quin és l'impacte que han produït sobre el territori català els gairebé 150 anys de divisió administrativa provincial?

Quins són els requeriments territorials de cada funció pública de cara a obtenir el màxim d'eficàcia, el mínim de cost i el control ciutadà necessari en la prestació dels serveis, i a fi d'evitar la innecessària multiplicació d'òrgans burocràtics?

Com es pot evitar la creació de divisions administratives diferents per a cada servei i, per tant, unificar la divisió territorial de Catalunya?

Si aquest estudi contribueix a aclarir aquestes qüestions i permet introduir nous elements positius en el debat sobre el tema —i jo crec que ho fa—, ens podrem considerar satisfets.

Jordi Porta
Director de la Fundació Jaume Bofill

PRESENTACIÓ

1 El mes de juny de 1977, la Fundació Jaume Bofill de Barcelona concedí una Beca per a l'estudi de les «Bases teòriques i pràctiques per a una nova divisió territorial de Catalunya» a un equip en què figuraven economistes, geògrafs, sociòlegs, etc. Aquest equip presentà oficialment el seu treball a la Fundació el mes de febrer de 1979 i el féu públic, dos mesos després, a Manresa, a la Jornada sobre la Divisió Territorial de Catalunya, en la qual rendiren compte de l'estat de llurs actuacions diversos equips que, en aquell temps, a Catalunya, treballaven en diferents aspectes de la divisió territorial.

El treball efectuat era, d'acord amb els termes que figuraven a les Bases de la Beca, un estudi metodològic i es referia, principalment, és clar, al mètode d'anàlisi, més que no pas a una proposta de divisió territorial. L'equip, en justificar la fi de la tasca que la Fundació Bofill li havia encomanat, deia que no era possible continuar el treball perquè, per manca d'estudis complementaris que es consideraven indispensables, no es podien contrastar amb la realitat les hipòtesis de treball formulades. En aquesta justificació, l'equip considerava que era convenient d'estudiar els requeriments político-socials i els requeriments tècnics de la gestió pública i, també, la realitat humana i territorial de Catalunya, els problemes territorials de Catalunya i dels Ajuntaments actuals, i la història dels agrupaments humans i de la tradició municipal.

2 L'elaboració del treball encomanat havia comportat una constant discussió conceptual i de punts de vista metodològics. Això féu que, al llarg dels mesos, l'equip s'hagués anat reduint, i quedés, finalment, limitat a quatre persones que foren les que es feren responsables dels resultats obtinguts.

3 Aquests quatre, en analitzar el treball efectuat, i a la llum de les discussions tingudes arran de la Jornada de Manresa, cregueren convenient procedir a efectuar els estudis complementaris que consideraven indispensables, i proposaren a la Fundació Jaume Bofill la seva urgent elaboració.

L'objectiu de la tasca proposada era contrastar la hipòtesi de treball formulada en les ja esmentades «Bases teòriques i pràctiques per a una nova divisió territorial de Catalunya» i, a finals de setembre de 1979 es proposà a la Fundació el patrocini dels dits estudis, que es considerà que formarien dues branques generals d'investigació:

A. L'estudi de la realitat físico-territorial i humana de la Catalunya actual.
B. L'estudi de competències o facultats públiques que tinguin algun impacte local, amb la corresponent anàlisi de competències.

El treball hauria d'acabar-se amb l'estudi de la idoneïtat de la proposta de delimitació territorial i de distribució de competències continguda en les hipòtesis del treball «Bases teòriques i pràctiques per a una nova divisió territorial a Catalunya».

A la proposta presentada a la Fundació Bofill s'esmentaren alguns dels problemes que havia de plantejar la manca d'informació disponible; s'enumeraren els mapes i els plànols que es creia que s'haurien d'elaborar, i s'indicà la conveniència d'efectuar enquestes i entrevistes a funcionaris i experts, i visites a àrees conflictives. En darrer lloc, es relacionaren les competències de les quals es volia assajar l'estudi.[1]

4 Finalment, el mes d'octubre de mil nou-cents setantanou, la Fundació Jaume Bofill acceptà la proposta formulada i, de seguida, començaren per part de l'equip proponent, els estudis enunciats.

5 Cal dir, d'antuvi, que novament, l'elaboració del treball comportà una constant discussió conceptual i, fins i tot, terminològica; que la interpretació dels resultats obtinguts en el treball sobre les «Bases teòriques i pràctiques...» referents als aspectes metodològics, no sempre fou fàcil ni unànime; que els ritmes de treball imposats pels terminis inclosos en l'encàrrec de la Fundació Bofill crearen tensions que algunes vegades foren difícils de resoldre; que les dificultats inherents a tot treball en equip sovint s'agreujaren en tractar-se d'una tasca que comportava endinsar-se en camins mai fressats i que obligava a enfocaments nous, tant en el camp teòric i conceptual, com en el metodològic, com en el d'avaluació de resultats i d'experiències alienes.

Essent dificultós per a alguns membres de l'equip sobreposar-se a totes o a algunes de les dites situacions, acordaren no continuar la investigació començada ja que no volien subscriure un estudi efectuat en desacord amb els seus plantejaments personals.

6 Les crítiques formulades pels antics membres de l'equip contribuïren a estimular-nos en la tasca empresa, obligant-nos a augmentar el nivell d'exigència i el rigor científic. Ara bé, la reducció del dit equip comportà un canvi fonamental en el ritme de treball i un increment de l'esforç efectuat. Però, comportà, alhora, un guany de cohesió entre els membres que continuaren i una homogeneïtat en els enfocaments i en els resultats obtinguts, que han estat acceptats unànimement pels que finalment hem signat el treball, del qual hem acceptat, totalment, la responsabilitat.

7 Cal dir, també, que en tots els moments, però més encara en aquells en què les tensions existents podien fer semblar que era problemàtica la terminació de la tasca empresa, els membres de l'equip, continuadors

1. Vegeu Apèndix número 1, «Proposta d'estudi a la Fundació Bofill».

de la investigació iniciada, comptàrem amb el recolzament total de la Fundació Jaume Bofill. Per tant, és ja des d'ara que ens complau de regraciar, en especial, la persona de Jordi Porta, sense l'ajuda i l'estímul del qual i les proves de la seva constant confiança, la realització d'aquest treball hauria estat sotmesa a moltes més dificultats que és clar, haurien influït desfavorablement en els resultats obtinguts.

8 Esperonats, també, per l'apassionada necessitat de participar en el debat obert a Catalunya sobre els problemes de la divisió territorial, els membres de l'equip efectuàrem tots els estudis projectats i així es complimentà l'encàrrec que havíem rebut de la Fundació Jaume Bofill.

El treball, un cop llest, consta de cinc grans agrupacions:

I. **El context,** en què s'analitza la divisió territorial de 1932-1936, elaborada per la Ponència de la Generalitat; s'estudien i comparen les divisions administratives actuals de Catalunya, i s'aprofundeix en els continguts i repercussions territorials d'algunes experiències estrangeres, el coneixement de les quals pot ésser profitós a l'hora d'escatir la divisió més adient per Catalunya.

II. **L'encàrrec** és la part en què, primer, s'estudia la relació existent entre divisió territorial, Generalitat i Llei de Règim Local, i, després, s'estableixen i justifiquen el mètode de treball i les tècniques d'anàlisi que s'han emprat en el curs de la recerca.

III. **Els condicionants,** comprèn diversos subapartats: l'exposició de la situació i dels problemes de l'Administració Local catalana; l'estudi dels condicionants de les competències públiques; i el dels condicionants territorials.

IV. **La proposta** presenta les possibles alternatives d'organització territorial i administrativa i l'exposició de la proposta final.

V. **La Cloenda** conté el resum general de tota l'obra, en fa el balanç i inclou la seva justificació i descripció.

Aquest treball s'acabà d'elaborar al mateix temps en que s'estava redactant «L'organització territorial administrativa de Barcelona».[2] Per això no és d'estranyar que alguns capítols d'aquesta darrera obra (Mètodes i tècniques d'anàlisi, sanitat, ensenyament i urbanisme i el planejament d'algunes conclusiones) segeixin fidelment i, en alguns casos, reprodueixin, els textos dels capítols corresponents d'aquest llibre.

9 Per la seva envergadura i complexitat, que queda reflectida en el detall anterior, aquest treball no s'hauria pogut dur a terme si no hagués existit una base en què recolzar-se, i que ara considerem d'obligació citar.

A. No es pot començar aquesta relació sense fer constar, d'una manera explícita i clara, el nostre reconeixement a la figura de Pau Vila, que, en els darrers mesos de la seva vida assistí a l'inici del nostre treball, repetidament ens hi encoratjà i discutí llargament i apassionadament, com en ell fou sempre habitual, molts dels nostres enfocaments, de les possibles conclusions i de diversos aspectes terminològics, orientant-nos en la recerca amb solꞏlicitud i ajudant-nos a comprendre el perquè de moltes velles coses.

B. A continuació, cal citar l'existència de treballs sobre la divisió territorial de Catalunya la consulta i estudi dels quals ha estat necessària per a arribar a entendre molts dels plantejaments actuals. En primer lloc, és clar, i d'una manera intensa, les publicacions fetes dels treballs de la Ponència de la Divisió Territorial i el conjunt d'actes i d'informes referents a les seves sessions de treball, que es conserven en els Arxius públics. Després, els treballs efectuats i les propostes presentades a l'Àmbit VIII del Congrés de Cultura Catalana, a la Societat Catalana d'Ordenació del Territori (SCOT), a la Societat Catalana de Geografia, etc. on s'han discutit d'altres alternatives. Han estat altament profitoses tant les anàlisis que se n'han fet, com les discusions amb els seus autors i amb els de les propostes presentades a les Jornades sobre descentralització municipal a les grans ciutats, convocades, el mes de juny de l'any 1980, per l'Àrea de Descentralització i de Participació ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona i per la Fundació Jaume Bofill: Ribas i Piera, Solà-Morales, Serratosa, Soler Ribé, Cantallops, Teixidor, Solé i Sabarís, Lluch, Carreras i Puigdengolas, Acarín, Vallén, J. R. Colomines, Bonal, Ballester, Marcelona, etc.

C. La col·laboració prestada, durant l'anàlisi dels condicionants territorials, pel Centre de Càlcul d'ENHER (on fou notable l'ajuda que ens prestà el Sr. Tordesillas, ja que poder disposar de l'ordenador representà un estalvi molt considerable, tant econòmic com de temps); per la Compañía Telefónica Nacional de España i per altres persones i entitats. En aquest punt cal fer notar, especialment, l'ajuda que ens prestà Diana Garrigosa, que efectuà la posta en marxa dels programes d'ordenador.

D. L'anàlisi dels problemes de l'Administració Local es facilità gràcies a l'ajuda dels Ajuntaments de diverses localitats catalanes, tant d'aquells que respongueren l'enquesta que els fou enviada, com d'aquells altres que atengueren les nostres preguntes, concediren informació abundant o prestaren documentació molt necessària. Principalment, els de Banyoles, la Bisbal d'Empordà, Figueres, Igualada, Lleida, Manlleu, Masies de Roda, les Masies de Voltregà, Mollet, Montblanc, Palafrugell, Prades, Ripollet, Roda de Ter, Roses, Rupit-Pruit, Sant Feliu de Pallerols, Sant Hipòlit de Voltregà, Sant Pere de Torelló, St. Vicenç de Torelló, Salou, Sarral, Tarragona, Tàrrega, Torelló, Tortosa, Vall d'En Bas, Vandellós, Viella, etc. En alguns casos, les enquestes foren totalment respostes, fins i tot, a vegades, amb informacions suplementàries. En d'altres les enquestes només foren respostes parcialment. Aleshores, com en els casos rars de manca total de resposta, l'escassetat d'informació escrita se suplí

2. CASASSAS, Ll. i CLUSA, J.: *L'Organització Territorial i Administrativa de Barcelona* (1981), Ajuntament de Barcelona, Àrea de Descentralització i Participación Ciutadana.

amb visites i entrevistes a diverses persones de les àrees respectives.

E. En l'anàlisi de les competències, fou molt decisiva la col·laboració de diverses persones, funcionaris i tècnics, que suportaren pacientment les nostres preguntes i que ens ensenyaren amb generositat. Són, entre d'altres que potser injustament oblidem, els nostres col·leges i amics, Abad, Acarín, Amargós, Angelet, Canals, Cardelús, Carreño, Coll, Escudero, Figueruelo, Forns, Ganyet, Herce, Lago, Prat, Ralea, Ràfols, Riera, Rodríguez Bayreguet, Solans, Ubia, etc.

F. No podem deixar de citar, també, la col·laboració especial prestada per Jordi Vallverdú i Graziella Costa, ens han recolzat moralment, en circumstàncies difícils permetent-nos atravessar-les. Això ja seria motiu especial d'agraïment. Però, a més, ens han ajudat a entendre bé els problemes de l'administració pública, especialment la de Barcelona.

10 Sembla que cal dir, també, que una part important del treball es deu, és clar, a aspectes de l'experiència personal dels autors. Si Lluís Casassas, per exemple, hi ha aportat el seu coneixement directe del país, aprofundit per llargues investigacions efectuades abans, pel treball universitari i per la discussió constant dels problemes geogràfics de Catalunya amb els estudiants i amb les gents de les terres que visita assíduament, Joaquim Clusa, pel seu cantó, entre d'altres aspectes, hi ha aportat la seva experiència adquirida en haver treballat en un organisme d'administració metropolità, en haver exercit un càrrec polític a un Ajuntament d'una ciutat gran de Catalunya i en haver participat al treball de l'equip que efectuà els Plans d'Urbanisme de Torelló, Voltregà i Roda juntament amb M. Solà-Morales, X. Eizaguirre, J. Cullell i M. Surinyac.

11 Malgrat tota aquesta base de recolzament, l'elaboració del treball s'hauria vist dificultada, si a l'equip ens hagués mancat la col·laboració directa de persones que, amb graus diversos, s'han anat vinculant a la recerca que efectuàvem. Per tant, no es pot deixar de citar la presència i ajuda de Ferran Juncà, sobretot en l'anàlisi matemàtica i de les competències, i d'Eduard Domènech, principalment en el treball cartogràfic i de l'anàlisi territorial. Finalment, en l'aspecte de realització material de la tasca efectuada, ha estat important el paper de Rosa Maria Pedrerol i de Núria Mirabent. Sense el seu esforç i sense la participació d'altres eventuals col·laboradors i d'amics (Ademà, Garcia-Cuenca, Guarner, Bertran, Nadal, Batallé, etc.) la recerca s'hauria desenvolupat amb moltes més dificultats.

12 Agraïm entranyablement l'encoratjament i la confiança que, durant l'elaboració d'aquest treball, ens han ofert Maria Ignacio i Maria Jesús Marquès.

13 Abans d'acabar aquesta presentació, hem de repetir uns mots dits ratlles amunt: en l'elaboració de la tasca encomanada per la Fundació Jaume Bofill hem estat esperonats per l'apassionada necessitat de participar en el debat obert a Catalunya sobre els problemes de la divisió territorial. Durant el seu transcurs ens han guiat, a l'ensems, la fretura d'una tasca científica eficaç i ben feta i el desig que, un cop enllestida, pogués contribuir a millorar la qualitat de vida col·lectiva dels catalans i a fer del nostre territori un país més civilitzat i més habitable.

Barcelona, u de maig de 1981
al despatx del carrer Provença,
després de l'etapa al de Lleó XIII

Lluís Casassas i Simó
Joaquim Clusa i Oriach

I. el context

1. ELS PRECEDENTS IMMEDIATS: LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE 1932

1 Ja d'abans de l'adveniment de la segona república, la preocupació per la divisió comarcal havia estat general en la població catalana. Historiadors, botànics, pedagogs, geòlegs i geògrafs, polítics, escriptors i excursionistes, es feien ressò d'aquesta preocupació. Com a conseqüència, sovintejaren estudis, llibres i conferències que anaven aixecant l'edifici teòric del comarcalisme. Hom pot citar treballs de valor notable apareguts a partir del llibre de Font i Sagué, premiat als Jocs Florals de 1897: Esteve Sunyol (*El terrer de Catalunya i les comarques naturals,* 1897); Francesc Carreres Candi (*Assaig de nomenclatura de les comarques catalanes,* 1907); Marià Faura i Sans (Butlletí del Centre Excursionista de Catalunya, 1919); Cèsar August Torres (al Butlletí del C.E.C. 1919); Pere Pagès i Rueda (a «La Veu de Catalunya», 1919); Pere Blasi (*Geografia de Catalunya,* 1922); Miquel Santaló (*Per l'estudi de Catalunya. Concepte de la comarca geogràfica i dels seus factors,* 1932); Assemblea Constituent dels separatisme català (*Constitució provisional de la República catalana.* L'Havana 1928), etc.

2 Però, si els treballs dels dos autors citats darrerament van cloure el llarg període assintètic de la geografia catalana i amb ells s'acabaren els titubeigs de la doctrina comarcalista tradicional, hi hagué un moment que ja fou l'anunci de la plenitud teòrica de l'avantguerra: les conferències que diversos autors pronunciaren a la Casa del Vallès, de Barcelona, i que foren recollides en el volum segon de la Biblioteca d'Estudis Comarcals.[1] En aquest tom, els autors intentaren respondre a la pregunta: ¿què és una comarca? i semblà com si volguessin fer el resum de tot l'esforç teòric al voltant del problema comarcal. Hi foren importants les conferències de F. Glanadell, de J. Bofill i Matas, de Carles Pi i Sunyer, d'A. Rovira i Virgili, etc., sobresortint l'aportació de Pau Vila que acompanyà la seva intervenció *(Per a una solució del problema comarcal. Una divisió de Catalunya en comarques)* amb un mapa de la divisió comarcal de Catalunya.

3 El mapa de Pau Vila, amb el seu projecte de divisió comarcal, fou el primer mapa complet, elaborat després del de Font i Sagué, basat en un estudi seriós del territori en què, al costat de notables coincidències amb el primer, hom hi pot veure diferències importants: desaparició de les petites comarques (Lluçanès, Moianès, Ribera de Sió, Conca de Meià, etc.) desaparició del Solsonès, incorporat a la nova comarca de Cardener-Bages, desaparició del Priorat, etc. Malgrat tot, aquest treball de Vila és l'indiscutible precedent immediat dels treballs de la Ponència. En la seva justificació, Vila digué:

> «amb tot i que hem procedit *ponderant tots els elements coneguts* amb *preponderància primordial de les realitats d'ara,* per raó d'aquesta mateixa directriu essencialíssima, ho hem feta amb el ferm convenciment que *noves realitats en l'esdevenidor* no deixaran *d'imposar delimitacions més ajustades a les necessitats* que es presentin. Volem dir amb això que *cap* divisió que es faci *serà immutable».*

(Els subratllats són de l'obra present).

4 L'octubre de l'any 1931, la Generalitat de Catalunya creà una ponència per a l'estudi de la Divisió Territorial de Catalunya. Aquesta Ponència quedà integrada, després de la renúncia del Sr. Valls i Taberner, per Antoni Bergós i Felip Solé, que hi representaven les terres ponentines, per Pere Blasi i Miquel Santaló, que hi representaven les terres gironines, per Josep Iglésiés i Antoni Esteve, de les terres meridionals catalanes i per Pau Vila i Manual Galés, de les terres de l'entorn barceloní. La Ponència rebé l'encàrrec de preparar el projecte d'«una estructuració del país que respongués a les realitats de la terra, a fi que un cop aprovat l'estatut autonòmic de Catalunya pogués donar-se l'estructuració demarcacional més apropiada a les seves necesitats i conveniències». Des d'un principi, doncs, quedà ben clar que la divisió estava pensada més per a l'administració perifèrica de la Generalitat que per a l'administració local. Potser val la pena de repetir les paraules que P. Vila va escriure en el «Butlletí del Centre Excursionista de Catalunya» (1933, pàgines 161 a 169) en les quals explicà l'origen dels treballs de la Ponència i la seva justificació:

> «La unitat de Catalunya conscientment o subconscientment s'ha mantingut en tot temps arrelada a l'esperit del poble. La divisió provincial produí una ferida que amb el desvetllament de la sensibilitat política s'ha fet viva; per això avui, restablerta la unitat catalana, hom no vol veure ni rastre d'aquell repartiment en la futura reorganització administrativa. Cal recordar que els territoris provincials presenten anomalies d'atribució com la d'anar el Solsonès a Lleida i el Ripollès a Girona, o la de trossejar el Penedès i repartir encara la Cerdanya, ja mig partida. Amb tot, aquestes anomalies, que hom podria corregir amb uns retocs, no són pas el defecte cabdal de la divisió blasmada. Aquest defecte essencial és la discordància que establia entre la concentració dels organismes administratius i governamentals i les corrents socials i mercaderes, la qual cosa ha creat una duplicitat de centres de polarització humana. (Aquesta divergència, que no es manifesta mai d'una manera explícita, té la seva manifestació popular en l'animadversió general envers el sistema de províncies; per això constituïa l'alçaprem subconscient de l'antiprovincialisme de tot moviment patriòtic)».[2]

1. CASA DEL VALLÈS, *El problema comarcal a Catalunya,* Biblioteca d'Estudis Comarcals, vol. II (Barcelona 1931).

2. Algunes vegades tàcitament i moltes d'una manera explícita, potser ja des d'abans dels anys trenta s'ha esgrimit com a argument a favor de la divisió comarcal el que aquesta representaria l'instrument més apte per a lluitar contra el centralisme, oblidant-se de que el centralisme no és el fruit d'una divisió territorial sinó la conseqüència d'una determinada organització política centralista des d'entitats d'àmbit comarcal.

De totes maneres, Pau Vila assenyalà, enfront de les exigències dels impacients que demanaven una divisió que resolgués, al seu gust, totes les qüestions territorials, que «fer una delimitació comarcal de caràcter netament geogràfic era una tasca delicada, difícil i potser innecessària» i que el que calia era «establir una divisió ajustada a les necesitats de l'hora i apropiada al govern i a l'administració del país». I afegí que «convenia que el pla s'ajustés tant com fos possible a les comarques naturals, històriques o econòmiques sense anar, però, a una precisió comarcal ja que aquesta hauria estat una tasca científica de llarga preparació més pròpia d'una acadèmia i que bé podria resultar sense utilitat pràctica».

Com que pels ponents es va haver de «reconèixer el fet del concepte d'absoluta vaguetat que dominava respecte al nom comarcal i respecte al concepte de comarca a la major part de les terres catalanes», hagueren d'establir, d'antuvi, uns principis generals orientadors dels seus treballs:

«a) conveniència d'establir el menor nombre possible de demarcacions per economia en el govern i l'administració del país;
b) conveniència que des de cada poble d'una demarcació es pogués anar i tornar en un dia del seu cap;
c) calia tendir a fer que les demarcacions tinguessin un cert equilibri quant al nombre d'habitants, o bé l'extensió compensés les diferències;
d) com que hi havia poblacions que feien de cap en la divisió político-administrativa vigent, les quals es refiaven per a llur subsistència dels organismes oficials, hom procuraria de minvar el trasbals que les noves demarcacions els poguessin ocasionar».[3]

5 La Ponència va reconèixer l'existència «popular» de «comarques menors» que no es podien incloure, per la seva exigüitat, en una proposta seriosa de demarcacions político-administratives de Catalunya, tals com la Conca de Meià, la ribera de Sió, la Vall d'Àger, la Vall de Ribes, etc..., algunes de les quals figuraven, ja en els mapes anteriors, els de Font i Sagué, de Pau Vila i de Pere Blasi.

La resposta de la primera pregunta (¿a quina comarca pertany el vostre poble?) forní una prèvia divisió de Catalunya en cent divuit comarques, que podria representar una organització territorial de Catalunya establerta a un nivell molt acostat a les realitats humanes, amb un nombre d'entitats no massa allunyat de les vuitanta-set àrees de mercat proporcionades per la resposta a la segona pregunta.
L'abandó d'aquestes dues xifres i la seva reducció a trenta-vuit demarcacions fou imposada per la confusió conceptual que potser existia entre administració local i administració perifèrica de la Generalitat. La recerca i la identificació d'una certa homogeneïtat entre grups de comarques, com a fonament d'unes entitats més grans, tal com defensà Rovira i Virgili, exigia una reducció del nombre de demarcacions per a crear unes supracomarques o vegueries, però no va resoldre la confusió, ja que es mantingueren les trenta-vuit demarcacions, abandonant una organització del territori en entitats d'extensió més reduïda, que haurien hagut d'ésser els àmbits significatius de l'administració local catalana.

Pràcticament, totes les veus que durant aquest mig segle transcorreguts s'han aixecat discutint algun punt concret de la divisió territorial de la Ponència han eixit de centres que no veieren reconeguda la seva capitalitat comarcal o les seves condicions específiques. Sembla que és lícit preguntar-se si aquests centres mantenen encara el seu paper aglutinador; si els seus mercats es conserven, malgrat la davallada recent d'algunes viles mercaderes; si avui les relacions humanes es continuen efectuant en els vells centres de mercat i si les condicions socials actuals (transport, crèdit, mobilitat, ec.) no reforcen el paper jugat pels antics centres petits i negligits.

6 És veritat, com indicava recentment l'Enric Lluch,[4] que «una divisió sempre ha de sacrificar unes coses per altres, considerades primordials», però el que cal saber és si és necessari el sacrifici de les entitats territorials menors que, seguint les paraules de Lluch, poden ésser els «àmbits privilegiats de l'autogestió, on fóra possible una democràcia més directa, més immediata i amb pocs intermediaris». Aquests àmbits menors sembla que han sortit reforçats de les transformacions ocorregudes a Catalunya, de 1932/1936 ençà, en la distribució de la població, dels canvis experimentats en l'activitat econòmica, dels nous assentaments urbans i de l'aparició del concepte de sistema-urbà.

7 D'aquestes transformacions, Lluís Cantallops [5] en féu una exposició en la seva comunicació a la reunió de la Seu d'Urgell. Cantallops assenyalava el foment dels desequilibris entre les comarques a causa del model de creixement imposat a Catalunya amb la pèrdua de població en les comarques de la meitat occidental i la localització dels increments en les comarques de l'entorn de Barcelona i en les de la costa. En aquest apartat fornia dades que demostraven la dificultat de mantenir les condicions mínimes per a fer possible la vida d'una societat moderna en les comarques deficitàries. «Si la tendència no es modifica, digué Cantallops, no hi ha més remei que plantejar-se l'agrupament o l'assimilació» d'aquelles comarques.

La comunicació prestava molta atenció a les notables transformaciones que a l'ús de l'espai ha portat la motorització, en incrementar notablement el radi d'acció; a la manca d'alternatives al treball del camp; a les modificacions experimentades pels mercats agrícoles; a l'expansió de la indústria a grans sectors del territori català i al fet que la prestació de molts serveis ja depassa els estrictes límits comarcals i tendeix a esborrar els trets fisiogràfics de diverses comarques.

Finalment, Cantallops analitzava les repercussions espacials del creixement urbà, caòtic i improvisat, de les urbanitzacions de segona residència, de les aglomeracions turístiques, de les noves estructures de relació que se sobreposen a les estructures comarcals

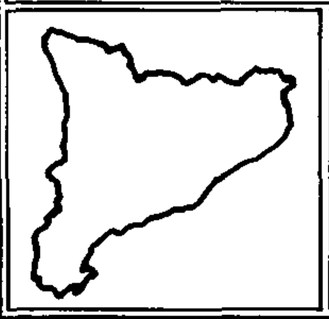
3. GENERALITAT DE CATALUNYA: «La Divisió Territorial de Catalunya», Conselleria d'Economia (Barcelona 1937). Edició Facsímil del Congrés de Cultura Catalana. Editorial Seix Barral.

4. LLUCH, Enric: «La divisió del territori depèn del model de Societat» a *Canigó*, n.° 697, any XXVII, Barcelona 14 febrer 1981 (págs. 18 a 21).
5. CANTALLOPS, Ll.: «*Incidència dels nous fets urbans i territorials en la Divisó Comarcal del 1936*», C. C. C., àmbit VIII, La Seu d'Urgell, novembre 1976.

Mapa 1.1.- Àrees de mercat 1932



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Àrees de mercat, 1932

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

tradicionals i a la integració d'algunes d'aquestes comarques en regions metropolitanes amb pluralitat de centres altament connectats entre ells.

¿Cal repetir que constatar l'existència d'aquestes modificacions no pressuposa cap estimació negativa del treball de la Ponència, ja que, aquesta, es veié constreta, en la seva tasca, per la mateixa imprecisió de l'encàrrec i per les limitacions imposades pel context polític i social d'aquella hora?

¿Cal repetir que, tot i aquestes limitacions, que la mateixa Ponència va reconèixer manta vegada, el seu treball, prefectible en alguns aspectes, fou l'estudi més reexit de la realitat catalana, i, per tant, el que arrelà més i ha subsistit des d'aleshores, viu en amplis sectors de la realitat i de la societat catalanes?

8 Lluís Solé i Sabarís, a la repetidament citada reunió de la Seu,[6] parlant dels treballs de la Ponència recordava que la divisió proposada tenia una finalitat purament administrativa i que, per tant, tenia per objectiu obtenir unes unitats territorials de magnitud i nombre d'habitants adequats a la funció que haurien d'acomplir, assegurant que en elles existís un centre comarcal, amb el qual hom pogués comunicar-se fàcilment, i que fos capaç de realitzar les funcions de capitalitat. Per tant, afegia Solé i Sabarís, no té res de particular que la divisió territorial proposada no s'ajustés estrictament en alguns casos a la divisió geogràfica estricta en ésser, abans que tot, un fet social, producte, doncs, de la creació humana, dinàmica i variable en el temps, i no una creació immutable de la naturalesa.[7]

Per acabar la seva comunicació, Lluís Solé demanava, per raons diverses, la revisió dels criteris tinguts en compte per a definir algunes comarques i també demanava si no era necessari reduir numèricament les regions: «Una adequada divisió regional ha de basar-se en el tipus de serveis econòmics, culturals, sanitaris, etc. que s'hagin d'atribuir a cada unitat».

9 És oportú, doncs, tenint en compte el que s'ha dit en els apartats anteriors, de veure, encara que sigui només enunciant-los amb brevetat, alguns dels casos contenciosos, apareguts, molts ja al mateix moment de la proposta, que són més característics d'aquesta tendència vers una revisió de la divisió territorial de la Ponència de la Generalitat.

AGRAMUNT. Agramunt, que ja constava com a cap de Vegueria a la divisió de 1304, que consta en el Mapa de Norbert Font i Sagué i en els dels mercats elaborats per la Ponència i en el mapa comarcal elaborat segons els resultats de l'enquesta feta als Ajuntaments, és el cap de la rodalia de la Ribera del Sió, d'una acusada personalitat, i que fou repartida entre la Noguera, l'Urgell i la Segarra.

BANYOLES. La divisió de Catalunya en vegueries, atribuïa Banyoles a la de Besalú, i, després, a la de Girona. Font i Sagué atribuí les terres banyolenques a la Garrotxa, igual que Pere Blasi. Com en totes les regions frontereres, Banyoles és repetidament inclosa a la Garrotxa (Garrotxa d'Empordà, apareix moltes vegades en antics documents) o al Gironès, o bé apareix com a comarca individualitzada com a tret d'unió de la Garrotxa, l'Empordà i el Gironès. Pau Vila (1930) inclou el Gironès i Banyoles a la Selva. En el mapa de les àrees de mercats de la Ponència, apareix delimitada l'àrea d'atracció del mercat de Banyoles, estesa des de Mieres a Vilademuls, i de Serinyà a Palol de Rebardit. És una de les àrees de Catalunya on és més viu el sentiment de pertànyer a una comarca pròpia.

CAMPRODON. L'alta vall del Ter, o de Camprodon, que comença als voltants de St. Pau de Segúries, està formada per la vall alta del Ter, a Setcases, i per la vall de Ritort, a Molló. La unitat física i humana que constitueixen, ha estat reconeguda des de sempre. Hom ja troba la vegueria de Camprodon a partir de la divisió en Vegueries de 1304, en el mapa d'Aparici (inicis del s. XVIII) i, finalment, la seva personalitat fou reconeguda per la Ponència: figura en el mapa comarcal (resposta a la primera pregunta de l'enquesta) i al mapa d'àrees de mercats (resposta a la segona pregunta de l'enquesta). Altrament, la inclusió al Ripollès de la Vall de Camprodon no ha debilitat els seus lligams humans amb la Garrotxa i la seva relació constant amb Olot. La moderna inclusió de terres garrotxines (Rocabruna, Beget) al municipi de Camprodon no ha fet més que reconèixer una tendència històrica.

CARDONA. Aquestes terres de Cardona i de Solsona no han tingut mai en la consciència popular ni en les denominacions dels tractadistes una designació estable i, si en algun moment, com en el mapa de l'Aparici, apareix la vegueria de Cardona, aquesta ciutat, al llarg dels temps, és atribuïda a diverses àrees: Font i Sagué l'uneix a Solsona; Pau Vila (1930) descriu la comarca Cardener-Bages, que puja fins a Solsona; en les àrees de mercat descrites per la Ponència, va inclosa amb Solsona i en els mapes dels projectes de demarcacions de la Ponència, amb Berga alguns cops i, d'altres, amb Manresa. Morfològicament, són terres intermèdies, terres frontereres difícils de caracteritzar. Popularment, potser és més estesa la consideració de la rodalia de Cardona com a pertanyent a les terres solsoneses.

CERDANYA. Tothom està d'acord en la consideració de la unitat de la Cerdanya. No es tractaria solament del reconeixement teòric de l'error de 1659, sinó en intentar arranjar el que en 1833 afegí una altra divisió a les terres cerdanes. Ningún no pot discutir, tampoc, l'estreta relació que tenen aquestes terres i les ripolleses. Malgrat tot, les més noves investigacions, que han estat contemporànies dels canvis experimentats per les infraestructures dels transports i pels mitjans de desplaçament, sembla que s'orienten a reduir la importància dels lligams amb Vic que, per la Ponència, foren altament considerats. Per tant, per a ordenar el territori ceretà, els criteris que s'han de seguir són els de respecte a la seva unitat i el del reconeixement de la pertinença a la seva àrea natural de relacions, que sempre ha estat la Garrotxa, a través dels canals de Ribes i de Ripoll.

---

6. SOLÉ i SABARÍS, Ll.: *Problemes de la futura divisió territorial de Catalunya,* C. C. C., àmbit VIII (La Seu d'Urgell, nov. 1976).
7. En la mateixa reunió de la Seu, Manuel Ribas i Piera afirmava, taxativament, refereint-se a les comarques del 32, que «la comarca és una realitat física que condiciona la vida dels homes que hi viuen» i que «la comarca és un fet estructural i territorial»: RIBAS I PIERA, M.: *Què són i per a què les comarques,* àmbit VIII, CCC, La Seu d'Urgell, 1976.

LES GARRIGUES. A la part meridional de la Depressió Central Catalana, la comarca de les Garrigues definida per la Ponència, ocupa un espai de límits imprecisos, amb una migrada atracció exercida per les Borges Blanques.

Solé i Sabarís, a la Seu, deia que «és comprensiu que comarques com les Garrigues, *sense una capital important,* però unides econòmicament amb el *centre urgellenc* i olier *de les Borges,* formessin una sola entitat territorial»: (Els subratllats són de l'obra present). El migdia de les Garrigues i les terres veïnes d'Almatret, Maials i Llardecans incloses al Segrià, formen una unitat fisiogràfica i humana encapçalada per la Granadella, d'una forta personalitat, que reclamà, en els moments dels treballs de la Ponència, el reconeixement de la seva individualitat.

LLUÇANÈS. A l'altiplà oriental de la Depressió Central, ocupant l'interfluvi entre el Llobregat i el curs mitjà del Ter, humanament, geogràficament, històricament, el Lluçanès constitueix una petita comarca, però la seva mateixa migradesa feu que no es considerés oportú que formés una unitat independent. El resultat fou que s'incorporà a l'Osona la part més gran de la comarca, amb el seu centre aglutinador, Prats, i que altres sectors s'incorporessin a Bages i al Berguedà. Des del moment primer, els lluçanesos han reivindicat la seva unitat i el seu reconeixement com a comarca pròpia.

MOIANÈS. La regió de Moià, com a terra fronterera, ha oscil·lat sempre, al llarg dels temps, entre Manresa i Vic, encara que predominen les èpoques en què ha estat inclosa en les demarcacions manresanes. Malgrat tot, les característiques de les terres moianeses no són les pròpies de Bages: són terres d'altiplà, fredes i més dures que les de la cubeta de Bages; són terres aptes per a la silvicultura i la ramaderia. Font i Sagué va incloure el Moianès entre les comarques naturals i històriques de Catalunya. També apareix en el mapa de Mercats. Moià és un centre comercial influent, situat en una cruïlla important de carreteres.

MOLLERUSSA. Centre comercial i de serveis del sector regat per la plana urgellenca, agrupa, en el seu mercat, a més de la pròpia, les activitats econòmiques dels municipis següents: Arbeca, Bell-lloc, Bellvís, Fondarella, Golmés, Miralcamp, el Palau d'Anglesola, el Poal, Puig-gros, Sidamon, Torregrossa, Vilanova de Bellpuig i Vila-sana (Utxafava). A la regió de Mollerussa és molt estès el sentiment de pertànyer a una única entitat territorial i, així i tot, la Divisió Territorial repartí els dits municipis entre les comarques del Segrià, la Noguera, les Garrigues i l'Urgell.

MONTSIÀ. Aquesta és una comarca que fou creada per raons no estrictament geogràfiques o econòmiques. Diu Solé Sabarís que «potser en algun cas, com en el del Montsià, és innecessària l'existència d'una comarca diferenciada, potser més per raons polítiques que geogràfiques». Avui, habitualment, hom estudia la comarca conjuntament amb la del Baix Ebre i s'hi distingeixen els tres sectors característics de l'evolució recent de Catalunya: un sector muntanyenc i de secà (Ulldecona, la Cènia), un sector d'agricultura progressiva i de regadiu (Amposta) i un sector costaner amb un predomini de les activitats turístiques (St. Carles de la Ràpita, Alcanar). Formen unitats amb tan acusada personalitat que no ha d'estranyar que no hagin arribat a compondre una comarca fortament articulada. La comarca del Montsià no figurava ni en el mapa de Font i Sagué, ni en el de Pau Vila, ni en els primers esboços i propostes de la Ponència. No havia figurat, tampoc, en cap de les divisions polítco-administratives anteriors ni en el de les àrees d'influència dels mercats.

PENEDÈS. «El Penedès, diu Emili Giralt,[8] és una de les comarques de més acusada personalitat de Catalunya. I tant la divisió eclesiàstica, amb l'antic deganat del Penedès, com la civil, amb la vegueria d'igual nom, mantingueren la unitat de la comarca». Malgrat això, les viles del Vendrell (Baix Penedès), Vilafranca (Alt Penedès) i Vilanova (Garraf o Marina del Penedès) han organitzat petites rodalies que la Ponència elevà a la categoria de comarques, trencant, doncs, a efectes administratius, la vella unitat de les terres del Penedès. D'altres, en canvi,entenen que també les terres fins al Llobregat s'haurien d'incloure en la demarcació penedesenca, junt amb les terres de Piera, incloses a la comarca d'Anoia. Gent del Penedès creu que el repartiment de la comarca fet per la Ponència de la Divisió Territorial, ha impedit que exercís un més ràpid desenvolupament econòmic de la comarca i ha impedit que exercís un cert paper de contrapès davant de les àrees més poblades de la part central de la regió barcelonina i de les de l'incipient conglomerat industrial del Camp de Tarragona.

SANTA COLOMA DE QUERALT. És el centre d'una rodalia que ocupa la petita cubeta excavada, a les margues toves de la Depressió Central, pel curs alt del riu Gaià. El nucli està situat a la cruïlla de dos camins importants: el de Barcelona a les terres baixes urgellenques, passant per Igualada, i el que uneix la Conca de Barberà, les terres més altes de la Segarra i del Solsonès. La seva situació li ha conferit, al llarg de la història, una personalitat ben acusada. Malgrat que es trobi a les terres segarrenques, mai no s'ha relacionat amb la seva part central, Cervera i, en canvi, cada vegada més, ha establert relacions intenses amb Igualada i les terres baixes de l'entorn barceloní i penedesenc. La Ponència, per qüestions de balanceig i per tendir a una certa homogeneïtat territorial i poblacional entre les comarques, la uní a la Conca de Barberà, situada a l'altre cantó del coll de Deogràcies. Però mai, tampoc, aquesta adscripció no provocà relacions de cap classe. I així, els de Santa Coloma, ho feren constar des del primer dia.

TORDERA. Ribas i Piera, en el seu estudi de la Seu (1976) diu de la regió de la Tordera que juga un paper de regió-ròtula al nord de Barcelona. És la regió que recull la Selva meridional i l'Alt Maresme. De fet, al voltant de la baixa Tordera s'ha creat aquesta entitat que, en molts aspectes (cultural, turístic, eclesiàstic, etc.) tendeix més cap a les terres de Girona. El desenvolupament recent de la indústria, que hi ha tin-

8. GIRALT, Emili: Penedès i Garraf, dins SOLÉ SABARÍS, *Geografia de Catalunya,* Vol. III, Aedos, Barcelona 1974.

gut lloc, no ha fet sinó incrementar el sentiment, ja exposat des de fa molts anys, de constituir una comunitat que malda pel reconeixement de la seva personalitat.

VALL D'ARAN. La personalitat de la Vall ha estat reconeguda al llarg de la història i, de fet, fins a l'uniformisme liberal, va disposar d'un règim especial. La seva cultura, la seva llengua i la seva especial dedicació econòmica que, de fet, la implantació turística no ha fet sinó reforçar, ha incrementat la voluntat dels arenosos de no ésser inclosos preceptivamente en cap de les futures organitzacions territorials generals a Catalunya, i d'assolir una unitat administrativa que permetés el reconeixement de la seva personalitat.

Sembla que s'hauria d'acabar aquesta relació dedicant un espai a l'anàlisi del fet metropolità, que és un fenomen que ha tingut moltes repercussions en el territori tal com fou organitzat per la Ponència de la Generalitat. Però després de deixar constància d'aquest fet, es creu més avinent analitzar-ne les conseqüències quan es tractin els diferents aspectes de la metropolitanitat.

10 Malgrat que l'existència de totes les qüestions plantejades fa difícil de justificar una implantació immediata de la Divisió del 1932-1936, perquè, potser —tot i un cert principi d'interinitat— ratificaria i de fet reafirmaria i concretaria uns límits que no poden ésser assumits sense una profunda anàlisi, tampoc l'existència de les qüestions contencioses, no justificaria un rebuig global del treball de la Ponència. Potser hom pot estar en desacord amb algun detall de la divisió final; potser hom pot atribuir als treballs efectuats una certa imprecisió terminològica i conceptual; potser hom pot esgrimir, en un excés de legalismes fora de lloc, possibles imperfeccions en la seva aprovació i promulgació. Però el que està fora de dubtes és l'existència d'uns fets que permeten parlar de la vigència de la divisió comarcal del 32.

11 En primer lloc, en parla el fet que la divisió de la Ponència fou adoptada per la majoria dels treballs d'anàlisi geogràfics més solvents, començant per la *Geografia de Catalunya* de la casa AEDOS, que, malgrat que no la seguís en la divisió de les nou regions o vegueries, la seguí per les principals monografies comarcals modernes (Bages, Segarra, Osona, Segrià, Garrotxa, etc.).

Cal tenir en compte, també, l'ús que en feren molts dels organismes, populars i oficials, durant el període de la guerra civil,[9] i que, fins i tot durant els anys de la dictadura franquista, alguns organismes, tant estatals com professionals, adaptaren el seu funcionament a unes divisions inferiors a les províncies que, generalment, coincidieren amb les comarques del 32 (Correos y Telégrafos, Servicio de Extensión Agraria, Organización Sindical, Compañía Telefónica Nacional de España, etc.). També, en molts casos, les organitzacions eixides de la lluita contra la dictadura anaren estructurant-se seguint el model comarcal de la Ponència, encara que s'ha de reconèixer que, tot sovint, els organismes locals hi acabaren suplantant les funcions dels d'àmbits comarcals. Finalment, tot i que es pugui afirmar que, fora dels centres dirigents de la vida social catalana (cultural, artística, excursionista, etc.) que ja han assumit plenament la problemàtica comarcal, continua vigent el «fet del concepte d'absoluta vaguetat que domina(va) respecte al nom comarcal i respecte al concepte de comarca a la major part de les terres catalanes», la realitat, però, és que cada vegada són més nombrosos els cercles en els quals és molt viva i forta la idea de la vigència d'un fet comarcal diferenciador. I també cal fer notar que, darrerament, bona part de la discussió sobre la redistribució de funcions a diferents nivells i de la reorganització dels límits territorials dels organismes polítics i dels àmbits dels esglaons de poder inferiors a l'administració central ha passat pel reconeixement teòric de les comarques del 36, que també han estat reivindicades a l'hora actual per molts dels partits polítics catalans.

12 Poc a poc, però, fins i tot entre els partidaris de mantenir un esglaó d'administració local a nivell comarcal, s'ha obert pas la idea de la necessària revisió de la distribució comarcal del 32/36.[10] D'un cantó, hom va comprenent que s'ha de concedir un reconeixement «oficial» als nous fets comarcals apareguts després del 39, o a aquells altres, l'evidència dels quals s'ha fet palesa (Mollerussa, Banyoles, Sta. Coloma, etc.). D'altra banda, s'ha comprès que hi ha algunes comarques massa petites en extensió, en força poblacional, en potència econòmica que, per tant, no poden ésser per si soles agents de planificació administrativa, de vida collectiva o de desenvolupament econòmic (Priorat, Pallars, Solsonès, etc.). També, el fet metropolità ha trencat clarament i esborrat a voltes, els límits comarcals del 32 i ha anat buidant algunes comarques en un matràs congestionat (Vallès, Tarragonès, Baix Llobregat, etc.). Les autopistes, la millora de la infraestructura de les comunicacions i l'augment de la velocitat, finalment, si en certs casos ha servit per fer minvar la personalitat comarcal d'algunes contrades en apropar-les als continus urbans metropolitans, en d'altres, han enrobustit la personalitat de certes rodalies fins a atribuir-los característiques quasi comarcals com poden ésser els exemples de les «comarques pivot» o «comarques ròtules» del Baix Tordera o del Garraf meridional.

13 Aquesta anàlisi porta, també, a una reconsideració de la qüestió comarcal i a una discussió de les seves bases. Com es pot veure, doncs, des d'òptiques diferents és exigida una nova anàlisi de la realitat catalana.

---

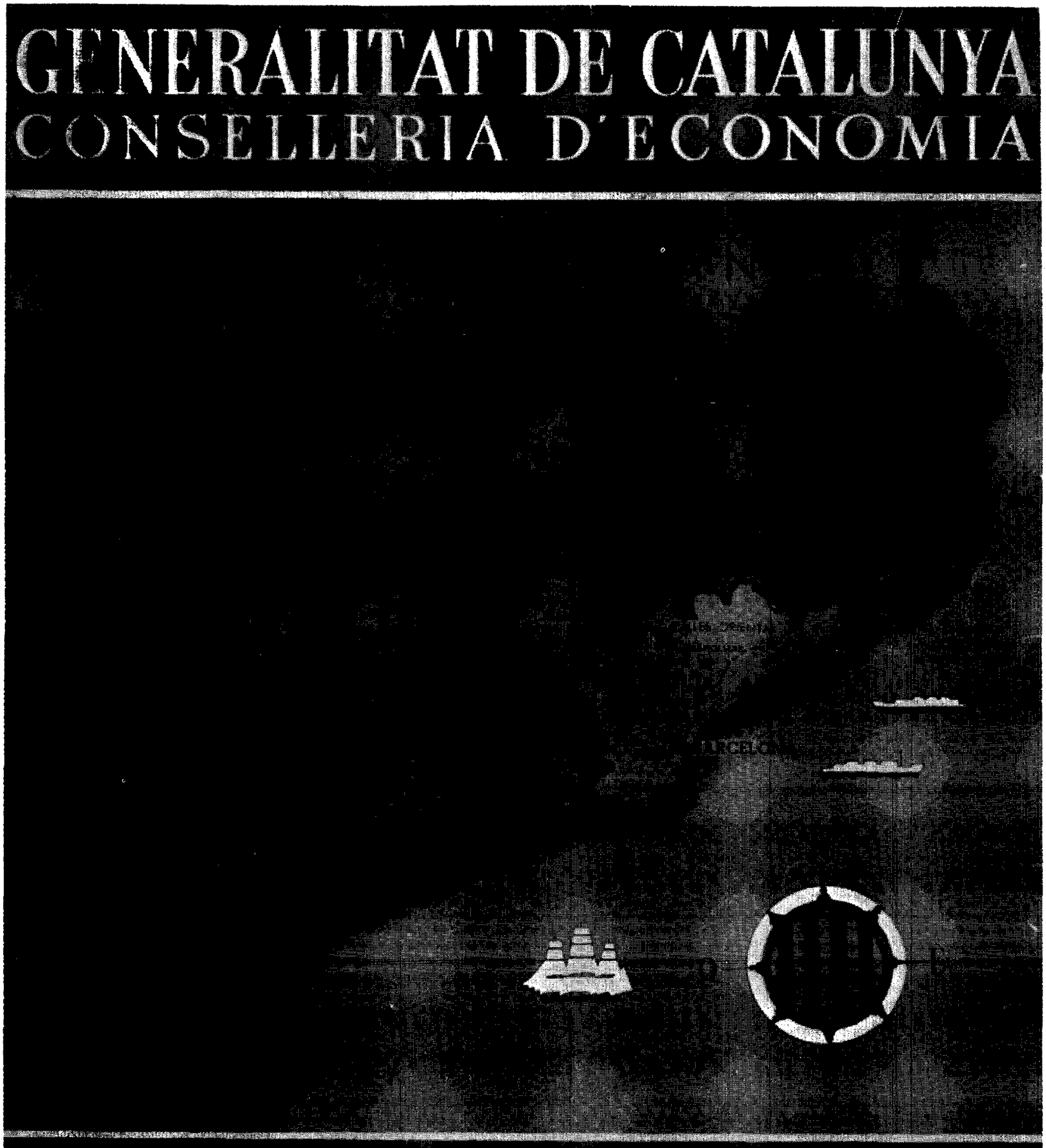
9. ASCON, R., ESTALELLA, M. i RIERA, P.: «Comarques i divisions administratives» a *CEUMT*, n. 11/12 (Barcelona febrer/març 1979) págs. 7 a 26.

10. La introducció en aquest treball del concepte de la necessitat de la revisió de la Divisió Territorial de la Ponència, no és una innovació precipitada sinó el fruit d'una línea de pensament de llarga trajectòria i d'una meditació antiga dels autors, tal com es pot veure en diversos escrits:

CASASSAS i SIMÓ, LI.: *Dels objectius de l'ordenament territorial,* CCC, àmbit VIII (La Seu d'Urgell, nov. 1976).

CASASSAS i SIMÓ, LI.: «Pau Vila, el geògraf», a *A Pau Vila, adéu al Mestre,* ICE, Universitat de Barcelona, Societat Catalana de Geografia, (Barna. 1980).

CARRERAS, C., CASASSAS, LI., CLUSA, J., RUEDA, I.: *Bases teòriques i pràctiques de la Divisió Territorial de Catalunya.* Fundació Jaume Bofill (Barna. 1979).



Mapa 1.2.- La divisió territorial de Catalunya 1932

Tothom hi reconeix el paper fonamental que avui hi juga el fet urbà. De fet, és l'actualització d'una de les idees bàsiques de la Ponència: cercar el lloc central, cercar el nucli urbà que causa l'aglutinació del territori. És per això que la investigació efectuada en l'obra present representa una continuïtat amb els plantejaments de la Ponència que havien culminat en la segona pregunta de l'enquesta (¿a quin mercat aneu?) que no era altra cosa que cercar l'embrió d'una estructura general recolzada en un fet urbà que, en aquell temps, encara no havia assolit l'amplitud, l'extensió i la influència d'avui. La tradicional xarxa urbana catalana, de la qual tantes vegades s'ha parlat i que hom considera superada pel fet metropolità, prefigurava un país on la urbanització ha atès un grau que no ha estat superat en gaires indrets del món industrial contemporani.

Si hom reté com a vàlids els resultats obtinguts amb l'anàlisi de les respostes de la primera i de la segona preguntes de l'enquesta i en segueix el seu desenvolupament lògic, incloent-hi els components aportats per l'evolució històrica, per les tècniques d'anàlisi de les quals hom disposa i n'extreu les conseqüències que ja havia intuït i previst la Ponència, arribarà fàcilment a reconèixer l'existència d'uns entorns de «rodalia» o «sistemes urbans» en molts indrets de Catalunya.

2. LES DIVISIONS POLÍTICO-ADMINISTRATIVES DE CATALUNYA

1 A Catalunya existeixen diferents divisions territorials a les quals s'ajusta l'activitat, el funcionament i les decisions de diferents institucions públiques i privades, i també hi ha altres divisions que s'han fet amb motiu d'estudis de la realitat o per finalitats de planificació. Exemples del primer tipus són la província, base de l'administració perifèrica de l'Estat, i els partits judicials, del Ministeri de Justícia. Les comarques educatives i la delimitació de l'Àrea Metropolitana feta pels estudis urbanístics de 1964-68, són exemples del segon tipus.

2 L'activitat pública en un moment donat, es pot fer a partir d'una divisió existent, com és el cas de la majoria de ministeris de l'Administració Central, que s'adapten a la divisió provincial de 1833, però, també, un organisme públic o una institució poden fer la divisió que millor s'adapti a les seves necessitats i organització. En aquest últim cas és quan s'ha de parlar de la relació entre «continents» (divisió del territori) i «continguts» (funcions). La qüestió dels «nivells», en el cas de l'administració autònoma o perifèrica, també apareix quan la divisió és per institucions o activitats privades (empreses elèctriques, xarxes comercials, etc.), en la mesura en què s'assigni a cada nivell o esglaó un tipus de decisió, de responsabilitat o de problemàtica.[1]

3 És cert, com diu Enric Lluch [2] que «una divisió sempre ha de sacrificar unes coses per unes altres, considerades primordials. Existeixen actualment els partits judicials, els districtes notarials, les àrees d'extensió agrària, i així fins a 25 ó 30 divisions diferents. I això és dolent. Caldria una divisió polivalent que vetllés per a simplificar tot això». Però, també és cert, que donat un territori que ha sofert mutaciones encara que dins de períodes llargs, no totes les funcions públiques i privades necessiten el mateix tipus de divisió. Dit en altres paraules, l'escala territoial que necessiten diferents problemàtiques o funcions públiques o privades no serà sempre la mateixa. L'estudi de les divisions existents del territori català pretén trobar les similituds i les divergències (nombre d'unitats, delimitació, nivells, etc.) i explicar-les en termes de la funció que compleixen, amb el supòsit que cada funció o institució ha fet la divisió que més s'adaptava a les seves necessitats; en alguns casos, però, per raons administratives o polítiques, s'ha adaptat a una divisió ja existent.

4 En estudiar les divisions administratives, cal esbrinar la relació entre divisió administrativa i evolució territorial. Les repercussions territorials i socials d'una divisió polítco-administrativa depenen, especialment, del tipus i de la forma de les decisions que es prenen des de cada unitat i de la concentració de serveis i d'activitat econòmica que comporta la divisió. Les decisions sobre la localització de serveis i l'activitat econòmica seran, en part, públiques i, en part, privades, depenent, la importància relativa de l'activitat pública, del grau de participació en la formació de la renda, i de les decisions que prengui. Totes aquestes decisions configuraran el territori, amb tot un seguit de condicionants històrics, orogràfics, de la xarxa de comunicacions, etc. De totes maneres, una organització social i econòmica, ço que equival a dir com es prenen les decisions i com es distribueixen els recursos productius, no té una plasmació territorial única. Per això, més que parlar de «divisions centralistes» s'ha de parlar de «decisions centralistes» o «d'organitzacions polítco-administratives centralistes».

5 La *divisió provincial* en quatre unitats és la divisió que, sens dubte, ha tingut més repercussions a Catalunya, perquè l'Estat ha anat concentrant a les capitals provincials la seva administració perifèrica i els centres de comunicació més importants. Aquesta divisió porta data de 1833 i fou aprovada pel ministre Javier de Burgos, durant el període liberal. Moltes veus han criticat aquesta divisió pel que significa de superposició o d'esquarterament de la realitat territorial catalana que és basada en un sistema de ciutats, i pel que significa d'imposició política centralista. Poques, en canvi, han intentat la crítica de la província des del punt de vista de l'estructura territorial de Catalunya o des de l'óptica de les unitats que es necessiten per a una Administració Central.

Aquest treball, en canvi, també pretén participar en aquesta anàlisi, i de fet, tota la part dedicada a l'estudi de les competències atribuïdes a l'Administració perifèrica de l'Estat és una contribució a la recerca de l'estructura territorial catalana en funció a les unitats territorials necessàries per a una apta Administració Central. També, la part dedicada especialment a l'anàlisi territorial pretén d'escatir el valor de la divisió provincial i, particularment, el de les relacions existents entre els diversos municipis de Catalunya i les seves respectives capitals provincials.

6 Les divisions que s'han estudiat i cartografiat, presentades en la taula i en els mapes que segueixen, són exemples de divisions del territori català, essent-ne possible una agrupació segons els organismes que les fan servir.[3] S'hi troben les divisions d'organismes de l'administració perifèrica de l'Estat (partits judicials, extensió agrària, conques hidrogràfiques, partits mè-

1. El dibuix dels mapes corresponent a aquest capítol ha estat efectuat a partir de les aportacions del Dr. Carles Carreres i Verdaguer, geògraf.
2. LLUCH, E.: Entrevista sobre la Divisió Territorial de Catalunya, a «Canigó», n.° 697 (Barcelona 14/2/81), pág. 19.

3. Aquesta és la classificació utilitzada per ASCON, R., ESTALELLA, H., RIERA, P., i ALEGRE, P.: *Comarques i Divisions Administratives al Butlletí del «CEMUT» n.° 11-12* (Barcelona 1979).

Mapa 2.1.- Partits Judicials fins al 1960



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Partits Judicials fins al 1960

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 2.2.- Serveis d'Extensió Agrària



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Serveis d'Extensió Agrària

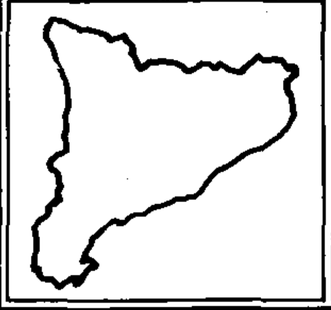
LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 2.3.- Bisbats



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Bisbats

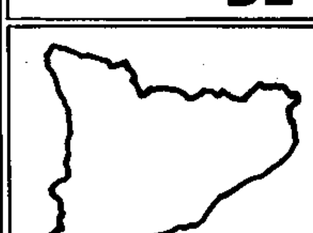
LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 2.4.- Arxiprestats



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

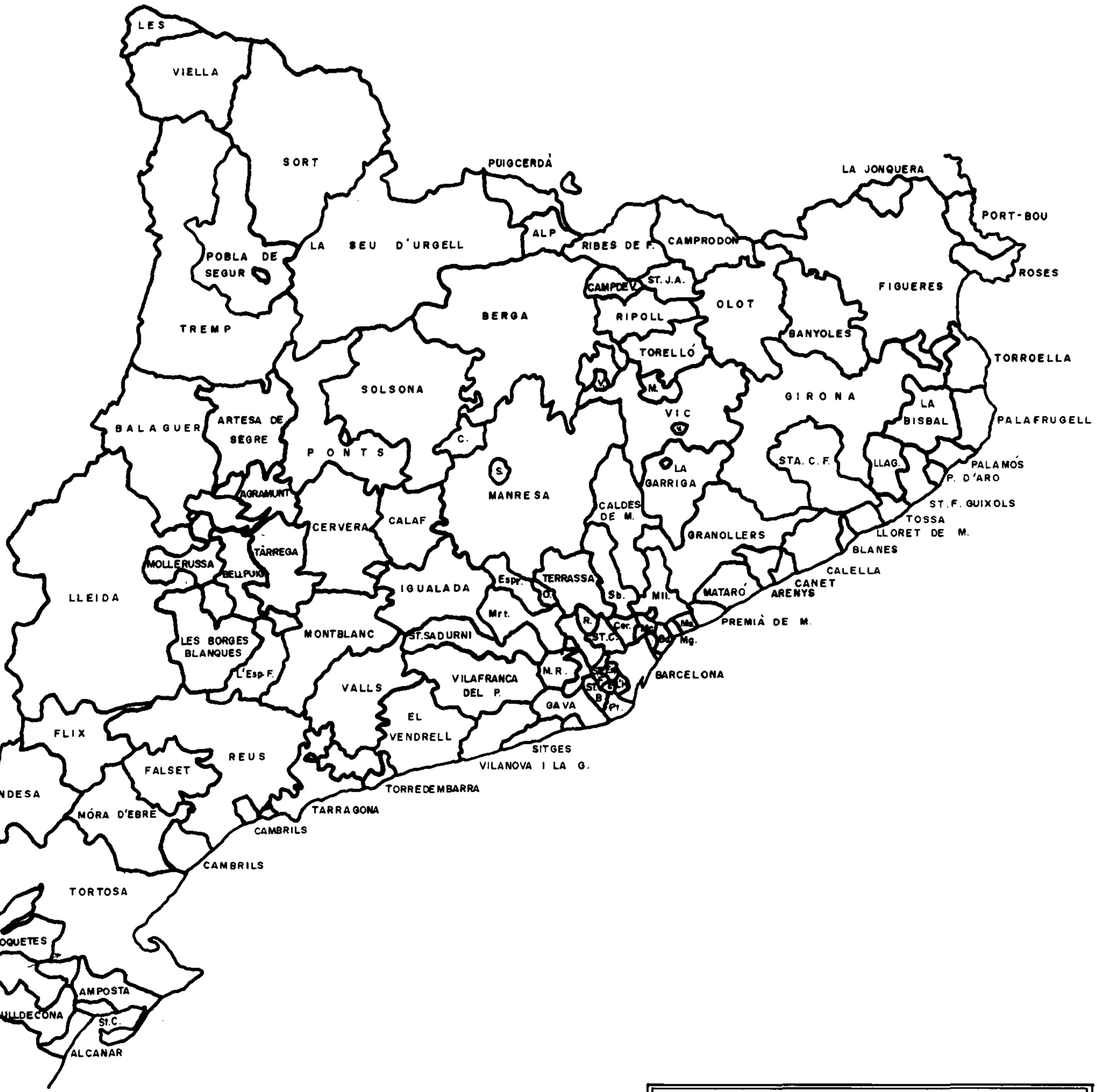


Arxiprestats

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 2.5.- Estafetes de correus



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Estafetes de correus

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 2.6.- Sectors telefònics



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	
	Sectors telefònics
	LL. CASASSAS – J. CLUSA
	F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

DIVISIONS ESTUDIADES DEL TERRITORI CATALÀ

Nom de la divisió	Institució	Nivells	Nombre d'unitats	Observacions
1. Partits judicials (fins al 1960) i Audiències Provincials	Ministeri de Justícia	2	37-4	Els Partits Judicials eren anteriors a les comarques de 1932 i s'hi corresponen sense diferències, excepte a la Cerdanya, l'Urgell, la Ribera d'Ebre, Terrassa i l'Hospitalet.
2. Partits Judicials (1970) i Audiències Provincials	Ministeri de Justícia	2	32-4	Ajunten els Pallars i desapareixen els de Montblanc, Falset, Móra. Base provincial per les Audiències.
3. Zones de recaptació de Contribucions, lligades a les Diputacions i a les Delegacions d'Hisenda	Diputacions i Estat	2	36-4	Semblant a la de partits judicials, amb la incorporació de Gandesa, Falset, Les Borges Blanques i Badalona. Base provincial de les Diputacions i Delegacions d'Hisenda.
4. Servei d'Extensió Agrària	Traspassat recentment a la Generalitat, continua amb les mateixes unitats	3	49-4-1	Esglaons regional (capital, Reus), provincial (amb capitals diferents a Girona, Barcelona i Tarragona, Banyoles, Vic i Reus) Divideix algunes comarques per raons agrícoles: Banyoles, Torroella, Tordera, Ponts, Organyà, Mollerussa, Agramunt, Almenar, Granadella, Sta. Coloma de Queralt, etc.
5. Districtes Notarials	Ministeri de Justícia	1	27	Semblant a la de Partits Judicials, amb excepcions: l'Hospitalet, el Vendrell, Valls, Balaguer, etc.
6. Comarques sindicals (desaparegudes amb la fi dels sindicats verticals)	—	2	56-4	Semblant a la de Partits Judicials, dividint-los en centres industrials o agrícoles: Manlleu, Sabadell, Terrassa, l'Hospitalet, Badalona, etc.
7. Bisbats i Arxiprestats	Església	2	aprox. 150-8	
8. Cambres de Comerç	Cambra de Comerç	1	13	Unitats gairebé històriques al voltant dels centres d'influència econòmica: Barcelona, Lleida (província) Terrassa, Sabadell, Mataró, etc.
9. Estafetes de Correus	Correus	2	107-4	Base provincial per les delegacions de Correus i les estafetes com a centres de distribució.
10. Conques Hidrogràfiques	Min. Obres Públiques	2	2-1	Delegació Regional i dues conques hidrogràfiques (Pirineus Oriental i Occidental).
11. Àrees primàries-Sectors-Centrals	Companyia Telefònica Nacional d'Espanya	4	aprox. 500-135-38-1	Direcció Regional. Els caps de les àrees primàries són gairebé el centre de comarca, encara que amb subdivisions en punts d'importància econòmica i al voltant de Barcelona.
12. Partits Mèdics i Partits Veterinaris	Sanitat	2	aprox. 130-4	Semblant a la dels sectors telefónics. Dependència provincial.
13. Delegacions Comarques i subcomarques Educatives	Delegació i Inspecció (Traspassos a la Generalitat)	3	175-53-4	Les comarques educatives no han tingut vigència.
14/15. ICONA i Servei Nacional de Preus Agraris.	Ministeri Agricultura	1	4	Bases provincials.

dics i veterinaris, comarques educatives, ICONA, etc.), les d'empreses paraestatals i de serveis públics (correus, telèfons, empreses elèctriques, etc.) i les de les institucions (església, cambres de comerç, etc..) L'anàlisi es podria fer, també, a partir de les jerarquies i de l'escala territorial de les divisions.

7 Una primera característica de les divisions estudiades és la seva estructura jeràrquica, és a dir, que es tracta de divisions dependents, a la vegada, d'una altra divisió. Això és cert i lògic per la majoria de les divisions d'organismes que depenen de l'administració de l'Estat, perquè estan dins d'organitzacions provincials (partits judicials, zones de recaptació, comarques educatives, etc.) però també apareix en les empreses paraestatals i les institucions (església, correus, telèfons, etc.). Aquesta característica posa de relleu que diferents funcions d'un mateix organisme públic o privat poden demanar, també, diferents divisions territorials, encara que les decisions a un nivell territorial depenguin o estiguin subordinades al nivell superior (decisions jerarquitzades).

8 Aparentment, el nombre d'unitats de cada divisió és molt variat. Però els diferents nivells jeràrquics es poden agrupar, segons l'interval en què es mouen, en els resultats següents:

Nivell primer: entre 1 (delegació regional-telèfons, Ministeri d'Obres Públiques, etc.) i 8 (Bisbats). El nombre més corrent és el de les quatre províncies. L'excepció són les tretze unitats de les Cambres de Comerç.

Nivell segon: entre 27 (districtes notarials) i 53 (comarques educatives), amb el més repetit de 32-37 (partits judicials).

Nivell tercer: entre 107 (estafetes de correus) i 175 (subcomarques educatives), amb valors intermedis de 135 (sectors telefònics) i 130 (partits mèdics i veterinaris).

Nivell quart: entre 933 (municipis) i aproximadament 500 (centrals telefòniques).

9 L'estructura anterior, en quatre nivells, no reflecteix, únicament, el sistema de ciutats de Catalunya, sinó també el *nombre d'unitats que s'han de fer quan s'imposen accessibilitats màximes als centres segons els diferents tipus de serveis*. El que s'ha anomenat nivell quart, correspon, gairebé totalment, amb els nuclis de població (933 municipis) o amb les agrupacions mínimes al voltant de 1000 habitants. L'anomenat tercer nivell, correspon a les agrupacions de nuclis urbans per aquells serveis de *base especialment diària* (correus, veterinaris, metges, sectors telefònics, subcomarques educatives per a l'ensenyament general bàsic, etc.).[4] Els serveis que presten les unitats de nivell segon (partits judicials, notaris, comarques educatives per a l'ensenyament secundari, etc.) corresponen a relacions usuaris-centre de *base periòdica,* però no diària, i que s'han de garantir dins d'unes accessibilitats màximes al voltant dels trenta quilòmetres. Per sobre, hi ha el nivell primer amb quatre agrupacions (amb les excepcions citades de vuit i tretze unitats) amb serveis de base periòdica, però sense l'imperatiu de l'accessibilitat màxima. com en l'esglaó anterior.

10 Tenint en compte que el territori i la funció difícilment es poden dissociar i que tan importants com una divisió de l'espai són, també, les decisions que s'hi prenen, hom ha de fer algunes remarques a l'anterior interpretació de les agrupacions de les unitats administratives:

a) En l'agrupació qualificada de primer nivell és lícit dubtar de la seva significació ja que ha estat imposada per l'estructura territorial de l'Estat (és a dir, les quatre províncies).
b) En el mateix nivell hom troba divisions de vuit i de tretze unitats i hom s'ha de preguntar si es poden incloure en aquest nivell o si, conceptualment, s'han de considerar situades en un nivell diferent del de les quatre unitats anteriors.
c) El fet especialment important, per l'objecte de l'estudi actual, és, en primer lloc, posar de relleu els mecanismes en virtut dels quals es passa del municipi-nucli de població (933) a la unitat de relacions de base diària (100-150).
d) Després del pas indicat en l'apartat anterior, cal posar de relleu el pas de l'esglaó de base diària al de base periòdica (35-45), amb limitacions d'accessibilitat. Aquest pas reflecteix l'existència d'unes agrupacions significatives (100-150) que es troben entre el municipi i les unitats creades pels serveis de base periòdica.
e) Finalment, cal posar de relleu l'adaptació de cada funció i de cada institució al territori, i viceversa (és el cas de l'augment de les unitats territorials per les comarques d'extensió agrària) així com la seva adaptació a l'evolució de les estructures territorials (és el cas de la supressió de partits judicials o de l'augment de les zones de recaptació).

4. S'han estudiat també, les unitats territoials de l'organització de la Companyia Elèctrica F.E.C.S.A., que corresponen, també, a aquesta escala i són al voltant d'aquest nombre d'unitats.

3. LES EXPERIÈNCIES ESTRANGERES

1 La necessitat d'organització de l'administració local catalana es produeix en el context europeu on ja hi ha hagut moltes iniciatives de reforma en el mateix sentit. L'estudi de les experiències estrangeres, abans d'entrar en la definició de problemes, condicionants i possibilitats, ha de donar un marc de referència necessari que ajudi la definició de la proposta final.

2 L'estudi comparat dels sistemes de govern local s'ha de fer tenint en compte llurs principals característiques, que són[1]: competències o funcions, sistema fiscal, formes de participació ciutadana —eleccions, medis humans— funció pública, medis legals, institucions polítiques, relacions amb el govern central o d'altres institucions polítiques, i delimitacions territorials.

3 La referència a les experiències estrangeres també ha servit per a conèixer el mètode i la discussió política fins arribar a la proposta final. Un mètode clar, facilita la participació pública; un estudi aprofundit, simplifica la discussió i permet aïllar els punts de divergència i la justificació dels arguments. Tots aquests aspectes són importants en el cas present.

4 Existeixen trets comuns, en la problemàtica dels governs locals i en la seva reforma: «Un problema fonamental del govern local en els països desenvolupats ha estat la *dimensió petita* i la *debilitat financera* de les unitats bàsiques de govern local [...] unitats que van ser creades en un moment en què les comunitats eren molt petites i que han estat incapaces de proveir de la capacitat i dels serveis demandats per un govern municipal modern o de beneficiar-se dels estalvis i eficiència del funcionament a gran escala. També, a causa dels moderns mitjans de comunicació i transport, s'han convertit en factibles unitats més grans d'administració. És principalment per aquestes raons que molts països desenvolupats han decidit que els seus governs locals han de ser consolidats i engrandits».[2] En general, les reorganitzacions han tendit a reduir el nombre d'unitats (de 25 000 a 11 000, a Alemanya, de 400 a 53 a Escòcia), encara que en d'altres s'han mantingut (Canadà al voltant de 4 000) o han augmentat (a USA de 35 200 el 1962 a 35 700 el 1979). Els principals problemes són, en general, l'eficàcia, el poder polític i els recursos.

1. Vegeu l'índex de Radcliffe-Maud & Wood, B., (1974), «*English Local Goverment Reformed*». Aquestes característiques corresponen de fet, als «títols» principals de tota llei de règim local.
2. ROWAT, D. C. (1980) «*International Handbook on Local Government Reorganization*». Aldwyck Press Ltd. London.

3.1. EL PRECEDENT ANGLÈS

1 La reforma de l'administració o govern local que ha tingut una base d'investigació i estudi més àmplia, ha estat la britànica. Les propostes governamentals respecte a la reorganització del Greater London Council el 1960 i la de l'administració local de 1974, van partir dels resultats de les Comissions Herbert (Cmnd. 1164-1960) i Radcliffe-Maud (Cmnd. 4040-1969), encara que no sempre les decisions governamentals definitives seguissin les principals recomanacions de les Comissions d'estudi.

2 Interessa ressaltar aquí que, en els dos casos indicats, hi ha quatre aspectes que són objecte d'anàlisi i que s'interrelacionen mútuament: els *problemes existents,* els *objectius polítics del canvi,* els *requeriments de les competències públiques* i la *realitat territorial.* Cal tenir en compte, però, que uns mateixos estudis van permetre de justificar, almenys, tres alternatives diferents: la de la pròpia Comissió (61 autoritats locals i un sol esglaó), la de dissentiment de Derek Senior (dos esglaons: 35 ciutats-regió i 148 autoritats de districte) i la governamental, també amb dos esglaons (39 countries i 296 districtes).

3 La realitat urbana i territorial d'Anglaterra i Galles és molt diferent a la de Catalunya. I més encara ho és la tradició i la realitat política local.[3] Com a exemple, es pot citar només, que els recursos de les hisendes locals estan al voltant del 30 per cent del sector públic, quan a Espanya són del 10 al 15 per cent.

El mètode, la discussió i la valoració de les alternatives mereixen un estudi específic perquè revelen els punts de conflicte i també en quins aspectes els criteris polítics són més importants que els de gestió o a l'inrevés.

4 La Comissió Radcliffe-Maud partia (paràgraf 109) del convenciment generalitzat que calien unes autoritats més grans que les existents per a assegurar una adequada provisió de serveis, i de la necessitat d'organitzar una administració local que pogués contenir els lligams entre la gestió dels diferents serveis públics. Els objectius de la reorganització es referien a la realitat territorial- social, a la gestió dels serveis públics i a la viabilitat democràtica de les unitats de govern local. Pel primer aspecte es pretenia que l'estructura del govern local havia de *coincidir amb la forma de vida de les persones,* i, per això, la investigació es va orientar a conèixer la distribució present i futura de la població, l'estructura dels moviments migratoris i de

3. Vegeu, per exemple, CLUSA, J.: «Notas sobre administración local en el Reino Unido», Butlletí del CEUMT, n.º 4, págs. 11-17 (1978).

residència-treball, el comportament territorial respecte als mercats i l'esplai i les opinions subjectives de la comunitat local de pertinença. Pel segon aspecte, la Comissió pretenia que el govern local aixequés l'*estàndar de serveis* i, per això, es preguntà si hauria relació entre l'escala territorial i l'eficiència-eficàcia en la provisió dels serveis. Finalment, des del punt de vista polític, el nou govern local havia de ser *democràticament viable;* conseqüentment, es va estudiar la participació pública, l'accés dels ciutadans al govern local, les possibilitats de descentralització i les actituds socials envers els lideratges polítics. *Territorialment,* es tractava doncs, de *no trencar sistemes i subsistemes urbans; funcionalment,* es tractava *d'obtenir estructures administratives completes* i, *políticament,* es tractava d'obtenir unes unitats que asseguressin la màxima participació pública.

5 Les diferents propostes d'organització (un esglaó, dos esglaons, estructures provincials, etc.) es jutjaven a partir dels principis o conclusions referits als aspectes anteriors. Els principis formulats es referien als aspectes següents (paràgraf 242):

— interdependència camp-ciutat
— agrupació de serveis públics locals
— establiment d'unes grandàries màximes i mínimes d'una unitat administrativa
— màxim respecte a les fronteres administratives existents
— necessitat d'establir Consells Locals i Provincials.

6 L'estudi que havia fet l'any 1950 la Herbert Comission va ser aprofitat en aquest cas, tot tenint en compte que «és molt difícil valorar la relació entre grandàries i eficiència» (paràgraf 185), i que, per a fer propostes «s'han de valorar més aspectes que els sociogràfics i els funcionals». Igualment es va estudiar el «present, passat i futur desenvolupament dels serveis públics» i les relacions entre els resultats-rendiments i l'escala dels serveis públics, mesurada, generalment, en termes de població resident (paràgraf 208). Es va fer evident, en tots els estudis (paràgraf 251), que hi ha dos grups de serveis: ambientals o estructurals i personals. Par als ambientals, és del tot evident que els llocs on la gent viu, treballa o compra, han d'ésser planificats conjuntament amb el transport públic o les carreteres, que alhora van lligats amb les necessitats d'habitatge, d'aigua, de sanejament o de control ambiental. Es conclou que els serveis ambientals han d'anar a parar a una mateixa i única autoritat. Si bé, estadísticament «no es pot obtenir l'òptim» (paràgraf 252), de la consulta i de la recerca és possible d'establir que una grandària de 250 000 residents encaixa amb tots els serveis, i que un màxim d'un milió de persones, també, havent-hi la seguretat que «dins d'aquests marges no es donen deseconomies d'escala». Tot això com a resultat d'estudis individualitzats de cada competencia pública.

7 Els principis polítics, territorials i funcionals van fer concloure que «sempre que les condicions geogràfiques i econòmiques ho permetin, els serveis puguin operar a una escala adequada i les condicions de participació ciutadana que es donin, s'han d'*agrupar tots els serveis en un sol nivell d'autoritat local*» (paràgraf 252). L'escala de les unitats resultants oscil·lava entre 250 000 i un milió d'habitants, encara que s'hi troben autoritats proposades de l'ordre del 100 000 residents. El principi que la distància física entre la residència i l'autoritat local no pot ser massa gran, especialment pels serveis personals, fa variar les grandàries segons es tracti d'àrees de poblament més o menys dispers. En àrees metropolitanes, però, es proposaven dos tipus d'autoritats (paràgraf 324): la metropolitana i la de districte, «que no han d'esser dependents de forma jeràrquica, sinó que han de col·laborar a partir d'una distribució de serveis i no d'un fraccionament de competències. Per això, les autoritats locals haurien de consultar els districtes en exercir les funcions de «planejament», «transport», «estratègia general». L'estructura definitiva que va proposar la Comissió Radcliffe-Maud era la d'un sol nivell operacional (excepcionalment dos), un nivell local (consultiu) i un nivell provincial per a establir l'estratègia conjunta de les autoritats operacional. És especialment important el nivell consultiu local, perquè «dins les noves àrees unitàries cada divisió administrativa de l'antiga divisió hauria de tenir el seu Consell Local, amb el deure de representar la comunitat i el dret de ser consultat; en els casos en què l'autoritat local operacional hi estigui d'acord *el Consell local podrà gestionar alguns serveis*» (paràgraf 408).

8 Un exemple de bon funcionament acadèmic i científic és el fet que l'informe final de la Comissió Radcliffe-Maud porta un anex de dissentiment signat per un dels components (Derek Senior).[4] L'argument principal de Derek Senior està contingut en el capítol de conclusions, en assenyalar que «no puc estar d'acord amb els meus col·legues que una organització d'autoritats locals per tots els serveis, configurades segons un rang predeterminat de grandària de població que encaixi per tot Anglaterra,[5] possibiliti d'exercir totes les funcions adequadament i garanteixi un sistema viable de democràcia local. Especialment, a les parts més poblades o urbanes, aquest sistema fragmentaria el planejament i els problemes de creixement; en molts casos estaria massa lluny del ciutadà per tenir una administració que respongués als seus problemes, i seria massa pesada per a garantir una eficient coordinació *de moltes funcions locals*» (paràgraf 556 de l'Informe de Dissentiment). Continua Derek Senior: «Aquests defectes inacceptables són resultat, des del meu punt de vista, d'una aproximació tècnica al problema de l'organització del govern local, per la qual els requeriments en termes de població per eficiència administrativa i control democràtic, són analitzats fent abstracció dels fets de la geografia social...»; «des del meu punt de vista, l'aproximació adequada és la d'analitzar les necessitats democràtiques i funcionals en relació al «pattern» dels assentaments urbans, activitat i estructura comunitària en què s'organitza *una societat basada en el vehicle* («a motor age society»); l'anàlisi que faig, apunta la necessitat de finir en termes de les àrees d'influència del «commuting» i del potencial de serveis dels centres urbans més impor-

4. Formalment, l'Informe de Dissentiment consta de prop de tres-centes planes i un anex de mapes, tan important com el de la pròpia Comissió.
5. Escòcia estava exclosa de la reorganització.

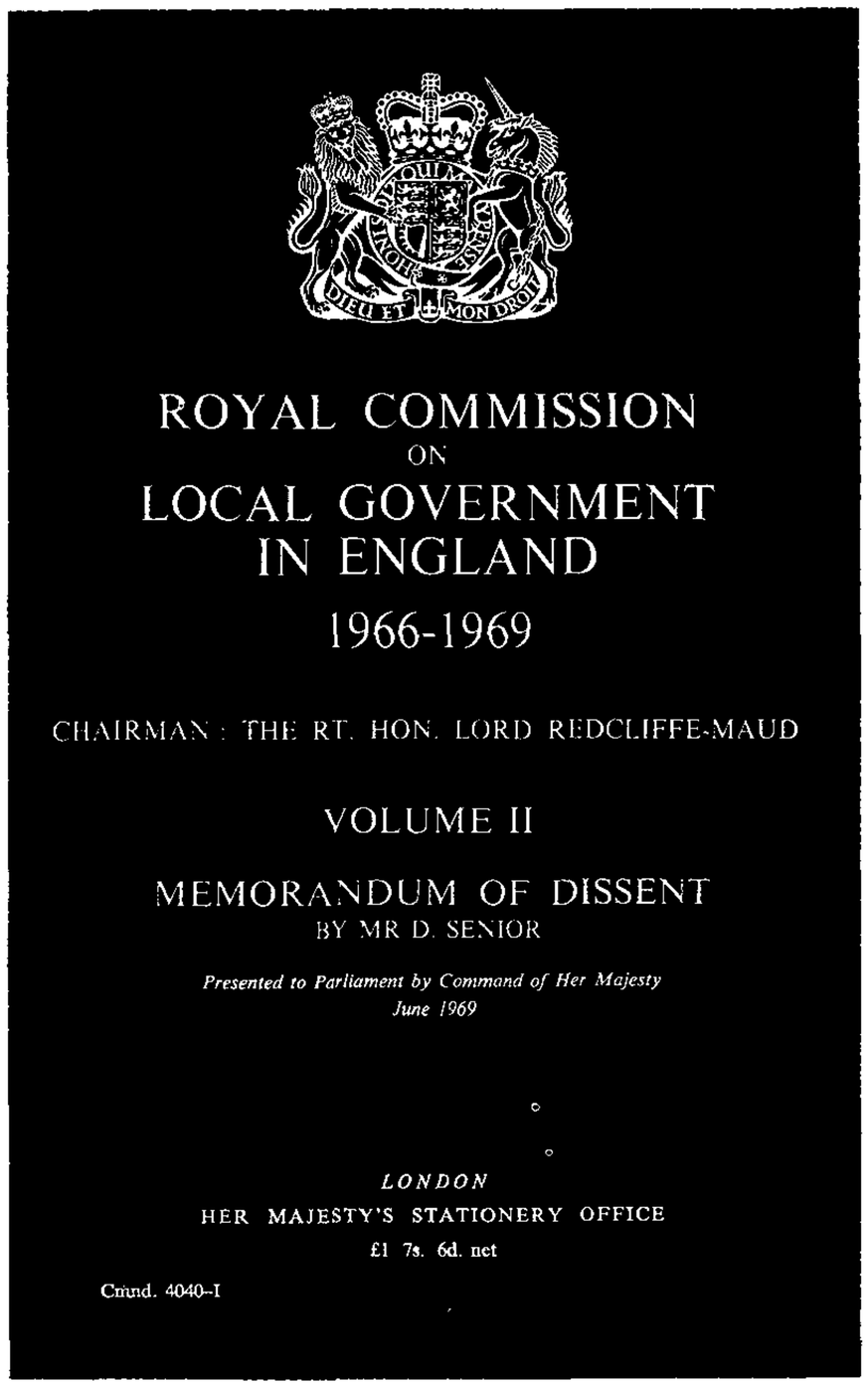
tants per les funcions de planejament, transport i urbanisme, i en termes d'accessibilitat i grandària de població pels serveis personals... A gairebé arreu, una estructura de dos esglaons sembla l'única manera de reconciliar *efectivitat (no eficiència)* funcional i democràcia local» (paràgraf 558). Completa la proposta amb un Consell de Barri, directament elegit (a càrrec dels serveis que els residents estiguin disposats a pagar *addicionalment)* i de 5 Consells Provincials o 12-15 subprovincials.

9 La proposta Senior de 35 autoritats regionals o segon esglaó de govern local, elegides directament, i responsables úniques de les competències infraestructurals (planificació, transport, urbanisme, aigua, sanejament, eliminació d'escombreries, progamació de les inversions públiques, policia, bombers i educació) representa una mitjana d'1 600 000 habitants per autoritat de districte. Igualment, la proposta d'un primer esglaó [6] de 148 unitats (pels serveis de salut, serveis socials, gestió de l'habitacle públic i protecció al consumidor) significa una mitjana de 372 000 residents per cada primer esglaó amb una única autoritat per cada quatre/cinc àrees.

10 La proposta governamental final s'acosta, de fet, més a la proposta Senior que no a la proposta de la Comissió. De totes maneres, 39 countries o segons esglaons i 296 districtes de primer esglaó signifiquen unes mitjanes aproximades d'un milió de residents per country i de 135 000 residents per districte. La millor gestió dels serveis locals suposa, en qualsevol cas, unes àrees grosses que, donades les característiques de la realitat urbana anglesa, són també democràticament viables. Les dificultats d'aplicar els principis esmentats, a Catalunya, semblen clares.

11 Derek Senior en el seu Informe de Dissentiment accentua les *diferències de mètode* amb la Comissió Radcliffe-Maud: «Els meus collegues prenen, com a punt de partida, una qüestió fonamental: quina grandària d'autoritat, o rang de grandària, en termes de població i de superfície es necessita per a una provisió democràtica i eficient de certs serveis i per l'autogovern local en conjunt. La resposta es produeix en termes de població únicament i no prenen en consideració els requeriments geogràfics de democràcia i d'eficiència» (paràgraf 4). És difícil justificar [7] que les diferències de mètode siguin tan grans entre la Comissió i Derek Senior.

12 «El nus de les divergnècies amb els meus collegues és el següent: Ells han adoptat, primer, uns principis d'organització, el principi unitari; segon, un rang de població per a les autoritats unitàries, analitzant el requeriment teòric de l'eficiència funcional i de la viabilitat demòcrata separadament del context geogràfic [...] Penso (diu Senior) que l'enfocament adequat és començar, primer, per analitzar els fets de la geografia social, els requeriments de l'eficàcia [8] i les condicions



de la viabilitat democràtica, posant els resultats en una relació mútua per arribar a determinar *l'escala apropiada per grups de funcions relacionades* i, veure, aleshores, quin principi d'organització és més adequat a les necessitats indicades» (paràgraf 18). «L'aproximació dels meus collegues estableix sacrificis —o compromisos— de la coherència comunitària, de l'eficàcia funcional —especialment en les competències medi-ambientals— i de la viabilitat democràtica... Però com que els meus collegues diuen haver identificat un conjunt d'àrees unitàries, les quals són socialment, econòmicament i geogràficament coherents, satisfactòries com a àrees de planejament i democràticament viables, em veig obligat a establir controvèrsia...» (paràgraf 19).

13 Les principals conclusions que es poden treure de les argumentacions i contraargumentacions anteriors, respecte al treball referit a Catalunya, és la necessitat d'estudiar les *interrelacions mútues entre territori-realitat social i requeriments de la gestió pública,* valorant les *diferents propostes* a partir de les conclusions de l'anàlisi precedent i a la llum dels objectius polítics i problemes de l'administració local catalana que es volen satisfer o resoldre. Tant l'anàlisi territorial com l'estudi de les funcions públiques han d'establir les *diferents escales* [9] *territorials* i *humanes* de Catalunya que son successivament significatives, tant per les relacions territorials com per la gestió de les funcions o competències públiques. Aquest és l'enfocament contingut en el capítol de «Mètode d'anàlisi».

6. En quatre àrees hi hauria un sol esglaó de govern local, segons la proposta Senior.
7. Vegeu, per exemple, Radcliffe-Maud & Wood, 1974.
8. Derek Senior evita, i ho diu explícitament, parlar d'eficiència per les dificultats d'obtenir resultats generalitzables o de xifres úniques. Qualifica les xifres de la Comissió com les *«xifres mágiques».*

9. Escales, llindars, rangs o intervals de població, superfícies i problemática territorial.

14 L'interès de les conclusions dels estudis sectorials de les competències públiques, contingudes en l'apèndix 9 del treball de la Comissió Radcliffe-Maud, així com el capítol social acumulat al Regne Unit en aquest tipus d'estudis [10] han aconsellat de resumir en l'Anex, tots els esmentats estudis sectorials.

15 El *funcionament del sistema anglès de dos esglaons* sembla plantejar, en aquest moment, importants crítiques. Així, un document recent del Partit Laborista anglès [11] diu que els «pitjors aspectes del present sistema de govern local són, en primer lloc, la il·lògica divisió dels serveis personals entre els dos esglaons de govern local *fora de les zones metropolitanes;* en segon lloc, la duplicació i encobriment de responsabilitats en l'urbanisme i els serveis recreatius, i, en tercer lloc, la innecessària distància —«remoteness»— del govern del country en ciutats que poden perfectament gestionar la majoria dels serveis locals des dels propis ajuntaments» (pàg. 1). I continua dient (pàg. 2) que «les noves autoritats de districte haurien de ser més grans, en població i superfície, que la majoria dels districtes actuals en les àrees rurals, perquè hi ha una *grandària mínima efectiva* (encara que és difícil de precisar) per una autoritat local que doni els serveis educatius i els serveis socials». Les grandàries mínimes les situen per sobre dels 100 000 residents.[12] Per gestionar tots els serveis educatius recomanen àrees entre 100 000 i 200 000 residents. Continuen, però, sustentant unes autoritats regionals directament elegides molt grans i un esglaó de Consells Locals.

16 També el sistema de dos esglaons en les àrees metropolitanes s'ha posat en qüestió. Recentment, el Greater London Council (24 de maig de 1977), va convidar Sir Frank Marshall, advocat i antic líder conservador de l'ajuntament de Leeds, a revisar el funcionament d'aquell organisme metropolità. Els termes de referència [13] eren els d'«examinar les relacions entre el govern central, el Greater London Council, d'altres autoritats locals i organismes públics, la distribució de poders, funcions i obligacions entre els que afectessin el Greater London, i fer recomanacions» (pg. 1). El punt de partida era, probablement, que «ningú no estava segur a quins Ajuntaments havia d'anar a queixarse per arranjar un forat al carrer» (The Economist, 8 de juliol 1978).

17 Les conclussions de Sir Frank Marshall apunten «un canvi de certs poders financers des del Departament (central) de l'environament al Greater London Council, i molta més responsabilitat per les qüestions d'administració diària des de l'organisme metropolità cap als (32) boroughs. En qüestions de govern local, la *primera i única parada* del londinenc mitjà hauria de ser el seu Ajuntament local». No proposa un canvi d'escala territorial [14] sinó una redistribució de poders entre tots els esglaons de l'Estat, però especialment entre els esglaons locals. L'informe Marshall recomana que l'autoritat metropolitana de Londres pugui també incidir en l'atracció d'activitat econòmica o en els aspectes turístics, donant al Greater London Council la funció d'establir l'estratègia global de l'aglomeració urbana i econòmica. També l'enfocament de l'organització polítiico-administrativa en àrees metropolitanes és útil per a l'elaboració de la proposta a Catalunya.[15]

18 Potser l'anàlisi més recent (1980) és la d'Allan Norton,[16] que assenyala com la reforma va fallar en tractar unitàriament els centres urbans i els seus corresponents àmbits rurals. «La reforma no va crear un sistema fàcil d'entendre per part del públic (...) i els interessos de les diferents administracions locals continuen essent antagònics» (pàg. 273). Des del punt de vista *polític*, el sistema de dos esglaons i d'augment de la grandària ha ocasionat un major protagonisme dels partits polítics, per sobre de les agrupacions electorals. Des del punt de vista d'eficàcia, la reorganització ha portat a millors dotacions de personal tècnic, encara que amb forta competència entre administracions per obtenir personal més qualificat. Des del punt de vista del planejament, les noves unitats permeten una millor planificació regional. Globalment i retrospectivament, el concepte unitari de la Comissió hauria donat un començament millor (...) i gairebé segur que hauria tractat amb més racionalitat els problemes de l'eficiència i les prioritats, en una situació econòmica en la qual el creixement serà contingut» (op. cit., pàgina 274).

19 Finalment, cal descriure amb deteniment el sistema anglès actual.[7] La reorganització de 1974 estableix dos nivells d'administració local: un primer denominat «county» (que a Escòcia té el nom de «regió» i en les àrees metropolitanes «metropolitan county»), i un segon nivell o «district» (que correspon al «borough» del Greater London Council). Les competències de cada nivell, així com les competències compartides, es detallen a continuació, pel cas d'una *zona metropolitana:*

«County» no Metropolità

— Pla d'Estructura i Plans Locals.
— Educació (tots els nivells, exc. Univ.)
— Bombers
— Prevenció d'Inundacions
— Defensa del Consumidor (control de qualitat)
— Camins: Senyalització i Manteniment
— Jutjats
— Biblioteques
— Parcs Nacionals
— Política
— Registre de població
— Carreteres, carrers, etc.

10. Entre 1950 i 1969 es van publicar al Regne Unit una trentena d'estudis i informes sobre competències públiques.

11. «Local Government Reform in England» approved by the National Executive Commitee on 28 June 1978.

12. S'ha vist més amunt que la mitjana actual de població per districte está al voltant dels 135 000 habitants.

13. «*The Marshall Ingeniery on Greater London. Repost to the Greater London Council by Sir Frank Marshall, M. A., L. L. B.*», Greater London Council 1978.

14. Un dels criteris per a no eixamplar el territori del Greater London Council fins als límits dels moviments residència-treball, va ser el 1960, no crear un contrapès massa gran al govern central.

15. Vegeù també per exemple, la proposta Llisset de juliol 1977, mímeo.

16. NORTON, A.: «Britain: England and Wales» a *Rowat, C. D.,* (ed.) (1980).

17. Vegeù CLUSA, J.: «Notas sobre administración local en el Reino Unido». *Butlletí de CEUMT,* n.° 4, págs. 11 a 16.

— Eliminació d'Escombraries
— Serveis Socials (infància, vellesa, minusvàlids, etc.)
— Regulació i planificació del tràfic.

Competències compartides

— Assessorament ciutadà
— Zones esportives
— Camins: Creació
— Il·luminació de carrers
— Parcs i zones d'esplai
— Aparcament
— Transport públic
— Turisme
— Regulacions Específiques

«Districte» no Metropolità

— Llicències d'edificació i permisos
— Aeroports
— Regulació d'edificis
— Cementiris
— Control ambiental
— Protecció de les costes
— Habitatge
— Llicències per a jocs, animals domèstics, etc.
— Mercats i fires
— Recollida d'escombraries
— Neteja dels carrers

20 A part d'aquest cas general, existeixen algunes variants a Londres, a Escòcia, a les àrees metropolitanes i a Irlanda del Nord. En el cas del Greater London Council, aquest perd algunes competències que passen als Boroughs, d'altres són compartides i d'altres passen a dependre directament de l'Administració Central. Un exemple del primer cas és la «Defensa del Consumidor», en el segon cas, «Carrers i Carreteres»; i la Policia, l'Educació (que depèn d'un organisme específic encara que amb representació als Boroughs) i l'Aeroport, en el tercer cas. A Escòcia, les autoritats de les «Regions» tenen com a competències especials les de «recaptació d'Impostos» i d'«Aigua». El sistema de govern local a Irlanda del Nord és molt diferent del sistema descrit més amunt: només hi ha 26 autoritats locals, cadascuna d'elles és responsable de «tots» els serveis locals i existeixen diferències en la distribució de competències entre l'Administració Central i Local.

21 Cal notar que, algunes competències públiques tan importants, respecte a la qualitat de la vida urbana, encara que no respecte a l'organització del sistema econòmic, com «Educació», «Serveis Socials», «Habitatge», «Transport», «Defensa del Consumidor» o «Control de qualitat ambiental» pertanyen a l'Administració Local. Especialment, cal tenir en compte que, al voltant d'un terç de tots els habitatges que es construixen són d'iniciativa pública local.

22. La reorganització de 1974 va normalitzar la situació de les finances locals i va clarificar l'assignació de recursos des de l'Administració Central a la Local. Els recursos dels governs locals al Regne Unit representen al voltant del 30 per cent dels recursos del Sector Públic (excloent la Seguretat Social), mentre a Espanya difícilment arriben a un 15 per cent. En 1971, els Ajuntaments Britànics gastaren unes 21 000 pessetes per resident, que arribaren, fins a les 40 000 pessetes, el 1977. Comparativament, es pot indicar que el pressupost de l'Estat espanyol, el 1978, fou d'unes 80 000 pessetes per persona, i els pressupostos dels Ajuntaments oscil·laven entre 4 i 10 000 pessetes per resident. Aquestes diferències es deuen, no tan sols a les majors competencies de l'Administració Local al Regne Unit (un 38 per cent de les despeses corrents —el 1971, excloent els interessos dels préstecs— es dedicava a l'educació i un 46 per cent de les despeses de capital a la inversió en habitatges) sinó també a l'oferta d'un nivell més gran de serveis públics (al voltant d'un 90 per cent de la població escolar està escolaritzada en centres públics).

23 Referent a les despeses, existeix una clara separació entre les despeses corrents (personal, manteniment, conservació, material) i les despeses d'inversió en obra nova (pressupost de capital). Els ingressos corrents de cada nivell de l'Administració Local, s'obtenen de tres fonts úniques:

— les «Taxes» per serveis concrets: Lloguer d'habitatges o tarifes de transport representen al voltant d'un 30 per cent de tots els ingressos.
— La «rate», que és l'impost local únic, i que representa un tant per cent variable segons les autoritats locals, sobre l'avaluació del sòl i de l'edificació representa prop d'una tercera part dels ingressos corrents.
— Les «ajudes del govern» o «grants» que cobreixen, aproximadament, el 40-50 per cent que resta.

24 Les «rates» són recaptades a un sol nivell de govern local, encara que després es reparteixen entre els dos nivells. Les «taxes» es recapten mitjançant el nivell que té la competència corresponent, i les «ajudes del govern» es distribueixen independentment a cada nivell, encara que, en ambdós casos, la distribució té en compte tres elements:

— *«Recursos»* que són recaptats de manera que les àrees amb base fiscal petita siguin compensades (perequació) per a igualar els ingressos procedents de les «rates».
— *«Necessitats»,* que representen gairebé un 70 per cent de l'ajuda total a distribuir, i que es reparteixen segons les necessitats concretes de cada àrea (nombre de nens en edat escolar, població més gran de 65 anys, dispersió de la població, superfície, etc.).
— Un «element domèstic», que normalment va a serveis. (Per exemple, el 50 per cent del cost de la policia o el 80 per cent del cost dels plans de remodelació urbana aprovats).

Al mateix temps, els recursos per a despeses de capital o d'inversió (periodificats anualment) s'obtenen principalment de préstecs, de Govern Central o de la Banca Privada i, en una petita part, inferior al 10 per cent del total, en ajudes específiques de l'Administració Central. La devolució dels préstecs grava les despeses corrents en límits que oscil·len al voltant del 20 per cent d'aquestes despeses.

25 Les relacions amb l'Administració Central no es produeixen amb un departament corrent (aquest seria el cas espanyol, amb la Direcció General de l'Administració Local del Ministeri de l'Interior) sinó amb departaments específics, i la distribució de la «grant» anual es discuteix entre el Ministeri de Finances i els representants dels governs locals. El principal control de l'Administració Central es produeix mitjançant «auditories» de comptes, en la determinació de nivells mínims de serveis públics o en el moment de distribuir ajudes per a finalitats específiques (programes de rehabilitació urbana, plans de transport, etc.). En qualsevol cas, el nivell d'autonomia política local (competències i recursos) és alt.

3.2 L'EXPERIÈNCIA FRANCESA AMB REFERÈNCIA A LA CATALUNYA NORD *

1 A França, la unitat de govern local és la «commune», que es basa en la llei de 1884 i, més modernament, ha estat regulada pel «Code Municipal» de 1957. Avui hi ha al voltant de 36 000 municipis, dels quals 4002 tenen menys de 100 habitants, 7204 entre 100 i 200 habitants, i prop de 18 000 entre 200 i 1000 habitants. Només 386 tenen una població resident superior als 20 000 habitants. Des de fa molts anys, i sobretot després de les transformacions econòmiques dels anys 60 (abandó del medi rural, concentració urbana, etc.), s'ha desenvolupat un debat sobre la problemàtica municipal. Des de 1970 s'han estudiat dos importants projectes de Llei i, actualment, a l'Assemblea, s'està discutint un altre projecte de Llei sobre collectivitats locals.[18] No es pot dir, doncs, que l'Estat francès hagi fet, encara, una reforma per a resoldre els problemes de l'adequació dels àmbits municipals a les necessitats de serveis que han d'oferir els Ajuntaments.

2 L'administració local francesa, amb un sol esglaó,[19] es caracteritza principalment, per un control fort per part del poder executiu central, representat pel Prefecte del Departament [20] i per tenir unes competències ben definides (serveis socials, urbanisme, aigua, gas, electricitat, mercats, escorxadors, construcció i manteniment d'escoles, serveis culturals, protecció de foc, desenvolupament de l'activitat econòmica, etc.)

3 Els ingressos fiscals són elevats, comparativament als dels ajuntaments espanyols, i eren d'unes 5 000 ptes. per habitant el 1973.[21] Els ingressos locals ordinaris provenen dels impostos directes (taxes sobre la propietat i sobre l'activitat econòmica), dels impostos indirectes (participació en les taxes sobre salaris, amb un mínim garantit),[22] dels ingressos patrimonials i de serveis, i de subvencions ministerials directes. El 42 per cent de la despesa de funcionament es dedicava, com a mitjana, al pagament de personal, un 13 per cent a les despeses financeres i un 11 per cent a les despeses mancomunades.[23]

4 La Llei de 16 de juliol de 1971 sobre fusions i reagrupaments municipals fou el primer intent seriós de resoldre el problema dels municipis de les zones rurals, sotmesos a l'èxode de població. Davant de l'evolució de tots els ajuntaments, partia de la idea que la cooperació intercomunal no es desenvolupava bé i no resolia els problemes. Per a fer l'anàlisi de les realitats comunals foren utilitzats tres criteris: el criteri demogràfic, el financer, i el concepte de *vida collectiva,* lligat als equipaments.

5 El criteri demogràfic mostrava que molts ajuntaments perdien població i anaven cap a l'abandó; però mostrava que aquest moviment de població privilegiava alguns nuclis, i que calia continuar amb la redistribució de la població (l'informe deia «redistribució natural») a causa de l'evolució de l'estructura econòmica. El criteri financer era necessari per a analitzar les conseqüències d'aquesta transformació, dins la gestió dels ajuntaments, i ressaltava el fet que una part important dels municipis tenia viabilitat financera gràcies a l'ajut exterior de la perequació entre l'estat o el departament i el municipi; al mateix temps, molts ajuntaments tenien recursos financers elevats gràcies a les activitats que concentraven dins llur àmbit territorial (comerç, indústria, etc.), i en resultaven desigualats de base fiscal.

6 El primer objectiu de la reforma era racionalitzar les inversions concurrents, suscitades perquè tots els ajuntaments petits volien tenir els seus propis equipaments. L'anàlisi dels pressupostos mostrava que les despeses de funcionament tenien una tendència a pujar dins del pressupost global dels petits ajuntaments amb una conseqüent paralització de la inversió. El tercer criteri utilitzat, més subjectiu, permetia veure que, gairebé tota la vida collectiva desapareixia dels petits municipis i que aquesta manca de vida es traduïa en la necessitat d'equipaments. Una part de la població viu dins dels municipis sense cap servei i els havien d'anar a cercar als centres més importants.

7. La Llei del juliol de 1971 preveia que a cada departament s'havia d'elaborar un projecte per un grup de treball compost per funcionaris i polítics. Aquest pro-

---

* La redacció d'aquest capítol ha anat a cura de Joan Pere GENSANE, geògraf, Perpinyà.

18. «Rapport de la Commission de lois constitucionelles sur les projects de loi pour le devèlopement des responsabilities des collectivitées locales» n.° 307 — Senat 1978-79.

19. A França hom va crear un esglaó regional per la Llei de 5 de juliol de 1972 (en vigor des de l'1 de novembre de 1973). Es van definir 22 regions amb poblacions de oscilen entre un milió (excepte Còrsega) i deu milions d'habitants (París). Les competències dels organismes regionals estan limitades a l'estudi, la planificació i la proposta. La meitat dels membres són diputats i senadors elegits per la regió i l'altra meitat són representants de les collectivitats locals. No han tingut incidències importants sobre l'administració local. Vegís ALEMANY, J., (1978), «La reforma regional en Francia», *Butlletí del CEUMT,* n.° 4, págs. 17 a 21.

20. El prefecte té poder per anullar un pressupost local.

21. La mitjana espanyola d'ingressos era de 2300 ptes./hab. l'any 1974, més unes 830 ptes./hab. de les Diputacions de règim comú. La pressió fiscal local financera va ser del 4,6 per cent respecte al Producte Interior, enfront del 18,3 per cent de l'Estat el 1980; la de la Seguretat Social era del 18 per cent en aquest mateix any.

22. De 130 fr./hab. (unes 2400 ptes./hab.), l'any 1974.

23. Vegeu, per una descripció detallada, MOREAU, J.: «Administration Régionale, Locales et Municipale», 5.ª edició, Dalloz, París 1980.

jecte havia de proposar una classificació dels municipis en 3 grups: primer, els municipis que poden assegurar llur propi desenvolupament; segon, els que havien de fusionar-se, i, tercer, els que havien d'ajuntar-se a través de la cooperació. L'aplicació d'aquest pla no es va produir. El preàmbul de la Llei establia d'una manera molt clara i repetida que el projecte no era obligatori i que es respectava la llibertat de cada municipi. Aquesta idea també ha impedit les reformes posteriors a França.

8 El document elaborat pel grup d'estudi de Perpinyà [24] preveia reduir, pel Departament, el nombre de municipis de 232 a 123. L'anàlisi dels problemes financers, especialment els de la pressió fiscal, l'endeutament i les despeses de funcionament per habitant, mostraven que els municipis menys viables eren els de menys de 700 habitants; sembla, però, que dins la metodologia utilitzada hi hagi un buit entre l'anàlisi i el mode de les fusions. Faltaven uns criteris geogràfics i de relacions entre els diversos municipis per a triar les diverses fusions amb el màxim d'operativitat. La reforma propugnada el 1971 va ésser, dins els límits reduïts de la seva aplicació, una adaptació (o temptativa d'adaptació) administrativa a les realitats de mancomunació que es van començar a produir als anys seixanta. La poca operativitat de la Llei, en la direcció d'una millor eficàcia, va ser deguda al fet que el govern central no es va voler enfrontar amb les crítiques comunals.

9 L'informe Guichard [25] de l'any 1976, fou el segon gran treball realitzat sobre la problemàtica territorial; es tractava d'un treball demanat pel president Giscard d'Estaing però que mai no va passar de ser un document de reflexió del poder central. L'informe no es va traduir en un debat o en una proposició de llei. «Vivre Ensemble» feia la síntesi de tots els treballs anteriors i dels debats sobre la problemàtica territorial. L'informe partia d'unes constatacions: l'excessiva concentració del poder en mans de l'Estat (que paralitzava iniciatives locals) i el repartiment poc definit de les competències entre l'Estat i l'Administració local. L'informe mostrava també, la permanència del municipi i la seva manca d'adequació a les realitats d'una societat actual desenvolupada, i que les exigències de sobrepassar el quadre estret dels municipis es demostrava amb la pràctica quasi generalitzada de la cooperació intermunicipal (1700 sindicats agrupen 17 000 municipis).

10 Guichard indicava que calia definir clarament l'espai de competències entre l'Estat i les collectivitats locals, indicant el camp de la possible descentralització. En la proposta, l'Estat conservaria les competències generals, les funcions tradicionals i la gestió dels serveis públics bàsics, però totes les altres competències podien ser descentralitzades. Per a fer aquesta transformació calia seguir el camí de l'augment de les responsabilitats locals. El canvi a proposar s'aplicava a una nova xarxa territorial diferent dels municipis; una xarxa apta per a l'exercici efectiu de *competències ampliades i noves: les comunitats de municipis,* encara que cada municipi francès és irremplaçable com a institució de participació i lligam privilegiat de la democràcia local. Les federacions de municipis que seran comunitats són irreemplaçables com a instruments d'administració moderna capaç de rebre de l'Estat veritables competències i veritables mitjans d'exercir-les.

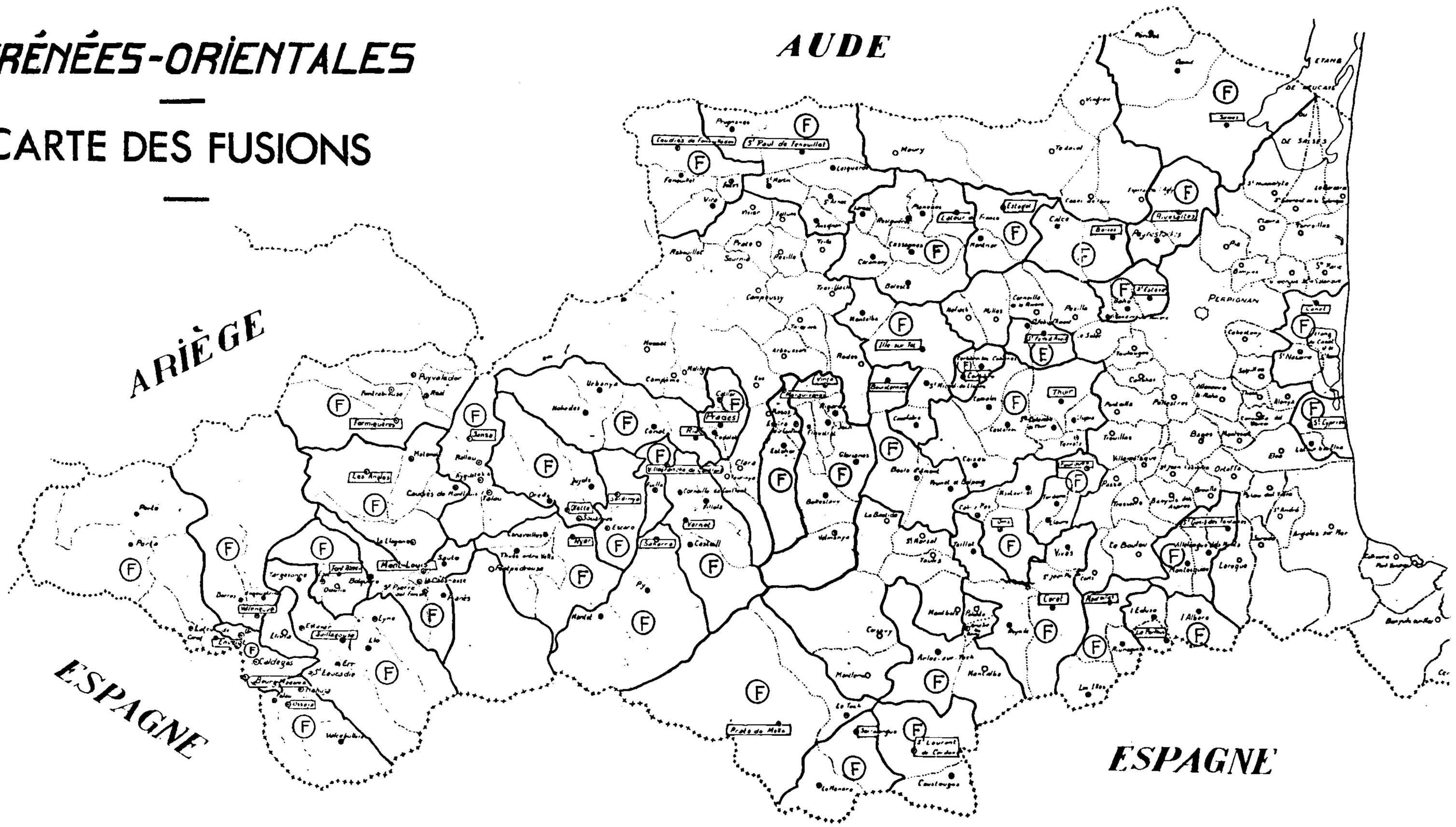
11 El moviment de reorganització partiria d'una pràctica ja bastant provada: la cooperació intermunicipal. Es proposava la creació d'una comissió que seria l'encarregada de realitzar el *mapa de les comunitats.* Aquesta comissió hauria de ser independent per a poder realitzar el treball d'anàlisi sense interferències partidistes, dins el límit del que fos possible. Serien necessaris tres grups de dades per a analitzar la realitat territorial: Primer, les dades relatives a l'*organització del territori* (demografia, geografia, activitats econòmiques, etc.). Segon, les dades relatives a les *solidaritats existents* (anàlisi de la cooperació, trets de la història local, relacions culturals, etc.) I, tercer, les dades relatives a la *gestió dels serveis.* Amb la síntesi d'aquests tres tipus de dades es podria fer el dibuix de les comunitats. El mapa de comunitats comunals resultant d'aquest estudi, segons l'informe Guichard, presentaria, aproximadament 750 comunitats urbanes (26 milions d'habitants) i unes 3600 comunitats rurals de *5000 habitants* en mitjana, (18 milions d'habitants). Al *primer nivell,* que correspondria a l'actual municipi, li quedarien les funcions dites de contacte: registre civil, eleccions, animació cultural; al *segon nivell,* que correspondria a la comunitat, li quedarien les funcions de gestió i programació (plans d'urbanisme, xarxes infraestructurals, etc.). Respecte a la primera temptativa de reforma (1971), l'informe Guichard proposava d'anar molt més lluny, però a causa de la situació política i al fet que el govern no va practicar cap política de descentralització, la reforma va ser oblidada. Cal recordar també, que la reestructuració *hauria posat davant del poder central un poder local molt més fort que el dels municipis actuals.*

12 Actualment s'està debatent una nova reforma de les collectivitats locals: (Llei 307/Senat 1978-79) i, de fet, segueix les conclusions de l'Informe Guichard en la part de distribució de responsabilitats i competències. Es pot dir també, que ha abandonat tota referència a reorganitzar els àmbits territorials. Els textos que acompanyen el projecte de Llei diuen ben clarament:

— «el respecte a les estructures i de les institucions locals pot ésser considerat a l'hora actual, com un punt segur»
— «no es toca res de les NOSTRES estructures departamentals i municipals (...) són tractades amb el més gran RESPECTE...»
— «des de fa ara 20 anys, sota la pressió dels teòrics, per no dir dels tecnòcrates, han estat fetes moltes temptatives pels governs, amb vista a remodelar autoritàriament els nostres municipis i a desagrupar-los en conjunts més grans...»
— «les dificultats en què es troben els petits municipis han d'aconseguir solucions dins el quadre de la *lliure cooperació intermunicipal...*»

24. Prefectura dels Pirineus Orientals, «Loi du 16 juillet 1971. Plans des fusions et regroupaments des communes des P.O.»
25. «Rapport de la Commission de Dévelopment des Responsabilités Locals, (1976)». *Vivre Ensemble,* La Documentation Française. París.

Mapa 3.1.- Fusions del Pirineus Orientals



Es veu amb aquestes frases els límits i el destí que han tingut les reflexions sobre una reorganització territorial.

13 Aquesta reforma sembla el punt final de les diverses temptatives de reestructuració. Malgrat això, apunta molt sobre la cooperació entre els municipis, davant la realitat dels problemes que plantegen uns àmbits territorials no adequats, es busca una solució de compromís per a poder resoldre aquesta inadequació. El compromís es basa en l'existència confirmada i reforçada del municipi, però també en la pràctica de la cooperació intermunicipal per a resoldre els problemes de gestió. Aquesta reforma segueix les conclusions de l'Informe Guichard sobre el problema de la democràcia local en redefinir la distribució de competències entre Estat i municipis i instaurant una dotació global d'inversió per a cada municipi. Amb aquest compromís es conclou el debat sobre la transformació del quadre geogràfic dels municipis.

14. L'exemple de la *Catalunya Nord* [26] és significatiu per veure com els municipis s'han anat adaptant a les situacions canviants. Les transformacions econòmiques a la Catalunya Nord han provocat una redistribució de les activitats i de l'espai. La muntanya s'ha desertificat, el desenvolupament turístic ha creat unitats ben precises, i s'ha produït una concentració a l'entorn del nucli principal de Perpinyà. La població total s'acosta als 300 000 habitants. Molts municipis han vist pujar i han concentrat els serveis, i paral·lelament, hi ha municipis que han vist baixar llur població i dels quals han marxat els serveis vells i nous.

Al mateix temps que la diferenciació s'efectuava entre els ajuntaments (rics i altres pobres) el quadre institucional d'intervenció no ha canviat. Tots els ajuntaments, per raons polítiques i també de moda, s'han llançat a polítiques d'equipament sense coordinació o estudi de conjunt respecte a les necessitats reals. S'ha pogut practicar, moltes vegades, una política de prestigi, perquè fins als anys 72-73 s'estava en un període d'expansió. El resultat, és en molts casos una situació de sobreequipament perquè cada municipi vol els seus. Un conseqüència d'aquest fet és un endeutament fort, amb dificultats de tornar els crèdits per les pèrdues de població; només alguns ajuntaments han utilitzat les fòrmules de cooperació per a dividir els costos.

15 Els sindicats de cooperació han realitzat les obres d'infraestructura (aigua, escombraries, etc.). Davant dels serveis positius donats, la vocació dels sindicats de municipis s'han anat ampliant. Aquesta adaptació dels ajuntaments davant de les necessitats mostra que el quadre municipal no és adequat per a resoldre els serveis que els ajuntaments han donat a la població i a les activitats. La pràctica ha desenvolupat damunt l'ajuntament clàssic un *nivell operatiu* per a realitzar operacions concretes; un nivell que, gràcies a aportacions financeres superiors, permet de tenir millors serveis. Per exemple, els 7 ajuntaments del Capcir, gràcies als equipaments municipalitzats de l'esquí i l'explotació dels boscos l'any 1979 tenien uns pressupostos globals d'1 594 000 Fr. per una població de 1080 habitants.

16 La utilització d'aquesta possibilitat permet de realitzar operacions més importants que si es feia individualment per municipis. Els municipis no tenen la mateixa base fiscal i per tant, no tenen les mateixes possibilitats d'oferir serveis. En els casos de Les Angles (825 000 Fr.), La Llagone (72 000 Fr), Fontrabiosa (117 000 Fr.), Formigueres (215 000 Fr) i Real (215 000 Fr), una actuació fraccionada no permetria grans inversions. Aquests ajuntaments han creat uns sindicats anomenats de vocació múltiple, per a l'electrificació, per al repetidor de televisió, per a recollir les escombraries, per al tractament de les escombraries i per a les escoles. Sobre la costa, els quatre municipis: Cervera, Banyuls, Portvendres i Cotlliure van crear, també, un sindicat que, després d'una llarga pràctica (des de 1962), va ampliar la seva vocació i va participar en un programa d'ordenació rural (augment de l'espai vitícola, repoblació per lluitar contra l'erosió, etc.). Tots els ajuntaments de Catalunya Nord, avui dia estan integrats dins els sindicats que serveixen per a realitzar serveis infraestructurals. Això mostra que els equips municipals, fora de tot partidisme, han vist la necessitat de sobrepassar l'àmbit estret del municipi. La profusió de sindicats no s'ha fet d'una manera racional (molts ajuntaments tenen dins els sindicats, interessos diferents). Corregir això és l'objecte de la llei ara en discussió.

17 L'experiència francesa de reorganització de l'administració local, que comença seriosament amb la Lei de 1971 i continua amb les propostes de l'Informe Guichard, posa en evidència que qualsevol reforma té un termini de gestió molt llarg, malgrat les necessitats i les adaptacions municipals a la realitat canviant.

3.3. EL RÈGIM LOCAL A BÈLGICA

1 A Bèlgica existeixen tres regions, que són la valona, la flamenca i l'àrea de Brusselles, i nou províncies dividides en districtes, aquests en cantons i, finalment, en municipis. També hi ha federacions de municipis i aglomeracions de caràcter urbà.
Des de 1975 fins a 1977, el nombre de municipis s'ha reduït de 2359 a 596. Les províncies són presidides per un governador i representades per un consell elegit democràticament. L'àrea de Brusselles, a més, disposa d'un règim jurídic especial.

Es nomenaran tres ministres, un de cada regió, per portar endavant els punts establerts. T. Pou [27] opina que és molt probable que el govern posterior al Pacte de Stuyvenberg modifiqui les normes constitucionals a fi de poder organitzar un sistema amb més caràcter federal.

26. Vegeù BARATE, Cl.: *Cooperation Intercommunale*, tesi doctoral, Facultat de Dret de Montpellier.

27. POU, T.: *Problemes i possibilitats de l'administració local en una Catalunya autònoma*, dins «Catalunya cap a l'any 2000». Edit. Blume-Fundació J. Bofill (Barcelona 1979), pàgs. 229-231.

2 A Bèlgica el règim local es troba en un procés de transformació, com a conseqüència dels Pactes d'Egmont, de 7 de juny de 1971, i de Stuyvenberg, de 28 de febrer de 1978, que subscrigueren els partits majoritaris. Aquests Pactes implicaren una pregona reforma de l'administració territorial, molt més propera a un sistema federal. Els objectius fonamentals que es volen assolir són:

a) Potenciació de les regions existents i dels municipis, com a òrgans bàsics de la gestió pública territorial.
b) Dotar les regions de personalitat jurídica, assumint gran part de les competències que avui retenen tant l'Estat central com les províncies. Podran actuar sobre les següents matèries: emissió de deute públic, repartiment de fons públics municipals i provincials, ordenació del territori, protecció de la natura, boscos, urbanisme, activitats molestes de les indústries, habitatge i regulació de l'accés a la seva *propietat, expansió econòmica, explotació de riqueses* naturals, política de producció d'aigua potable i autorització de captacions, depuració d'aigües residuals, rius no navegables, coordinació intermunicipal, tutela sobre els actes dels municipis, fusió de municipis, etc. El repartiment interregional del pressupost global de l'Estat es realitzarà conforme a un criteri d'un terç proporcional a la població, un altre a la superfície regional i altre als impostos directes pagats per les persones físiques de la regió. La representació regional estarà composta del mateix nombre de membres que aquesta té al parlament, excepte per la regió de Brusselles que en tindrà el doble.
c) Mantenir provisionalment les 9 províncies, transferint a les regions llurs funcions de tutela sobre l'administració municipal, i un cop s'hagin traspassat totes les competències pròpies, se suprimiran.
d) Possible creació de 25 subregions (13 a la regió valona, 11 a la regió flamenca i 1 a l'àrea de Brusselles) a fi de realitzar funcions executives que els diversos òrgans administratius li encomanin. Cada subregió tindrà un consell elegit, tal com ho seran els càrrecs locals.
e) L'Estat es reservarà aquelles competències que, en els pactes, es consideren d'autèntica transcendència nacional.

3 Efectivament, després dels Pactes, la Llei de 23 de juliol de 1971 inicià la reforma, que no es va poder considerar acabada fins la Llei de 30 de desembre de 1975. Entrà definitivament en vigor el dia 1 de gener de 1977. De 1975 a 1977 el nombre de municipis es reduí a 2359 a 596. (Una reducció semblant, abans que a Bèlgica, s'havia produït a Suècia i als Països Baixos).

Tota aquesta reforma responia a un clima que feia anys que s'havia anat creant però que, per raons diverses, cap Govern s'havia atrevit a córrer el risc de posar-la en pràctica.

3.4. AUTONOMIA REGIONAL I GESTIÓ LOCAL A ITÀLIA

1 A Itàlia, existeixen institucionalment tres nivells de govern i administració local que són les «Regioni», les «Province» i les «Comuni». A més, aquestes entitats, i en particular les Comuni, poden desenvolupar alguna de les seves funcions mitjançant una forma organitzativa particular anomenada «Aziende Speciali». Cal esmentar, també, l'existència d'altres dues entitats administratives que són les «Comunità Montane», que es troben institucionalment entre el municipi i la província, i les «comprensori», situades entre la província i la regió.

2 A Itàlia, la reforma autonòmica regional parteix de la *Constitució de 1948 en la que es decidí* organitzar l'aparell de l'Estat a partir del principi d'autonomia i de descentralització, que es pragmatitzà sobre tot en l'establiment de regions autònomes. En el procés de construcció de l'Estat italià es debateren criteris tant federals-regionalistes com unitaris. És per això, que J. Beneyto diu que ja «el 1860, Marco Minghetti, recolzat per Cavour, va preveure que la unificació en curs reconegués un cert poder regional, donant a l'Estat únicament les funcions de vigilància de la llei».[28] Durant el funcionament de l'Estat unitari, a primers de segle XX, s'exigiren àmplies competències regionals, que el feixisme intentà d'esborrar amb la consolidació d'un Estat fortament jeràrquic i centralitzat. Després, l'existència de moviments separatistes, la proclamació de l'Estatut sicilià, el 14 de maig de 1945, i el temor a la formació d'un govern central de caire esquerrà facilità l'elaboració d'una Constitució amb criteris d'autonomia.

3 El procés per a l'establiment d'aquest règim autonòmic ha estat molt llarg. S'inicià, el 1950, amb l'incompliment de les disposicions sobre la immediata celebració d'eleccions a les regions. Després, el 1953, s'aprovà la Llei sobre «la Constitució i funcionament dels órgans regionals» que, tal com assenyala E. Argullol,[29] es podia haver titulat de «no constitució», ja que transcorregueren uns quinze anys fins que, el 1968, es va aprovar la llei sobre «Normes per a l'elecció dels Consells regionals de les regions d'Estatut ordinari». Ja el 1970, se celebraren les primeres eleccions regionals i s'establiren les primeres atribucions financeres. I, el 1972, es concediren els primers traspassos a les regions d'Estatut ordinari.

4 El total de regions italianes és de vint, que es classifiquen en quinze regions d'Etatut ordinari, i les cinc d'Estatut Especial, Sicilia, Sardenya, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige i Vall d'Aosta). Les quinze regions d'Estatut ordinari tenen poders tant legislatius com administratius sobre matèries com l'agricultura,

28. BENEYTO, J.: *Las Autonomías. El poder regional en España,* Madrid, Siglo XXI editores, 1980, pàg. 57.
29. ARGULLOL, E.: «Les autonomies regionals a Itàlia», Barcelona, *Administració Pública,* n.º 1, 1978, pàg. 87.

el turisme, la sanitat i l'assistència, la planificació territorial i urbana, l'ecologia i les obres públiques. Els òrgans bàsics de govern de la regió són el Consell Regional, com a parlament regional, la Junta i el seu president. Amb tot, la Constitució estableix la figura del Comissari del govern, com a element de relació entre la regió i el govern de la República, a més d'una Comissió Mixta de les dues cambres del Parlament per a les qüestions regionals. Les regions poden legislar sobre l'organització administrativa interna de la mateixa regió, però, per tal d'impedir un augment burocràtic de la gestió, gran part de les funcions administratives es realitzen mitjançant les institucions locals existents.

5 L'autonomia regional, peça clau en l'organització de l'administració local a Itàlia, es tradueix en una autonomia legislativa i financera reconeguda, tant per l'existència d'un Estatut regional propi, com per les lleis dictades al Parlament. L'Estatut estableix les normes relatives a l'organització interna de la regió i permet la iniciativa de referèndums sobre qüestions d'àmbit regional, amb capacitat per influir al Parlament. La Constitució també permet la coordinació interregional. Existeix una àmplia autonomia legislativa que en les regions d'Estatut especial es veu limitada per la importància que el govern concedeix a la reforma de les estructures socio-econòmiques que, segons les regions, són molt desiguals. L'organització administrativa de les regions ha estat molt condicionada per la manca i dependència de recursos, tant humans com materials, la qual cosa ha motivat una delegació de les seves competències a l'administració local, sobre tot vers els municipis que han vist augmentar llurs atribucions. Pel que fa a la qüestió financera, les possibilitats d'actuació regional estan molt minvades per la manca de recursos econòmics que, amb prou feines, serveixen per a assolir llurs pròpies despeses de funcionament. I, si pretenen desenvolupar inversions econòmiques, les regions han de recórrer a altres mitjans aliens, amb el que desapareix del tot la seva virtual autonomia financera.

6 Existeixen 94 províncies les quals, a causa de la creació i el reconeixement d'una autonomia regional, no disposen d'unes funcions gaire precises. Fins ara han estat òrgans perifèrics de l'administració estatal, clarament inspirada en el model departamental francès. Malgrat tot, encara que les seves funcions hagin estat reduïdes poden efectuar moltes de les tasques precises per al desenvolupament sub-regional.

7 A Itàlia hi ha uns 8074 Comuni que estan repartits d'una forma molt diversa i desigual. S'ha de tenir present que les diferències regionals són molt fortes, sobretot entre el Mezzogiorno i el Nord, fet que condiciona la gestió local. Els municipis del Sud, encara que han rebut considerables transferències estatals, estan en clara inferioritat de recursos respecte als municipis molt més rics del centre i del nord del país. L'enorme fragmentació de les Comuni i la gran diferència en els serveis dificulten la tasca municipal. Més de 2 000 Comuni tenen menys de 1000 habitants i, al mateix temps, en 48 Comuni de més de 100 000 habitants viu més del 28,5 per cent de la població. És per això que G. Brosio i S. Piperno [30] consideren que els ajuntaments es troben incapacitats, des del punt de vista institucional, organitzatiu i financer, per a resoldre adequadament les transformacions econòmiques i urbanes que han tingut lloc a Itàlia, fins a l'extrem que moltes Comuni han hagut de recórrer a l'endeutament per pagar les despeses més corrents, fet que ha motivat la intervenció i el control de la hisenda local per part de l'Estat.

8 Les despeses i els ingressos dels diversos òrgans locals amb referència a l'Estat ofereixen una visió ben clara de l'estat financer dels dits òrgans. Així, doncs, mentre l'any 1972 els ingressos de l'Estat eren perceptualment el 67,3 per cent, els dels ajuntaments eren el 24,4 per cent; l'any 1975 aquests percentatges havien augmentat fins al 74,8 per cent i els dels ajuntaments s'havien reduït al 10,1 per cent a causa, en part, que ja funcionava l'administració regional, que representava el 12,9 per cent; i l'any 1979, s'havia equilibrat de forma tal que els ingressos de l'Estat eren el 68,4 per cent, els dels ajuntaments i províncies junts eren el 15 per cent i l'administració regional tenia el 16,5 per cent. Les despeses representaven el 1972 una major influència dels ajuntaments que era del 23,6 per cent, mentre que les de l'Estat eren del 69,4 per cent; el 1975 les de l'Estat havien augmentat fins al 72,1 per cent, les dels ajuntaments havien minvat fins al 14,2 per cent i les de l'administració regional eren del 10,6 per cent; el 1979, s'accentuava aquesta dinàmica assolint l'Estat el 74,4 per cent, l'administració regional el 12,5 per cent, mentre que les Comuni, juntament amb les províncies, representaven el 12,9 per cent restant. Els ingressos del Sector Públic representaven el 1975, el 35,2 per cent del Producte Nacional (26,4 per cent govern central, 4,5 per cent govern regional i 4,3 per cent dels governs locals provincials).[31]

9 El sistema d'administració local està estructurat a partir d'una relativament clara divisió de funcions i àrees de competències entre els diversos òrgans institucionals. Així, les regions retenen la legislació i la planificació, les províncies i altres òrgans intermedis, disposen també de la planificació i d'algunes funcions administratives concretes, mentre que els ajuntaments realitzen totes les funcions administratives a nivell local. La província és l'entitat més crítica, en el sentit que el seu paper no és gaire clar i es dubta si ha de dedicar-se a la gestió dels serveis, a la planificació subregional o bé a la coordinació dels òrgans de govern inferior. Respecte a la distribució dels blocs o àrees de competències, sembla clar que les regions centren llur activitat en els serveis socials i el desenvolupament econòmic, mentre que les Comuni i les províncies es dediquen, sobretot, a l'ordenació i gestió del territori.

30. BROSIO, G. i PIPERNO, S.: *Problemi di distribuzione delle funzioni e di finanziamento degli enti regionali e locali nella recente esperienza italiana,* Torí, IRES, 28 pàgs.

31. UNLII, H., HORGAN, D., POSTIER, J. EDDISON, T. & CLUSA, J.: «Comparative Local Government Structures in Mediterranean Countries» Conference of the Union Mediterranean Towns. Istambul, 1980.

10 Segons C. Brossio i S. Piperno l'estructura del govern local, a Itàlia, ha sofert, des de l'entrada en pràctica de l'autonomia regional, un procés intern contradictori, ja que si, a nivell polític, els municipis han vist enfortida llur autonomia en un grau fins i tot més ampli del reconegut constitucionalment, en el referent al nivell econòmic, malgrat l'augment de competències, no hi ha hagut un paral·lel enfortiment institucional. Tanmateix, les autoritats opinen que, a causa de l'existència de clares dependències enfront a l'administració regional, sobretot, en el referent a qüestions financeres, al mateix temps que àmplies possibilitats de gestió en camps com la planificació regional, territorial i urbana, el sistema de govern local a Itàlia s'orienta cap a una centralització regional.

II. l'encàrrec

4. DIVISIÓ TERRITORIAL, GENERALITAT I LLEI DE RÈGIM LOCAL

1 El debat sobre «la divisió territorial de Catalunya» consisteix a determinar si la proposta elaborada per la Ponència [1] i aprovada per la Generalitat de Catalunya en els anys 1932/36 serveix avui, com a canemàs on assentar l'estructura administrativa de Catalunya.

2 Aquesta discussió, que ja fa temps que dura, ha estat constant en el pensament geogràfic, municipalista i administrativista de Catalunya, i més concretament tracta sobre si les trenta-vuit comarques i les nou regions o vegueries de la Divisió Territorial de 1932/36, són les unitats territorials més adequades per a la nova administració catalana, tant la local com la territorial o perifèrica de la Generalitat.

3 Des de diferents indrets de Catalunya s'ha demanat la consideració de comarques no delimitades com a tals en la Divisió de 1932/36, i que es coneixen com els «contenciosos» comarcals (Mollerussa, Banyoles, Moià, el Pont de Suert, etc.). La diversitat de criteris existents en relació a aquesta qüestió vol dir que no hi ha un acord polític ni social clar, per a acceptar la Divisió Territorial de 1932/36, tot i mantenint-se intacte el respecte per l'obra efectuada per la Ponència que ha estat mantinguda històricament en els darrers decennis. Les comarques, sempre seran les entitats definides per la Ponència.

4 Hi ha alguns indicadors que fan suposar que el treball de la Ponència anava enfocat a trobar una divisió territorial que servís només per a l'Administració perifèrica de la Generalitat: «Altrament, tractant-se d'una estructuració de primer grau, per la qual cada unitat territorial s'havia de relacionar directament amb Barcelona, era convenient de reduir tant com fos possible el nombre de demarcacions per tal que els serveis de govern no s'haguessin de prodigar massa» (Generalitat de Catalunya, 1937).[2] «Altrament, el pla demarcacional que deixàvem enllestit responia més o menys vagament a una estructuració administrativa de relació directa entre Catalunya, amb la seva polarització governativa a Barcelona i les unitats territorials en què es dividia la nostra terra pels efectes d'administració i govern».[3] De fet, no es troba a la Ponència cap referència a l'Administració Local.

5 La discussió sobre la divisió territorial inclou, també, avui, aspectes de l'organització de l'administració local catalana, en el supòsit que les comarques (les de 1932/36 o unes altres unitats) podrien constituir-ne un segon esglaó. I inclou igualment aspectes de reordenació dels límits municipals, de l'efectivitat i poder polític dels ajuntaments, de les funcions de les Diputacions i del manteniment de les províncies. Les províncles, han estat vistes, sovint, a Catalunya com un instrument centralista de l'Administració Central, en la mesura que són els àmbits territorials de l'administració de l'Estat; de fet, el centralisme es reflecteix més en les decisions i en la forma de prendre-les que no pas en una organització o delimitació territorial.

6 La Ponència de 1932 es dolia que «com que no s'havia assenyalat de part del Govern cap orientació d'ordre político-administratiu, ja que no existia un programa per a l'estructuració demarcacional de Catalunya i la seva servitud, ni l'Estatut no havia estat aprovat encara pel Parlament espanyol, la Ponència es trobà amb una llibertat d'acció completa, que li hauria plagut més de veure condicionada si així hagués pogut saber per a quins continguts havien de servir els continents a establir, i quines relacions haurien de mantenir les demarcacions entre elles i com s'havia de lligar amb la Generalitat».[4]

De fet, els ponents, van oferir uns «continents» que posteriorment haurien de ser omplerts de «contingut».

7 Avui, la situació és molt diferent de la de 1932. Es parteix de l'Estatut de Catalunya de 1979, que determina les competències i funcions de l'Administració Pública de la Generalitat i que és, justament, el punt d'arrencada. L'apartat 8 de l'article 9 de l'Estatut de Catalunya reconeix la competència de la Generalitat sobre el «règim local, sense perjudici del que disposa el número 18 de l'apartat primer de l'article 149 de la Constitució». L'apartat 18 de l'article 149, es refereix a la competència exclusiva de l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les Administracions públiques.

8 L'article 5 de l'Estatut dóna la possibilitat de crear «demarcacions supracomarcals», a la vegada que assenyala que «la Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques»; també «podran crear-se agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans» (apartat 2, article 5). I tot això, «sens perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial pel compliment de les activitats de l'Estat» (apartat 3 del mateix article).

9 La Generalitat pot organitzar (funcionalment i territorialment) els seus serveis de la forma que consideri més idònia, perquè segons l'apartat 3 de l'article 36 «la seu del Consell estarà a la ciutat de Barcelona, i els seus organismes, serveis i dependències, podran

1. GENERALITAT DE CATALUNYA, *Divisió Territorial de Catalunya: estudis i projectes. Nomenclátor de municipis,* 2 toms, el 2n. de mapes (Barcelona 1933).
2. GENERALITAT DE CATALUNYA, *La Divisió Territorial de Catalunya,* Conselleria d'Economia (Barcelona 1937). Edició Facsímil del Congrés de Cultura Catalana. Editorial Seix i Barral. Pròleg de Manuel Ribas i Piera (Barcelona 1977), pàg. 58.
3. GENERALITAT DE CATALUNYA, 1937, op. cit., pàg. 60.
4. GENERALITAT DE CATALUNYA, 1937, op. cit., pàg. 51.

establir-se en diferents llocs de Catalunya d'acord amb criteris de descentralització i coordinació de funcions». Els principis esmentats, són també, els que la Constitució contempla: «l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la Llei i al Dret» (article 103.1). Els dos preceptes anteriors possibiliten addicionalment que, tant l'Administració Central com la Generalitat, puguin descentralitzar i desconcentrar competències pròpies als ens locals.

10 Encara que en litigi, en aquest moment, la «Llei de Transferència urgent i plena de les Diputacions a la Generalitat» (desembre de 1980), estableix en la seva exposició de motius que «el manteniment de les funcions actuals de les Diputacions Provincials és un obstacle a la nova ordenació territorial catalana que el Parlament haurà d'establir tot basant-se en l'enfortiment de la vida municipal, la institucionalització administrativa de les comarques i l'establiment d'entitats supracomarcals que s'adaptin millor que les províncies a les necessitats de la societat catalana actual». Si aquestes transferències es fan efectives, la província quedarà a Catalunya, només com l'àmbit territorial de l'administració perifèrica de l'Estat.

11 L'argumentació anterior porta a la conclusió que una nova divisió territorial de Catalunya vol dir, avui, la delimitació de *les unitats territorials que serveixin per a l'organització político-administrativa de l'Administració Local catalana i de l'administració perifèrica o territorial de la Generalitat, partint de les unitats municipals actuals.* Aquest és el contingut mínim de l'encàrrec rebut.

12 Aquest encàrrec parteix, doncs, d'un coneixement clar de les funcions que ha de satisfer la Divisió Territorial, és a dir, la de definir uns «continents» (en paraules de la Ponència de 1932) per a l'administració local i per a l'administració perifèrica de la Generalitat. I parteix també de les possibles competències o serveis públics que ha de donar cadascuna d'aquestes administracions, perquè així està determinat a la Constitució i a l'Estatut de Catalunya. Aquestes competències, segons els textos legals vigents, es presenten de forma detallada i agrupada en les dues taules de la pàgina següent.

13 D'acord amb l'experiència internacional [5] de reorganització de l'administració local, en aquest treball s'ha adoptat el supòsit bàsic [6] que l'organització territorial que es proposi per a l'administració local no és independent dels requeriments de les competències públiques que s'han d'exercir, si cal satisfer els principis estatutaris i constitucionals d'eficàcia i coordinació. És a dir, que problemes actuals, realitat territorial i funcions públiques, s'influeixen mútuament. Dit en altres paraules, si bé l'Estatut permet tres esglaons d'administració local (municipi, comarca i demarcacions supracomarcals), la distribució de competències a cada esglaó, ha de garantir la màxima eficàcia possible de l'organització resultant; i també és possible que l'estudi conjunt de l'organització territorial i les funcions públiques porti a dubtar de la necessitat de tres esglaons d'administració local. També és cert que es podria partir d'una distribució de competències per a cadascun dels esglaons possibles d'administració i fer la divisió territorial independentment de la distribució anterior [7]; en aquest cas, s'estaria seguint un camí diferent del que es proposa en aquest treball.

5. Vegeu capítol 3. «Experiències estrangeres».
6. Vegeu amb més detall el mètode de treball, les hipòtesis de partida i els principis generals al capítol 5.
7. Aquest seria el suggeriment de Vilaseca i Marcet, J. M.: «La Divisió Territoial de Catalunya i l'administració pública autonòmica» (II) Diari AVUI, 3/3/1981, quan diu «si, com sembla, convé separar la llei de règim local de Catalunya, de la llei de divisió territorial, crec que aquella hauria d'elaborar-se primer. D'aquesta manera els legisladors i els tècnics que l'assessorin tindran, d'antuvi la definició dels continguts i s'evitará el buit que van denunciar repetidament els membres de la ponència d'estudi de l'any 1932».

TAULA 4.1. Llistat de competències possibles de l'Administració Local

- Administració del patrimoni propi
- Guarderia rural
- Guàrdia urbana
- Planejament urbanístic
- Gestió urbanística. Activitats industrials classificades
- Inspecció i disciplina urbanística
- Evacuació i depuració d'aigües residuals
- Aigua potable: captació i distribució
- Enllumenat públic
- Neteja de carrers
- Recollida i tractament de residus sòlids
- Serveis contra incendis i de salvament
- Cementiris i serveis fúnebres
- Desinfecció i desinsectació. Inspecció d'aliments
- Assistència mèdica i farmaciola
- Informació i Reclamacions
- Empadronament i reclutament
- Serveis socials de guarderia, vells, minusvàlids i assistencials
- Serveis esportius
- Serveis culturals
- Secretaria i Intervenció
- Centres de Salut
- Hospitals
- Mercats
- Escorxadors
- Transport públic
- Repetidor de T.V.
- Xarxa viària
- Foment de l'activitat econòmica
- Ensenyament pre-escolar
- Ensenyament General Bàsic
- Batxillerat i Formació Professional
- Habitatge

TAULA 4.2. Sectorització de competències públiques

A. COMPETÈNCIES INFRAESTRUCTURALS

1. Urbanisme
   — Planejament director i general.
   — Planejament parcial i Projecte d'Urbanització.
   — Gestió urbanística: llicències, reparcel·lació, adquisició del sòl i inspecció.
   — Gestió econòmica: pressupostos especials i extraordinaris.
2. Aigua
   — Captació d'aigua.
   — Xarxes en alta.
   — Xarxes en baixa — Distribució d'aigua.
3. Sanejament
   — Xarxa en alta i Depuració.
   — Xarxa en baixa.
4. Infraestructures del transport
   — Carreteres i Autopistes interurbanes.
   — Xarxa viària bàsica i autopistes urbanes.
   — Urbanització secundària.
   — Ports.
   — Aeroports.
   — Ferrocarrils.
5. Transport públic
   — Transport públic interurbà: passatgers i mercaderies.
   — Transport públic urbà: metro.
   — Tràfic i Circulació.
   — Estacions de transport interurbà i internacional.
6. Habitatge
   — Finançament de la hisenda pública: construcció directa i ajuts.
   — Manteniment de la vivenda pública.
   — Llicències d'obres — Ordenances — Cèdules d'habitabilitat.
7. Infraestructures de servei (gas, electricitat i telèfon)
8. Parcs urbans i forestals

B. COMPETÈNCIES EN SERVEIS PERSONALS

1. Ensenyament Primari (Pre-escolar i Ensenyament General Bàsic)
   — Inspecció, promoció i reciclatge de mestres.
   — Contractació de personal docent i no docent.
   — Construcció i finançament de centres.
   — Manteniment de centres.
2. Ensenyament de Batxillerat, Formació Professional i Ensenyament d'Adults
   — Inspecció, promoció i reciclatge de mestres.
   — Contractació de personal docent i no docent.
   — Construcció i finançament de centres.
   — Manteniment de centres.
3. Ensenyament Universitari
4. Salut i Sanitat
   — Assistència primària (centres de salut, metges de capçalera, centres de socors, etc.).
   — Asistència hospitalària.
   — Informació sanitària.
   — Vigilància i control ambiental.
5. Serveis Socials (Inspecció, construcció de centres, manteniment de centres i contractació de personal)
   — Serveis d'infància.
   — Serveis de la Tercera Edat.
   — Educació Especial.
   — Serveis assistencials generals.
6. Serveis mortuoris
   — Servei d'enterramorts.
   — Cementiris.
7. Cultura
   — Promoció.
   — Installacions (construcció de centres i manteniment de centres).
   — Patrimoni històric artístic, museus i arxius.
8. Esports i Jovent
   — Promoció.
   — Installacions (construcció de centres i manteniment de centres).

C. COMPETÈNCIES INFRAESTRUCTURALS-PERSONALS

1. Serveis d'Abastiment: Escorxador
2. Serveis d'Abastiment: Mercats a l'engròs — Centres comercials
3. Serveis d'Abastiment: Mercats urbans
4. Serveis d'Extinció d'Incendis i Salvament
5. Serveis de Neteja i Escombraries
   — Recollida d'escombraries.
   — Eliminació d'escombraries.
   — Neteja urbana.

D. COMPETÈNCIES SOBRE LA CONVIVÈNCIA I ORGANITZACIÓ

1. Serveis de Seguretat Ciutadana
2. Serveis de Guàrdia Urbana i Rural.
3. Potestat reglamentària — Exercici d'accions — Organització Municipal
4. Administració del Patrimoni Municipal i béns comunals.
5. Finances i recaptació d'impostos
6. Serveis informatius
7. Censos de Població i Quintes
8. Assessories especials: jurídiques i econòmiques.

E. COMPETÈNCIES SOBRE L'ACTIVITAT ECONÒMICA

1. Sobre activitats primàries: agricultura, pesca, ramaderia, etc.
2. Sobre Indústria i Comerç (permisos, fires, etc.)
3. Sobre turisme (promoció, regulació, etc.)
4. Sobre treball (delegacions, oficines d'ocupació, etc.)
5. Promoció de sòl públic
6. Promoció d'empreses públiques

14 «*Esglaons o nivells d'administració*», «*distribució de competències*» i «*delimitació territorial*», *constitueixen, de fet, els productes fonamentals o línies directrius d'una Llei de Règim Local*, que és precisament la interpretació de l'*encàrrec rebut*. El contingut possible d'unes bases de règim local s'ha de *complementar* amb els aspectes de «*formes d'elecció*», «*òrgans polítics*», «*sistema fiscal*», «*funció pública*» (funcionaris) i «*relacions entre Generalitat i administració local*», tots ells de menys contingut territorial que els tres primers aspectes esmentats i que no els afecten substancialment. «Crear una xarxa d'òrgans de prestació dels serveis públics que sigui la més convenient per als ciutadans que hauran de gaudir-ne. És a dir, allò que estem obligats a fer, mitjançant les lleis corresponents del nostre Parlament, és la divisió administrativa de Catalunya».[8]

8. VILASECA I MARCET, J. M.: «La Divisió Territorial de Catalunya i l'administració pública autonòmica» (I) *Diari AVUI*, 1/3/1981.

5. EL MÈTODE DE TREBALL. PRINCIPIS POLÍTICS, TERRITORIALS I ADMINISTRATIUS

1 Com a principi general, una proposta de reforma o reorganització del govern local a Catalunya ha de partir dels principis constitucionals, dels problemes que es volen resoldre i dels objectius específics que, en relació als problemes existents, es volen aconseguir.

2 La Constitució garanteix l'autonomia municipal per l'exercici de les funcions atribuïdes a les Corporacions locals (articles 140 i 142). A l'Estatut de Catalunya s'inscriuen principis semblants. Els textos constitucionals, però, tenen sempre l'ambigüitat de no definir en detall quins són els serveis locals i quina és la distribució entre competències centrals i competències locals, malgrat que la distribució entre Administració Central i Generalitat sigui més detallada. L'Estatut permet, però, detallar les competències que essent centrals, són susceptibles de «descentralització», «traspàs» o «delegació» des de la Generalitat als governs locals. Igualment, l'Estatut reconeix (art. 5) la possibilitat d'administracions municipals, comarcals i «demarcacions supracomarcals».

3 La importància del govern local és donada pel seu caràcter de vehicle de participació política, per ser la representació política més propera al ciutadà, però, també, perquè en ésser un proveïdor de serveis públics disposa d'un aparell de personal tècnico-administratiu i d'un sistema fiscal. Per això, cada funció pública té uns aspectes de *govern* i uns aspectes de gestió.

4 El mètode d'anàlisi que portarà a la proposta, parteix d'uns objectius polítiico-administratius atribuïts al govern local, a partir de la situació actual. Els estudis que s'han fet pretenen determinar els *condicionants* i els criteris que ha de satisfer qualsevol proposta. Finalment, les propostes alternatives s'han d'avaluar en funció dels objectius, dels condicionants i dels criteris.

5 L'objectiu general és el d'enfortir el govern i l'administració local a Catalunya perquè puguin millorar les condicions de vida locals, perquè siguin vehicle potent de participació política respecte als propis ciutadans i respecte a les altres instàncies de poder públic, incloses altres autoritats locals. L'objectiu general del govern local no ha de ser contradictori amb el principi d'enfortir la Generalitat, que garanteix l'autogovern de Catalunya. Perquè el govern local sigui viable democràticament s'ha d'ajustar a les comunitats de vida i possibilitar la participació dels ciutadans en la gestió, acostant-los-hi.

6 La millora de les condicions de vida local demana que els governs disposin dels recursos econòmics, financers i tècnico-administratius «suficients» per a acomplir amb els millors estàndards possibles els serveis locals. Al mateix temps, però, és necessari que per aquests serveis el govern local tingui la màxima «autonomia».

7 L'autonomia té tres aspectes clars. En primer lloc, vol dir que ha de tenir els mínims tutelatges possibles, per part de les instàncies superiors de poder polític. En segon lloc, vol dir que ha de tenir competències i el poder suficient per a gestionar els serveis públics que tenen influència directa amb les condicions de vida; algunes d'aquestes competències són avui centrals. En tercer lloc, ha de disposar de recursos econòmics suficients que, quan no es puguin obtenir localment, han de ser facilitats centralment, per tal de compensar diferències interterritorials de la base fiscal local.

8 La necessitat d'eficàcia, problemes de mesura a part, en la gestió dels serveis públics [1] es justifica perqué els *recursos econòmics i personals* són *limitats,* i es tracta d'obtenir el màxim producte o rendiment possible, amb la utilització més petita possible dels recursos escassos. L'eficàcia té, al mateix temps, dos requeriments addicionals, a part de l'estrictament econòmic o de cost. El primer requeriment demana que un gestor públic pugui incidir en les causes que generen un cert fenomen o problemàtica, sigui de caire funcional o territorial; per tant, el territori imposa àmbits de gestió, quan en el territori es donen fenòmens interrelacionats. El segon requeriment, encara que lligat al cost, és que els serveis públics no estiguin infrautilitzats, la qual cosa vol dir que la dimensió d'un centre de servei ha d'estar ajustada a les necessitats per què ha de servir; quan la tecnologia d'un determinat servei és tal que un centre no apareix sinó a partir de cert llindar, cal que aquest es pugui complir. Això porta a les relacions entre accessibilitats i unitat de servei, lligada amb el cost.

9 El raonament anterior porta a la sistematització dels principis generals, *condicionants o criteris* que ha d'acomplir qualsevol proposta de Llei de Règim Local i d'organització territorial:

1. Principis polítics.
   - — que respongui a la demanda d'autonomia del govern local
   - — que acosti la gestió al ciutadà per a fomentar la participació pública
   - — que enforteixi la Generalitat però evitant el centralisme
   - — que afavoreixi les comunitats d'interessos i de la solidaritat ciutadana

1. Els principis d'organització d'una competència pública que han expressat FERRAN, D. & MENGADA, E.: «*Propuesta de reorganización del Urbanismo*» (mimeo), són: representativitat política, eficácia, coherència entre nivells de decisió, simplicitat del sistema i claredat en les decisions.

	— que totes les funcions que es puguin exercir en un esglaó no es facin en el superior — que coincideixin territorialmen els òrgans periférics de la Generalitat amb els de l'administració Central — que l'administració periférica o territorial de la Generalitat es pugui exercir, sempre que sigui possible, de forma indirecta, descentralitzada, pels ens locals
2. Principis territorials.	— que sigui àmbit significatiu de vida local — que s'ajusti a les escales humanes d'interrelació i que no trenqui sistemes i subsistemes urbans — que inclogui problemàtiques territorials o urbanes senceres — que afavoreixi els centres de gestió de servei, afavorint les centralitats territorials en els medis dispersos
3. Principis d'eficàcia, de rendiment i d'administració	— simplicitat del sistema i de la presa de decisions administratives i polítiques — que tingui unitats senceres de servei — que faciliti la complementarietat dels serveis — que es pugui realitzar amb el mínim cost — que resolgui problemes actuals de l'administració local — que tingui capacitat de rebre «delegacions» de la Generalitat

10 Aquests objectius, els condicionants i els principis justifiquen l'enfocament metodològic i el mètode d'anàlisi.

Els *supòsits del treball* són els següents [2]:

a) De cara al futur caldrà que la Generalitat es doti d'una organització territorial pròpia que la faci capaç d'administrar eficaçment les competències de les quals esdevingui dipositària; atribució, d'altra banda, contemplada per l'Estatut. És opinió generalitzada, malgrat que no sempre s'hagi argumentat aquesta opinió, que l'organització provincial no és la més adient per a Catalunya. L'Estatut, concretament, fa allusió a una organització territorial basada en comarques, regions i vegueries.
b) Algunes *competències municipals* (especialment, planejament urbanístic, eliminació d'escombraries, grans equipaments, transport públic, sanejament i aigua) podrien ser gestionades millor si s'inscrivien en àmbits territorials més amplis que els actuals termes municipals. Aquest argument ha estat fonamental a l'hora de justificar la necessitat d'organismes supramunicipals o comarcals.
c) Alguns municipis són excessivament amplis per a permetre un exercici eficaç de les gestions locals i constitueixen, a més a més, un marc inadequat per a la participació necessària dels ciutadans en els afers municipals. Com a contrapartida, la gran majoria dels municipis de Catalunya són excessivament limitats —en població, base fiscal i aparell administratiu— per tal de possibilitar l'exercici de les funcions locals que els són atribuïdes.
d) Algunes realitats territorials de la Catalunya d'avui (els continus metropolitans de Barcelona i Tarragona, o les àrees rurals disperses, per citar dos exemples) reclamen, des del punt de vista de la gestió pública, uns organismes que puguin gestionar «conjuntament», tant aquelles competències que avui tenen els ajuntaments, com aquelles altres que, traspassades per l'Administració Central a la Generalitat, els puguin arribar-a ser transferides.
e) Existeix, per part dels Ajuntaments, una demanda de més *autonomia local;* és a dir, de més funcions públiques amb capacitat de decisió local, tals com poden ésser les escoles, els serveis socials i la sanitat, etc. Algunes d'aquestes competències seran traspassades, a la curta o a la llarga, a la Generalitat, la qual les podrà exercir almenys de tres formes:
   — directament, per mitjà d'una administració perifèrica, amb delegats de la Generalitat en determinats àmbits territorials (províncies, comarques, regions, etc.)
   — de forma delgada, pels ajuntaments
   — traspassant una part de la gestió als ajuntaments, que, d'aquesta manera, podrien decidir amb autonomia.
f) Finalment, la *Divisió Territorial del 1932,* per bé que sigui una evident realitat social sentida, pot ésser que ja no s'ajusti a la divisió territorial que resultaria de l'aplicació a Catalunya dels mateixos criteris de delimitació que foren usats aleshores. Aquest fet no és sinó una conseqüència dels canvis operats en el marc de Catalunya des d'aquella divisió territorial ençà. Cal pensar, també, que la Divisió Territorial de 1932 més aviat estava pensada per a l'administració perifèrica de la Generalitat d'aleshores que no per a l'Administració Local.

12 Sobre la base dels supòsits esmentats, es van establir, *al començament del treball,* les hipòtesis següents:

a) Cal gestionar Catalunya per mitjà d'una *Administració Local amb dos esglaons* [3] les competències dels quals equivaldrien al conjunt de les actuals competències municipals més aquelles que, traspassades per l'Administració Central a la Generalitat, els fossin transferides. S'estudiaran també les opcions de

2. Aquests són els *supòsits* que el mes de març de 1980, es van incloure en la presentació de l'enquesta municipal del treball «Bases teòriques i pràctiques de la Divisió Territorial de Catalunya» (mimeo). Fundació Jaume Bofill.

3. És especialment important notar que la proposta final és diferent de la hipòtesi inicial. L'Estatut d'Autonomia permet (encara que no obliga) *tres esglaons* d'administració.

tres esglaons i la d'un sol esglaó per sota la Generalitat.

b) Cal establir unes certes coincidències entre els *àmbits territorials* corresponents al segon esglaó de l'Administració Local i els corresponents als òrgans perifèrics de la Generalitat i, si fos possible als òrgans perifèrics de la mateixa Administració Central.

c) Cal que la divisió territorial de què es doti la Generalitat garanteixi, per una banda, l'eficàcia de les funcions públiques, i asseguri, per una altra, la màxima participació possible del ciutadà en la gestió local.

13 L'anàlisi parteix de l'existència de diferents tipus d'administracions i de divisions territorials:

a) *L'Administració Central,* que exerceix les seves competències des d'una administració perifèrica d'àmbit provincial, les jerarquies màximes del qual són els governadors civils i els delegats provincials.

b) *Les Diputacions,* amb competències en el camp de sanitat, bombers, serveis socials, esports, carreteres, etc., que també té un *àmbit d'actuació provincial*, amb organismes de direcció elegits des dels ajuntaments (eleccions de segon grau).

c) *Els Ajuntaments* que exerceixen les seves funcions públiques dins els *termes municipals* definits per un territori i una població resident.

d) *La Generalitat,* que semblantment a l'Administració central i a les Diputacions, exerceix, des de *l'àmbit provincial,* les poques competències que li han estat traspassades. Aquest model d'administració li ha vingut imposat per l'organització mateixa dels aparells administratius traspassats.

14 Els treballs d'investigació es van agrupar en tres grans eixos que constitueixen l'enfocament metodològic del treball:

A. Aprofundiment en el coneixement de la *realitat territorial.* Entre d'altres s'analitzaren els condicionaments provinents del relleu, de la xarxa de comunicacions, de les connectivitats territorials, del creixement urbà, de les àrees rurals, de les homogeneïtats territorials, etc.

B. *Anàlisi dels requeriments funcionals i territorials de les competències públiques,* orientat a:
   a) Determinar quin tipus de territori és el més adequat per exercir cadascuna de les competències de l'Administració. Els territoris es defineixen en termes d'eficiència, cost i possibilitats de gestió.
   b) Estudiar quines competències tenen uns requeriments territorials més semblants, per tal de fer-los coincidir dins els mateixos territoris.

C. Estudi de la situació actual de l'Administració Local a Catalunya: la base fiscal, l'aparell administratiu, les necessitats i les opinions.

15 Els treballs d'investigació s'orienten a obtenir els *aspectes qualitatius i quantitatius dels principis territorials, administratius i d'eficàcia presentats més amunt, que juntament amb els principis polítics, serviran per avaluar alternatives i decidir la proposta final.*

16 El mètode d'anàlisi no és nou. Com s'ha vist més amunt (cap. 2), segueix el mateix tipus d'anàlisi que ha servit per a justificar propostes de reorganització a diferents països europeus (França — Informe Guichard; Regne Unit — Herbert Report i Raddcliffe-Maud Report; Dinamarca, Bèlgica, etc.). La claredat de l'anàlisi i del raonament que porta a la proposta facilitarà, sens dubte, la discussió política i pública de la proposta sobre l'organització territorial i administrativa de Catalunya.

III. els condicionants

6. L'ADMINISTRACIÓ LOCAL CATALANA: SITUACIÓ I PROBLEMES

6.1. LES HIPÒTESIS DE PARTIDA I EL MÈTODE D'ANÀLISI. L'ENQUESTA A AJUNTAMENTS

1 L'administració pública ha d'assegurar un conjunt de serveis socials tan complexos com vitals. Una part d'aquests serveis són competència de l'administració local. *Les competències* sobre les quals existeix autonomia en la decisió així com les dels *recursos financers* tècnics i humans d'un determinat esglaó de l'aparell de l'Estat són els principals elements per a mesurar la *possibilitat real d'incidir i transformar la realitat social*. Per això, junt al paper de l'Administració local com a proveïdor de serveis, s'hi troba el més important d'ésser un mitjà de representació i de participació política dels ciutadans.

2 *La localització i la grandària dels municipis* són dues variables explicatives d'una part dels problemes que avui té plantejada l'administració local, junt amb la proliferació en nombre i complexitat dels serveis públics: sanejament, transport, proveïments i mercats, actuació urbanística, etc. El funcionament d'aquesta administració també està condicionada per altres variables, com són la *legislació vigent* (autonomia i tutelatge) i *els recursos* de base local o central.

3 L'autonomia municipal assegurada en la lletra per la Constitució de 1978 (Art. 140-142), es mesura per l'adequació entre fins i mitjans, entre *necessitats i recursos*. Per a gestionar les competències que legalment tenen assignades els municipis cal un aparell administratiu, *una maquinària tècnica burocràtica adequada.*

4 La constatació de l'existència d'una demanda, socialment expressada, de millora de l'organització i del funcionament de l'administració local catalana, junt amb un coneixement previ, potser intuitiu, de la realitat social dels ajuntaments catalans, va portar a la formalització i posterior constatació de les següents hipòtesis de treball:

1. *La capacitat tècnico-administrativa dels Ajuntaments i la prestació dels serveis locals i la qualitat de vida,* es veuen condicionades per la manca de població resident que permeti superar llindars de serveis. La complexitat tècnica dels serveis públics (escombraries, xarxes de clavegueres, urbanisme, etc.) ha fet que l'actuació pública s'hagi tecnificat extraordinàriament, la qual cosa ha repercutit en la necessària especialització burocràtica i en el cost de prestació dels serveis.
2. *Les disparitats intermunicipals i la insuficiència fiscal,* motivada essencialment per la localització de la indústria i dels serveis, són les principals causes de les diferències en els pressupostos ordinaris municipals.
3. *La geografia catalana i la dispersió municipal* han conformat un territori amb un nombre molt elevat de municipis petits en població i en recursos per a conformar funcions «urbanes». Aquesta mateixa petitesa els fa difícil ser bons interlocutors amb municipis més grans o amb el poder central. La Generalitat té dificultats per a conèixer les necessitats municipals individualitzades o per a distribuir recursos que, per altra banda, són discriminats en el sel repartiment.
4. *El fenomen urbà ha superat els actuals límits administratius municipals.* La indústria, la segona residència, el nivell de renda i les transgressions urbanístiques que comporten, obliguen a pensar en termes de *ciutats reals,* que requereixen pel seu tractament i plantejament d'us, àmbits de gestió més grans que els actuals municipis.
5. *La millora dels serveis públics locals,* segons opinions recollides, necessita avui d'una gestió mancomunada.
6. *Ajuntaments massa grans,* en què hom sospita que es pot millorar l'eficàcia administrativa, amb dificultats de conèixer tota la problemàtica territorial, i on, en qualsevol cas, hi ha *demanda de descentralització.*
7. *L'administració local de segon esglaó* (Diputacions) ha tingut, en els últims 50 anys, poques competències i uns àmbits territorials d'actuació massa grans.
8. *Una demanda política,* per part dels ajuntaments *de major autonomia* en la gestió i en la competència local d'algunes funcions avui de l'Administració Central, junt a la necessitat d'establir uns canals participatius millors.

5 La contrastació i posterior verificació d'aquestes hipòtesis, d'aquestes demandes i inquietuds socials, junt amb l'estudi de les *iniciatives recents de mancomunització i de Consells comarcals,* han permès la *caracterització de l'administració local catalana* i la formalització d'una proposta de vertebració de l'administració local, que ha d'anar acompanyada d'una obligada reformalització de la Llei de Règim Local.

6 Això vol dir pronunciar-se pels esglaons que s'han de crear, per les competències pròpies de cadascun d'ells i pels seus àmbits territorails d'actuació.

7 L'anàlisi d'aquestes hipòtesis ha necessitat, junt a la

lectura de la bibliografia existent sobre el tema, un important treball de camp, treball que s'ha concretat especialment en una *enquesta* (que es reprodueix a l'anex 2 enviada a 40 ajuntaments seleccionats per diferents criteris, els més importants dels quals són la població, la localització (pertinença a la C.M.B., municipis d'Alta Muntanya, ec.) i la problemàtica específica (caps de província, especialització turística, municipis fusionats, etc).

La relació de municipis enquestats és: Prades, les Masies de Roda, St. Feliu de Pallerols, Sarral, St. Vicenç de Torelló, St. Pere de Torelló, les Masies de Voltregà, Viella, St. Hipòlit de Voltregà, Vandellós, Roda de Ter, la Bisbal d'Empordà, Roses, Torelló, Banyoles, Palafrugell, Ripollet, Igualada, Figueres, Mollet, la Vall d'En Bas, Manlleu (x), Vimbodí (x), Vic (x), Tarragona (x), Manresa (x), Pont de Molins (x), Balaguer (x), la Seu d'Urgell (x), Montblanc (x), Lleida (x), Girona (x), Tarragona (x), Tàrrega (x), Tortosa (x), Salou (x), Rupit-Pruit.[1]

8 L'enquesta realitzada tenia per objecte principal el coneixement directe dels problemes de l'administració local, sobretot en els seus aspectes de base fiscal, requeriments tècnics, personal i necessitats generals. L'enquesta s'ha estructurat segons els següents punts:

1. Dades generals.
2. Dades sobre funcions administratives, on es demana la situació dels cossos nacionals, dels serveis tècnics i d'altres dades administratives.
3. Dades sobre serveis.
4. Base fiscal i pressupostos, on es demanen els problemes generals de la Hisenda Local i problemes fiscals amb els municipis veïns.
5. Urbanisme i obres públiques: eliminació d'aigües, abocador d'escombraries, qüestions urbanístiques i d'obres públiques que es podrien gestionar amb municipis veïns.
6. Qüestions comarcals i intermunicipals, on es demana quins són els serveis que funcionarien millor, sota el seu parer, d'ésser tractats i gestionats de manera mancomunada, i amb quins municipis.

9 S'ha de regraciar tots aquells ajuntaments que, malgrat el caràcter exhaustiu i llarg de l'enquesta han tingut l'amabilitat i l'interès de contestar-la.

10 La recollida i la presentació de l'enquesta s'ha procurat, sempre que ha estat possible, fer-la personalment. Aquest treball, unit a la fatigosa i llarga feina de tractament i resum ha suposat molts mesos de feina que han donat el fruit esperat, això és, conèixer més profundament la realitat tècnico-administrativa i, en general, la realitat social dels ajuntaments de Catalunya.

1. En creu les enquestes totalment o parcial no contestades. En alguns casos les enquestes foren totalment o parcial no contestades. Aleshores, se suplí la manca de resposta amb visites i entrevistes amb diverses persones de les árees respectives.

6.2. EL MARC DE REFERÈNCIA: LES OPINIONS D'ESPECIALISTES I POLÍTICS

1 Des de l'aparició de l'Estatut i la consegüent constitució de Catalunya com a comunitat autònoma, la Divisió Territorial de Catalunya s'ha convertit en el tema preferent d'aquells grups i persones que, des de diferents camps, treballen en qüestions de política territorial. És ben lògic, doncs, que hi hagi diverses propostes sobre els organismes locals que hom creu que haurien d'assumir les diverses tasques pròpies de l'Administració Local, sobre llur composició orgànica i llurs competències respectives.

2 Aquestes propostes, amb més o menys intensitat, s'inspiren en les necessitats de la societat catalana actual i, com diu Josep M. Vilaseca, «d'acord amb les realitats demogràfiques, esperit democràtic i social, i exigències tècniques dels serveis públics d'un territori amb afany de desenvolupament econòmic i social accelerat».[2]

3 La Constitució garanteix *l'autonomia municipal* per l'exercici de les funcions que la Llei atribueix a les Corporacions locals (Art. 140-142). Tothom, però, és conscient que l'autonomia es mesura per l'adequació que hi ha entre fins i mitjans, entre necessitats i recursos. «La futura administració local de Catalunya està molt condicionada per l'evolució de les necessitats col·lectives operada en els darrers anys amb caràcter general, a tot arreu i més particularment a Catalunya, que en molts casos, fa inviable la reproducció de models que eren vàlids fins i tot en temps avançats de la República».[3]

4 L'augment dels serveis d'interrelació humana que avui són exigits per l'Administració local, segons la major part d'opinions expressades, han portat al creixement en nombre i en complexitat tècnica de l'administració pública, que s'ha tecnificat extraordinàriament, cosa que ha repercutit en l'especialització burocràtica i en el cost general dels serveis.

5 Malgrat tot, aquests aspectes d'especialització burocràtica i d'augment dels costos, es creu que «no han de produir un desplaçament de les competències vers els organismes de l'Administració Central, sinó ben a l'inrevés; el desig d'un reforçament dels organismes locals per tal de poder assumir-los, en tots aquells casos en què els respectius serveis interessin directament al ciutadà, el qual els troba més satisfactoris com major és la immediatesa de l'organisme oficial que els facilita».[4]

6 Hi ha una clara demanda d'autonomia municipal, tradició política secular: «hom desitja eficàcia en la gestió, una racionalització dels recursos i un diàleg clar i ràpid

2. VILASECA, J. M.ª i ARGULLOL, E.: *La reforma de l'Administració Local de Catalunya,* a «Revista Jurídica de Catalunya» n.º 4, pàg. 187.
3. VILASECA I ARGULLOL, op. cit., pàg. 139.
4. VILASECA I ARGULLOL, op. cit. pàg. 189.

perquè el ciutadà tem l'opressió que deriva del creixement dels serveis públics si aquests provenen d'oficines molt llunyanes i desconegudes, sense possibilitat d'un diàleg personal, i creu més en l'eficàcia dels serveis que són pensats i decidits sobre el terreny concret on sorgeixen les necessitats».[5]

7 Però, si bé, per una banda, hi ha clara unanimitat en el desig de reforçar l'administració local, també s'és conscient que la majoria dels municipis catalans actuals són incapaços d'oferir la solució d'aquestes necessitats; es tracta doncs «de revindicar un Poder Local, no simplement una administració local amb més competències i recursos, més democràtica i participativa. El Poder Local vol dir abans que tot estructures representatives que tinguin competències específiques i recursos suficients i pugui dictar normes i elaborar programes que regulin la seva actuació. Per això cal que les entitats territorials que es creïn, per la seva extensió, població i recursos, facin possible l'existència de competències pròpies i de mitjans humans i econòmics per realitzar-les. Evidentment el municipi no és suficient».[6]

8 Acceptat el fet que «és l'exigüitat del major nombre de municipis la que explica per ella mateixa la inoperància quasi total de l'entitat per a prestar els serveis mínims a la població, per manca de serveis personals i més encara de mitjans econòmics mínimament necessaris», la discussió se centra en com solucionar el problema de «la funcionalitat del municipi com a entitat administrativa pública a la qual les lleis encarreguen un ampli nombre de competències i que topa amb el fet de la petitesa de la major part dels municipis catalans».[7]

9 Les divergències existents en les diverses propostes, apareixen a l'hora de definir i concretar com ha de ser aquesta necessària reforma administrativa. Així, Vilaseca i Argullol, malgrat que creuen que «no és pel camí de millorar les estructures i l'economia dels municipis petits per on ha de venir la solució, ja que per bé que això fos possible, sense caure en un malbaratament insostenible, no canviaria l'essència de la realitat, que fa del tot utòpic que un organisme tan petit pugui ser apte per a atendre els serveis i les necessitats exigides avui dia pels nostres pobles», no proposen, encara que les aconsellen, agrupacions municipals dels ajuntaments petits, sinó la seva conservació. Proposen pels municipis petits un paper «de centre natural de representativitat, més aviat que no pas de serveis. Aquests hauran de desplaçar-se cap a l'organisme comarcal, el qual assumirà, en general, la responsabilitat de la direcció i de la gestió de les obres i serveis de caràcter local». Tenint en compte la tendència actual, a enfortir la personalitat municipal, opinió compartida pels autors citats, és difícil concebre com, amb aquesta proposta, no es redueix l'autonomia, la capacitat, i conseqüentment, la personalitat municipal.

10 En la reunió de diversos alcaldes del sector central de Catalunya, feta a Vic, sota la presidència del Conseller de Governació de la Generalitat, Sr. Vidal i Gayolà, es va remarcar la necessitat d'agrupar els municipis petits per tal «que disposin dels serveis necessaris, i per això es fa indispensable conèixer amb exactitud quins serveis dependran de les noves organitzacions territorials, amb la qual cosa es podrà saber quina zona comprendrà cada divisió» afirmant que això seria «una bona mostra del sentiment polític vers els municipis petits que se senten discriminats».[8]

11 Les formulacions de Borja i Alemany, i la proposta del PSUC, podrien fàcilment interpretar-se com el reconeixement de la necessitat de fer municipis grans, com a àmbits del fenomen urbà, que «per la seva persistència, fins avui, fa de la comarca una alternativa a la fragmentació i desigualtats municipals. La comarca pot ser una «nova-ciutat», fortament descentralitzada, en la qual els municipis estan dotats d'àmplia autonomia i amb tantes competències com puguin assumir»,[9] competències que, segons la proposta, només tenen població suficient per assumir-les totes (són les considerades locals) trenta-nou municipis catalans, dels quals, la majoria es troben a l'entorn de Barcelona. Un altre centenar de municipis només poden assumir les més elementals (per exemple el secretari) i la resta, és a dir, prop de vuit-cents municipis, difícilment poden assumir-ne alguna.

12 Des d'un punt de vista de ciència jurídico-administrativa, l'atomització de les entitats municipals de Catalunya es posa en evidència des de fa temps, ja que, segons Tomàs Ramón Fernàndez, ofereixen «la realidad de su pavorosa impotencia económica y su total ineficiencia prestacional que es consecuencia de aquella impotencia».[10] Per altra banda, des del punt de vista de la teoria econòmica de la descentralització, emanada dels treballs de Tiebout, les jurisdiccions, el seu nombre i la seva grandària s'haurien de determinar «en funció de consideracions d'eficàcia en la prestació dels béns públics, per la qual cosa han de tenir-se en compte els beneficis creats per a cada bé o servei local».[11] Un enfocament alternatiu quant a la reestructuració de les jurisdiccions existents, és proporcionat pel principi d'equivalència fiscal d'Olson.[12]

13 Ana Yabar [13] adopta, pel desenvolupament del seu treball, els plantejaments clàssics de la literatura del federalisme fiscal de R. Musgrave «reduint les competències locals a l'àmbit de l'assignació dels recur-

5. VILASECA I ARGULLOL, op. cit. pàg. 189.
6. BORJA, J. i ALEMANY, J., «L'organització territorial de Catalunya, avui», *Butlletí del CEUMT*, n.° 25-26, 1980, pàg. 78.
7. VILASECA I ARGULLOL, op. cit., pág. 190.
8. Reunió de Vallbona el 20 de desembre de l'any 1980 de 400 municipis petits per exposar els problemes de la insuficiència fiscal i la parcialitat en el repartiment del F.N.C.M.
9. BORJA i ALEMANY, op. cit.
10. MARTIN RETORTILLO, S., i altres: *Descentralización administrativa y organización política*, T. III. Madrid 1973, pàg. 530. Altres referències bibliogràfiques Martín Retortillo: *Problemas de los municipios rurales* «Problemas de la vida Local», Madrid 1961, pàg. 271; Martín Mateo: *La Comarcalización de los pequeños municipios.* Madrid 1961.
11. TIEBOUT, Ch. M.: «*An Economic teory of Fiscal Descentralization a Public Finances: Needs sources and utilization*», Princeton 1961, traducció Hisenda Pública Espanyola, n.° 35, 1975.
12. OLSON, M.: *The principle of fiscal equivalence: the division of responsabilities amouf difference levels of Government.* American Economic Review. Paper and Proceeding, May 1969, número 59.
13. YABAR, A., «*La actividad financiera de los municipios de Navarra*», Diputación Foral de Navarra, 1979.

sos i eliminant d'ell les funcions d'estabilitat i de distribució de la renda, la prestació més adequada de les quals s'efectua des de nivells administratius superiors».[14] Així, segons Yabar «si els béns i serveis es proveeixen per unitats administratives locals, la grandària de les quals coincideix amb l'àmbit en el qual s'estenen els beneficis que generen, es prestaran de manera més eficaç, ja que és més possible un ajust més estret entre les preferències dels ciutadans i els béns i serveis públics prestats i, paral·lelament, entre els beneficis i costos que ells originen». A més, segons la proposta tradicional, si la provisió de determinats béns i serveis és prestada en una jurisdicció petita, aquesta serà massa reduïda perquè els beneficis que se'n derivin siguin internalitzats plenament. Així mateix, com més petit sigui el grup, menys probable és que els efectes externs beneficiosos siguin internalitzats.[15]

14 La preocupació, doncs, per a millorar la capacitat tècnico-administrativa dels ajuntaments és ben palesa. Gerardo García Leroga a *Consejo navarro y los pequeños municipios* (Ed. Aranzadi, Pamplona 1972) i, més concretament, Ignacio Sanz Gonzàlez en el seu pròleg, es fa receptor de «el vell problema de la reorganització de les estructures a la Vida Local espanyola, que avui es presenta amb caràcters apressants, davant la insuficiència de mitjans i el continu èxode del camp a la ciutat». Li preocupa «la precària situació de tants petits municipis «micromunicipis», que desitjaríem veure convertits en entitats de major rang, amb majors possibilitats comunitàries que garanteixin una florent actuació dels seus òrgans».

15 L'error de l'existència de tantes minúscules entitats, neix de l'article 310 de la Constitució del 1812, que va pretendre crear tants municipis com pobles, i de la llei de 1845 que va facultar el govern per a formar nous ajuntaments en tots els districtes de més de 100 veïns, preveient fins i tot la possibilitat de crear-ne de menor població.[16]

16 En la revista CEUMT (n.º 5 juny 1978), Albert Serratosa explica com els nivells administratius són funció d'uns determinats objectius. Aquests són:

1. Assegurar la participació ciutadana per la resolució dels problemes que els afecten;
2. Ajustar els nivells administratius a les necessitats col·lectives d'ordre divers;
3. Procurar la complementarietat de recursos dins de cada regió administrativa;
4. Procurar l'eficàcia dels serveis (teoria dels llindars); i
5. Trencar els feudalismes i els caciquismes.

17 El mateix autor, posa de manifest «la relació circular entre continents i continguts», dos components no separats i que són molt interdependents. «A nosaltres ens havien assignat el tema de continguts i competències dels diversos nivells administratius, però tot seguit ens vàrem adonar que era molt difícil parlar de continguts i competències si abans no intentàvem definir d'alguna manera aquests nivells administratius que, per altra banda, estaven condicionats per les divisions objectives-científiques del territori, una selecció de les quals només tenia sentit en funció d'uns objectius tan sols definibles a través de continguts i competències. Hem vist molt clarament que entre els continguts-competències d'una banda i els nivells administratius —divisions territorials— d'una altra, existeixen unes relacions molt fortes i no es pot de cap manera separar una qüestió de l'altra. En aquest sentit, hauríem de dir que hi ha una certa crítica a fer a la divisió territoial de l'any 1937, crítica molt fàcil de fer quaranta anys després».[17]

18 En l'apartat que recull els principis generals que haurien d'estar presents a qualsevol proposta de Divisió Territorial, Serratosa apunta els següents: a) minimitzar el nombre de nivells administratius, b) ajustar els nivells administratius (que responen als seus objectius, com ja s'ha vist), amb les regions naturals-culturals derivades de fets físics i d'un procés històric, c) donar prioritat als grups directes enfront dels grups indirectes.

19. Per últim, cal remarcar, com fa Serratosa, que un principi que ha d'estar present és *la impossibilitat d'una claredat absoluta*. «Sempre serà imprescindible una certa col·laboració entre els diferents nivells administratius. La coordinació no s'aconsegueix publicant decrets. Hi ha molt a resoldre mitjançant una mentalitat oberta, una actitud coordinadora, una disposició a treballar comunitàriament. No es tracta d'establir per llei tots els sistemes de coordinació, sinó de tenir consciència de la necessitat permanent de col·laborar per molt bé que es defineixin les divisions territorials i els nivells administratius».[18] Això és una porta oberta a fer que la no institucionalització dels esglaons permeti les mancomunitzacions i federacions que es creguin oportunes.

20 Tomàs Pou en «Problemes i possibilitats de l'administració local en una Catalunya autònoma»,[19] esmenta, tant els problemes dels grans com dels petits municipis catalans. Així, els grans municipis, parlant d'una manera esquemàtica, «exigeixen cada vegada més competències per a resoldre les qüestions que els afecten, més mitjans per a portar-les a terme, més ajuda —especialment econòmica— de l'Estat per a poder atendre els serveis que les seves poblacions els exigeixen, i una autèntica coordinació dels nombrosos organismes públics que actuen en el territori. No necessiten, però, llevat de casos excepcionals, que cap altra entitat vingui a suplir la seva falta de capacitat tècnica», per altra banda «els petits municipis no estan en condicions de responsabilitzar-se de la major part

14. MUSGRAVE, R. A.: *The Theory of Public Finances. A study of Public Economy*. New York, 1959. Versió castellana. Teoría de la Hacienda Pública, Madrid 1967.
15. OATES, W.: *Fiscal Federalism*. New York 1972. Traducció: Federalismo Fiscal, Madrid 1977 pàg. 72.
16. Com diu (en versió original) Sanz, «la voluntarietat en la supressió d'Ajuntaments no s'ha produït per aquesta petita apreciació de «preferir ser cap de sardina que cua de lluç».
17. SERRATOSA, A.: «Per una Generalitat descentralitzada», *Butlletí del CEUMT*, n.º 5, 1978, pàg. 50.
18. SERRATOSA, A., op. cit., pàgs. 50-51.
19. CABRÉ, A., FONODELLA I altres: *Catalunya cap a l'any 2000*. Publicacions de la Fundació J. Bofill. Ed. Blume. Barcelona 1979.

dels serveis públics amb un mínim de garanties i d'eficàcia, no sols per manca de mitjans econòmics (ja que si fos així la solució seria relativament fàcil), sinó principalment perquè la seva precària organització no els permet de superar el llindar mínim per disposar d'un adequat nivell tècnic. ¿Què poden fer el 86 per cent dels municipis catalans que no arriben als 5000 habitants, o el 58 per cent que no arriben als 1000 habitants?»[20]

21 Així, T. Pou conclou que «tots aquests municipis avui no tenen, no poden tenir materialment, els nivells tècnics d'assessorament que exigeix el compliment dels serveis que legalment tenen encomanats (secretari, arquitecte, enginyer, interventor, tècnics en serveis socials, etc.), ni sistemes de mecanització de moltes tasques administratives que ho exigeixen (recaptació de tributs, padrons municipals i fiscals), ni elements tècnics per al control d'activitats diverses (medi ambient, pol·lució etc.). Tota aquesta problemàtica l'estan provocant dia a dia diversos Departaments de l'actual Generalitat que, en intentar coordinar serveis i exercitar —amb major eficàcia que fins ara— competències traspassades per l'Estat, es troben amb gravíssimes deficiències de capacitat en la immensa majoria dels municipis catalans.

Aquest és un dels problemes actuals de l'administració local catalana, i també de l'espanyola, íntimament lligat —com després s'examina— amb el de les funcions que cal encomanar a altres entitats de l'administració local d'àmbit superior als municipis».[21] En les recomanacions que fa, diu que no cal oblidar «que tota unitat organitzativa té uns límits mínims que fan que per sota d'ells no sigui operativa i uns límits màxims per sobre dels quals es creen problemes que entorpeixen el funcionament, i que l'ideal fóra no crear massa unitats entre la Generalitat i els municipis (o la seva agrupació en comarques) atesa la complexitat de persones, edificis, mitjans econòmics i d'altres instruments que exigeix la creació i sosteniment de les unitats administratives».[22]

22 Referent als problemes dels «petits municipis catalans (el 86 per cent amb menys de 5000 habitants i el 72 per cent amb menys de 2000) no cal abandonar solucions de fusió, agrupació o federació més o menys forçoses. Altres països l'han feta i no existeixen motius racionals per abandonar-la; les dificultats no s'han de negligir, però tampoc supervalorar. Certament que tota comunitat humana i tot municipi —per petit que sigui— té uns serveis comuns a satisfer, i aquests seria absurd de treure'ls-hi. Però és també absurd que avui un municipi de menys de 2000 habitants (72 per cent a Catalunya) estigui obligat a complir els mateixos serveis que una gran ciutat, donat que és fer-lo responsable d'unes funcions que és materialment impossible que compleixi, amb greu perjudici de la seva població i dels interessos generals del país. El tema és simplement de reconèixer i fer palès aquest fet, i atribuir a una unitat territorial superior el compliment dels serveis que els petits no poden realitzar. Em costa molt d'admetre que el nostre país no pugui comprendre, assumir i solucionar aquesta realitat».

20. CABRÉ, A., i altres, obra citada, pàg. 239-240.
21. CABRÉ, A., i altres: Obra citada, pàg. 240.
22. CABRÉ, A., i altres: Obra citada, pàg. 243.

6.3. LA CAPACITAT TÈCNICO-ADMINISTRATIVA DELS AJUNTAMENTS. SERVEIS PÚBLICS I QUALITAT DE VIDA

1 Els articles 140-142 de la Constitució garanteixen *l'autonomia dels municipis,* que han de gaudir de personalitat jurídica plena. La llei atribueix funcions a les Corporacions Locals per l'exercici de les quals les Hisendes Locals han de disposar de *mitjans suficients.*

2 L'autonomia municipal es mesura per l'adequació entre *necessitats i recursos,* tant econòmics com humans. S'ha pogut constatar que per satisfer les competències assegurades legalment i, fins i tot, per cobrir les que realment exerciten, els recursos econòmics de les Corporacions Locals són, per regla general, insuficients. Per tal de gestionar unes competències i uns serveis fa falta un aparell administratiu, una *maquinària tècnico-burocràtica adequada.* En molts municipis petits, per les restriccions imposades pel cost, aquesta és insuficient i, sovint, no s'utilitza a plena capacitat, i resulta cara i poc eficaç.

3 Un exemple del que s'acaba d'afirmar són els càrrecs directius. La figura del secretari, per exemple, no apareix a plena dedicació fins a llindars de població superior als *2000 residents* (les Masies de Voltregà, St. Pere de Torelló, Pont de Molins, etc. ,per exemple). Per trobar secretaris de carrera nomenats a plena dedicació s'ha d'arribar als *10 000-15 000 habitants;* però, fins i tot a aquest llindar apareixen excepcions on el secretari és habilitat (Mollet i Tàrrega, per exemple). Només a partir de 25 000 habitants es pot assegurar el nomenament oficial del càrrec i la plena dedicació (Girona, Tarragona, etc.)

(El mapa adjunt, en què figuren les agrupacions municipals amb un mínim de 20 000 habitants, que, pràcticament, asseguren el funcionament eficaç dels aparells administratius amb dedicació completa a la funció pública serveix per a entendre la realitat territorial de Catalunya).

4 Els àmbits d'aparició de la figura de l'Interventor no segueixen la mateixa pauta que en el cas del Secretari. S'ha d'arribar a llindars de població de 4000-5000 habitants per tal que n'existeixi plaça coberta. A partir d'aquesta xifra o fins als 30 000 habitants, solament apareix l'Interventor a dedicació plena, encara que no sigui forçosament funcionari nomenat. Només a partir dels 100 000 habitants es troba l'Interventor nomenat i a plena dedicació.

5 És difícil precisar l'aparició dels Serveis Tècnics (arquitecte, aparellador, enginyer, etc.) en funció de la grandària del municipi. L'arquitecte funcionari i a plena dedicació, per exemple, apareix a partir dels 15 000

habitants. Abans d'aquesta xifra, amb l'excepció de certs municipis turístics (Roses i Palafrugell, per exemple), l'arquitecte sol ésser contractat i amb dedicació parcial, de 2 a 10 hores setmanals. És el cas de Banyoles, Vandellós o Torelló. L'arquitecte no és sempre funcionari i a plena dedicació fins a grandàries de població superiors als 30 000 habitants.

L'enginyer apareix en tots els municipis que s'han estudiat, encara que fins a *5000 residents* no hi dedica més d'una hora setmanal. L'enginyer a dedicació normal no s'aconsegueix fins a 100 000 habitants. Abans, no es disposa dels seus serveis si no és contractat a hores, com a Mollet, que el contracten per un màxim de 16.

6 La figura de l'aparellador apareix en gairebé tots els municipis estudiats, encara que existeixen diferències en les hores contractades. Les poblacions inferiors als 5000 habitants solen contratar-lo per 1-4 hores setmanals i les superiors als 10 000 habitants el contracten per 2-3 hores setmanals. Fins als 100 000 residents no apareix l'aparellador funcionari i a plena dedicació. Hi ha, emperò, algunes excepcions, com Roses, on l'aparellador és funcionari i a plena dedicació.

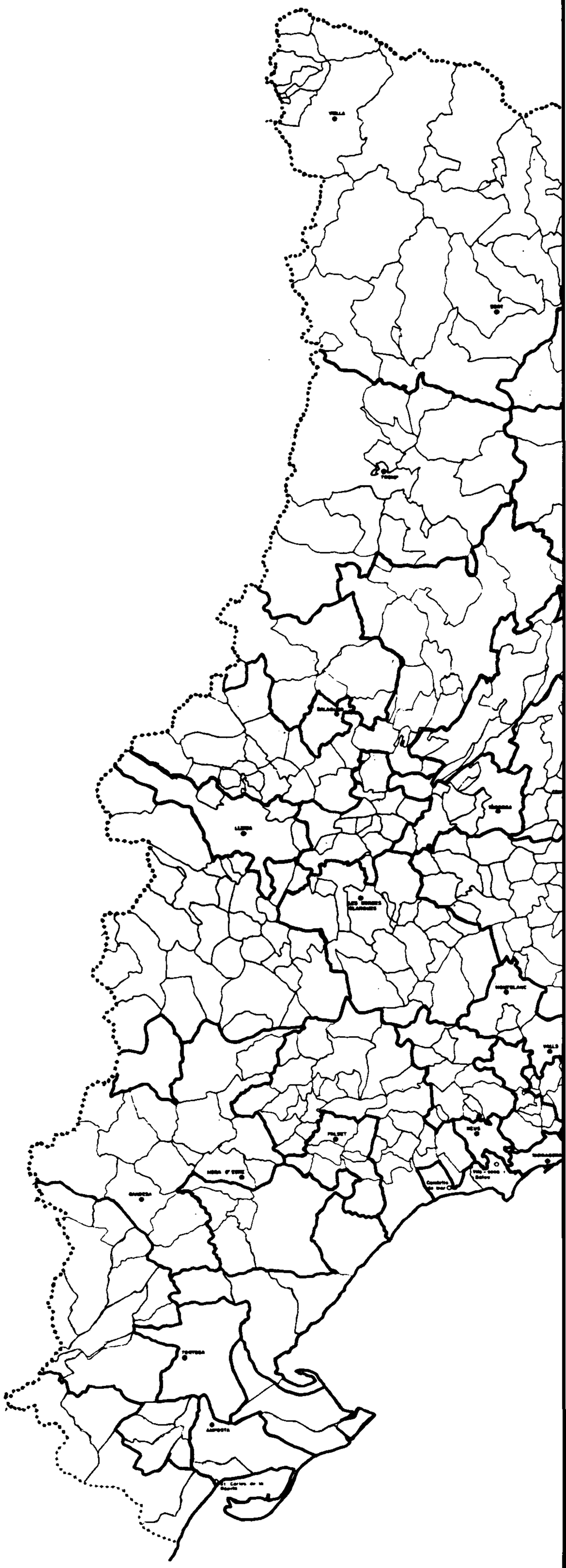
7 Els àmbits o llindars de població necessaris per a l'aparició dels serveis exteriors (guàrdia municipal, brigades d'obres, depuració d'aigües, etc.) fluctuen segons de quin servei es tracti i dels problemes específics de cada àmbit. La no homogeneïtat del territori català configura una fesonomia diferent per a cada sector que requereix un tractament diferencial. També la protecció ciutadana i la gamma de serveis que presta la Guàrdia Urbana estan sotmesos a aquests condicionants. A Barcelona, igualment, cada barri necessita una dotació d'homes i una estructura organitzativa diferenciada.

8 Malgrat aquests condicionants, que fan difícil qualsevol intent sintetitzador que permeti d'esbrinar les estructures funcionals mínimes que configuren l'organització global de la Guàrdia Urbana, es creu que la dotació mínima de guàrdies i classes encapçalada per un sergent, en poblacions superior als 8000 habitants, per tal que la competència pugui ser prestada amb criteris d'eficàcia, és *d'unes 15-17 persones.* S'ha de tenir en compte que la llei fa prescriptiva l'aparició de cos als 5000 residents.

9 Les enquestes realitzades i la informació adicional recollida diuen que el llindar d'aparició d'aquestes dotacions es pot fixar als 20 000-30 000 residents. L'estructura funcional de 15-17 guàrdies no es pot mantenir en poblacions de grandàries inferiors. (És l'exemple de la Bisbal, Banyoles, etc.).

10 La problemàtica turística rebaixa aquesta xifra de població necessària avui per a tenir la dotació funcional als 10 000-15 000 habitants. Avui, Palafrugell i St. Feliu de Guíxols, per exemple, disposen de 18 guàrdies encapçalats per un sergent. Segons opinions recollides, es veu viable una gestió mancomunada d'aquest servei, com a la Bisbal, a Banyoles, etc.

11 El gràfic 3 il·lustra les dotacions per 1000 habitants (i en parèntesi la dotació absoluta) per diverses grandà-



Mapa 6.1.— Agrupacions municipals amb un mínim de 20.000 a 25.000 habitants



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Agrupacions municipals amb un mínim de 20.000 a 25.000 habitants

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

TAULA 6.1. Característiques de l'organització administrativa municipal i dels recursos segons la població actual

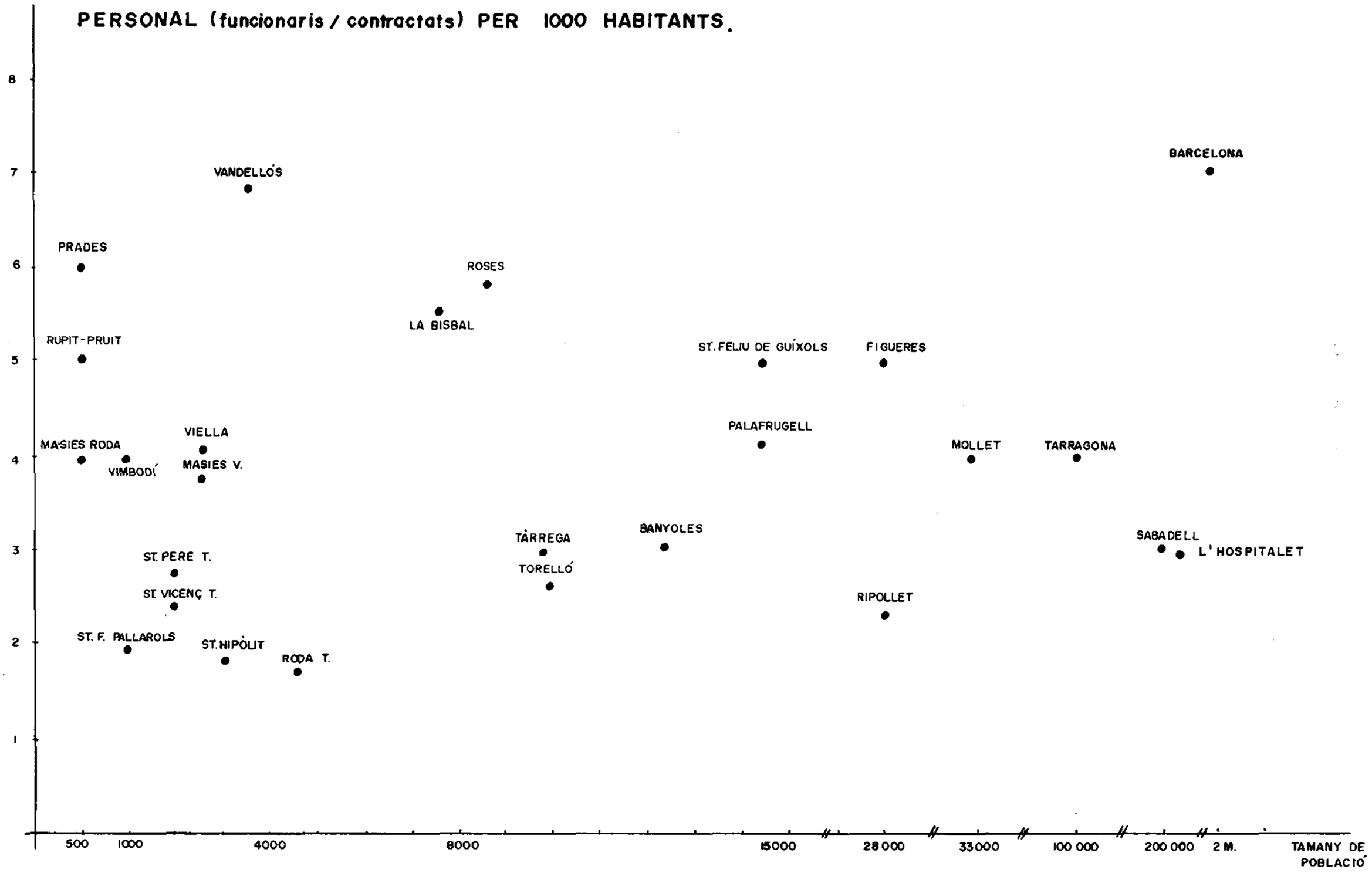
Llindars de població	Característiques
Fins a 3000 persones	— Ingressos per habitant, inferior a les 5000 ptes. — Dotació de funcionaris: 1 a 5 persones (2-6 funcionaris per 1000 hab.) — Secretari contractat sense plena dedicació (12-20 hores setmanals) — Arquitecte contractat a dedicació parcial (2-4 hores setmanals) — Enginyer contractat a hores (1-2 hores setmanals) — Aparellador contractat a hores (1-4 hores setmanals) — Els costos d'administració i govern representen entre 30-55 per cent del Pressupost Ordinari.
3000-5000 persones	— Ingressos per habitant, entre 5000-6000 ptes. — Dotació de funcionaris: 5-9 persones (2-4 persones per 1000 habitants) — Secretari contractat a hores (12-30 hores setmanals). Es pot trobar secretari a plena dedicació. Sense interventor — Arquitecte a hores (2-4 setmanals) — Enginyer contractat a hores (1-2 hores setmanals) — Aparellador contractat a hores (1-4 hores setmanals) — Els costos d'administració i govern representen entre el 30-55 per cent del Pressupost Ordinari
5000-25 000 persones	— Ingressos per habitant, entre 6000-10 000 ptes. — Cos de funcionaris: 10-100 (2-5 funcionaris/1000 habitants) — Secretari nomenat i de carrera amb dedicació normal — Interventor a plena dedicació — Arquitecte contractat de 8-40 hores setmanals (depèn de la problemàtica específica de cada municipi) — Enginyer contractat a dedicació parcial (8-16 hores setmanals) — Aparellador funcionari o contractat; dedicació entre 20-40 hores setmanals — Els costos d'administració i govern són el 15-30 per cent del Pressupost Ordinari
25 000-100 000 persones	— Ingressos per habitant, entre 10 000-12 000 ptes. — Dotació orgànica i contractada de 100-400 persones (3-4 funcionaris/1000 habitants) — Secretari nomenat i de carrera amb dedicació normal o exclusiva — Interventor i arquitecte de carrera amb dedicació normal o exclusiva — Enginyer a dedicació normal. Contractat i en algún municipi com a funcionari — 1-3 aparelladors funcionaris a dedicació normal — Les despesses d'administració i govern representen el 20-25 per cent del Pressupost Ordinari
100 000 persones*	— Ingressos per habitant, 10 000-12 000 ptes. — Cos de funcionaris: 3-4 per 1000 habitants — Cossos nacionals i serveis tècnics amb les mateixes característiques que l'àmbit inferior — Enginyer funcionari i a dedicació normal — Les despeses d'administració i govern representen el 15-25 per cent del Pressupost Ordinari

* Barcelona sobrepassa les 15 000 ptes./hab. amb un coeficient de 7 funcionaris/1000 habitants.

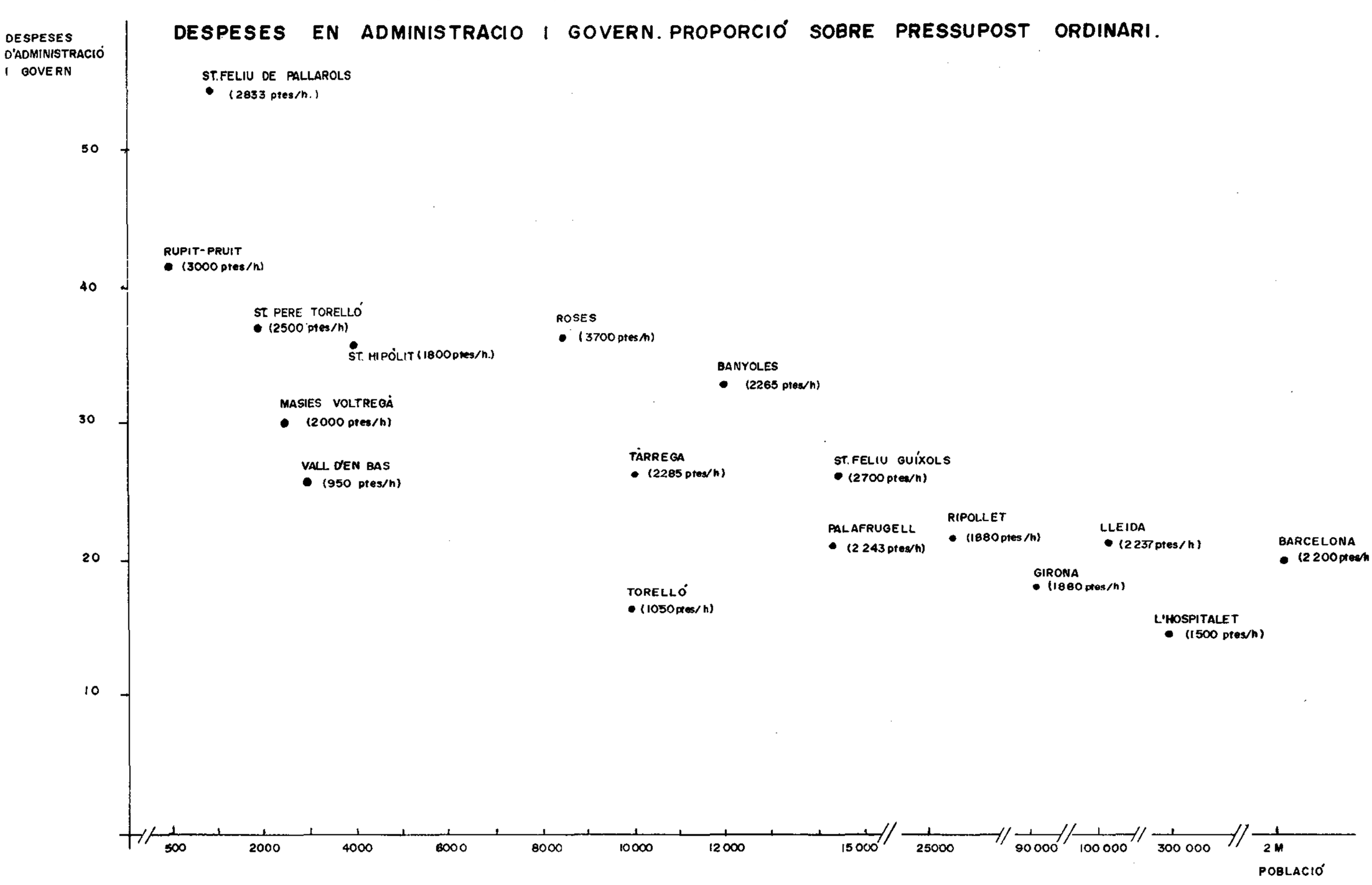
ries de población. La Bisbal, Tàrrega, de gairebé 10 000 habitants, disposen d'una dotació que oscilla entre 6-10 guàrdies, insuficients, segons les mateixes fonts, per a poder prestar la competència amb un estàndard similar als medis europeus.

12 Paral·lelament, l'opinió més generalitzada entre les persones consultades, és que la dotació mínima de guàrdia necessària, per tal que un àmbit urbà com Sabadell, disposi d'una estructura orgànica (organització encapçalada per un sotsinspector), que li permeti d'actuar amb autonomia dins la *seva àrea d'influència, és d'uns 140-200 guàrdies i classes.* Això contradiu l'estàndard funcional de 15-17 guàrdies a partir dels 100000 residents.

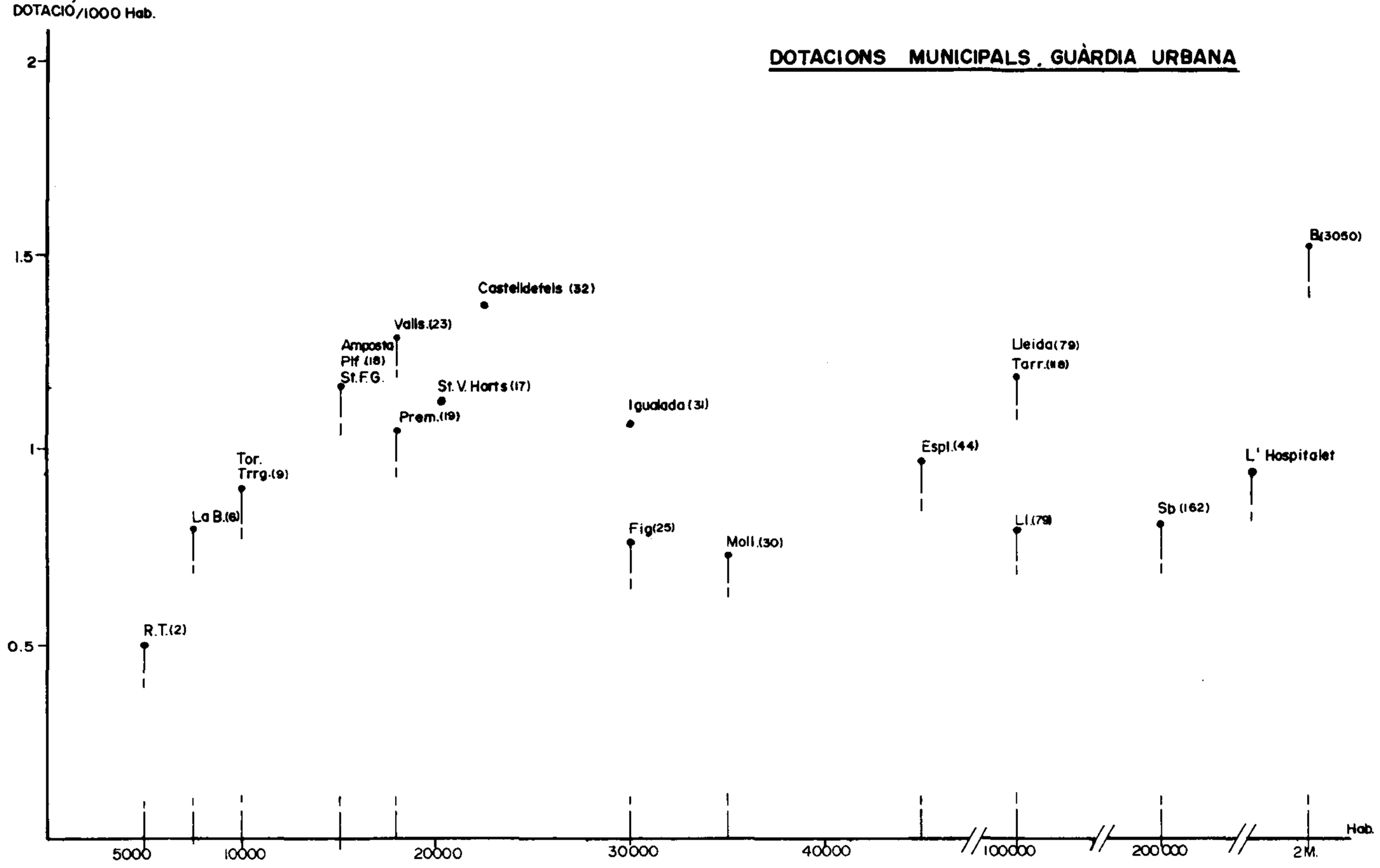
Gràfic 6.1.- Personal (funcionaris contractats) per 100 habitants



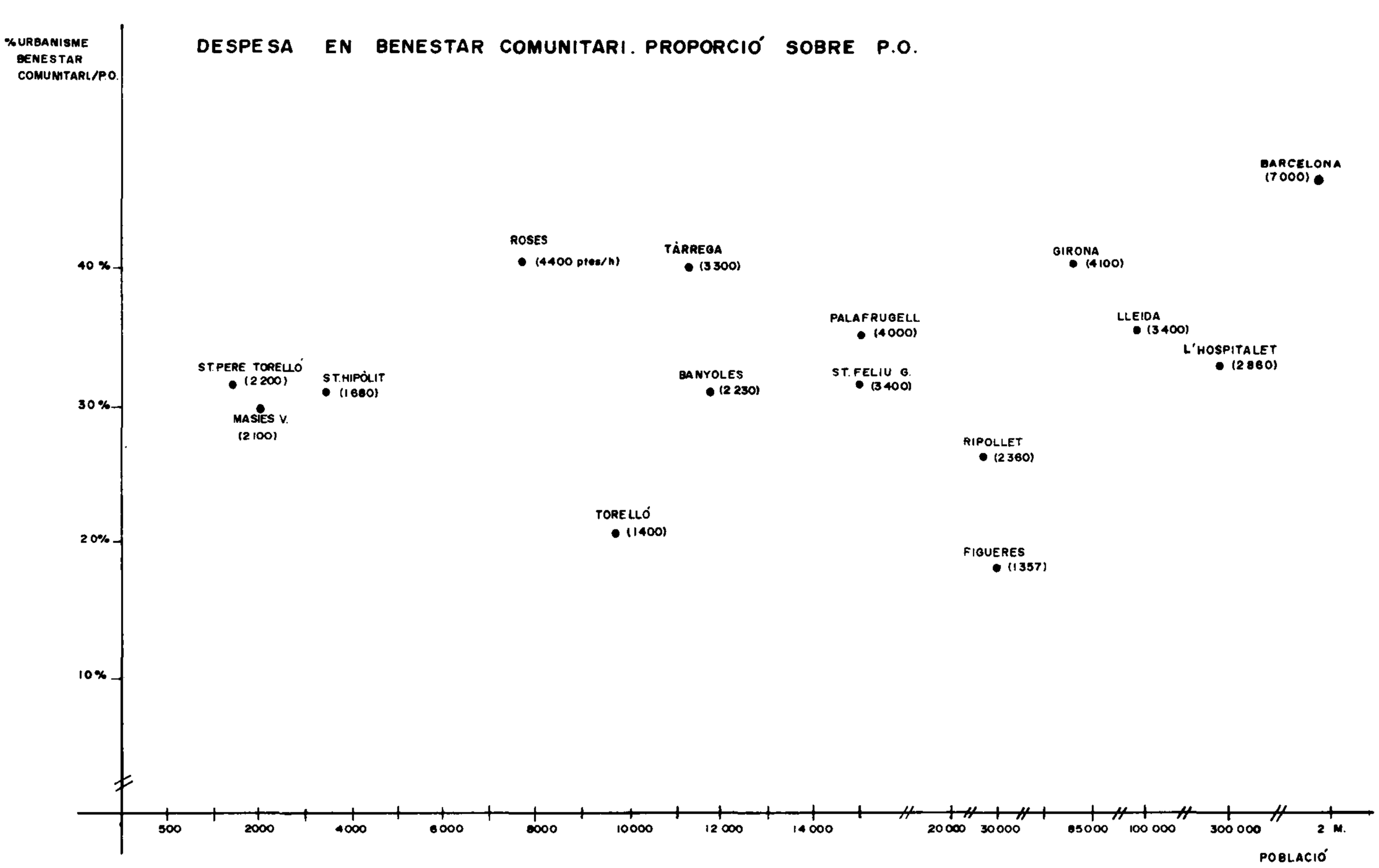
Gràfic 6.2.- Despeses en administració i govern. Proporció sobre pressupost ordinari



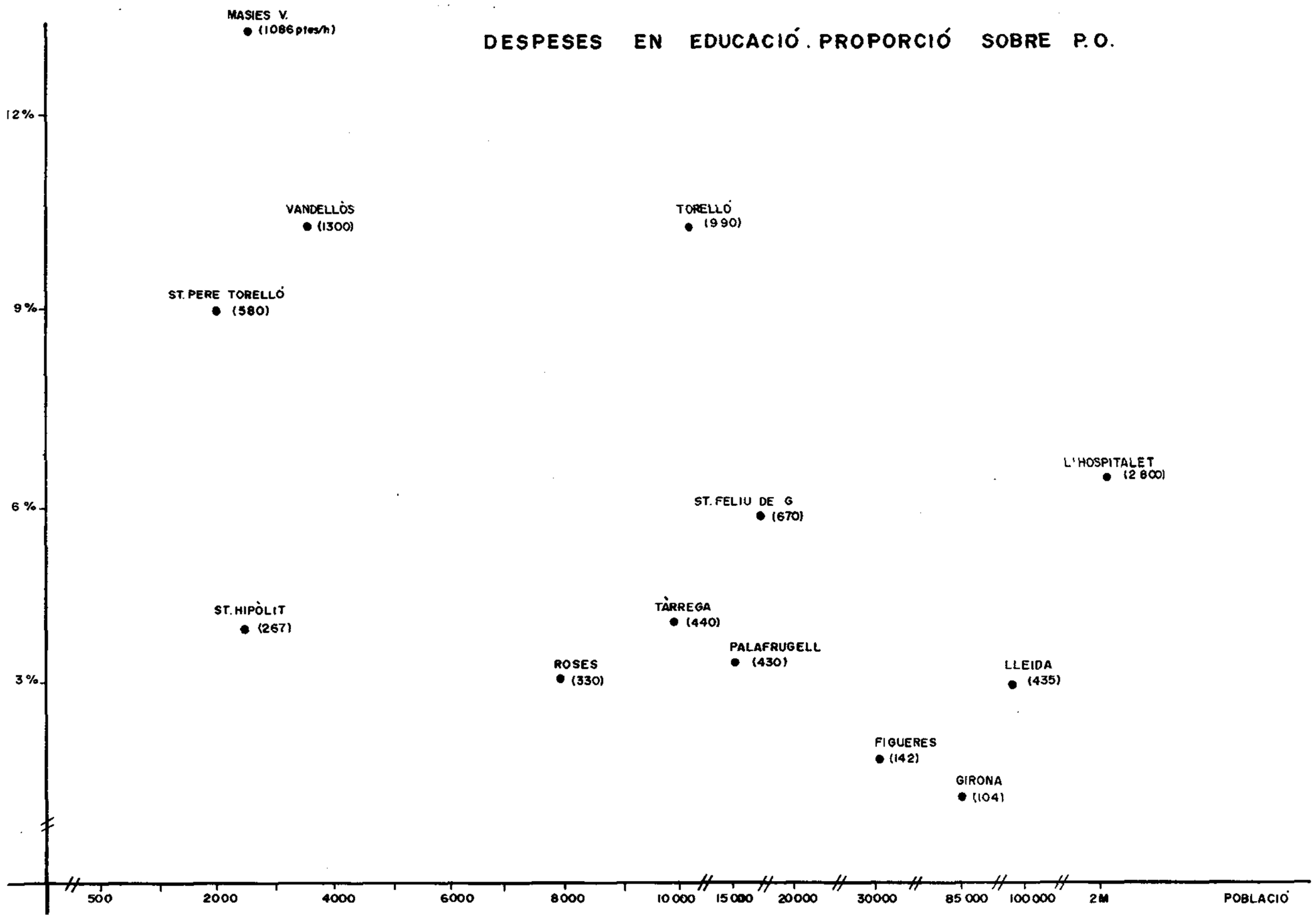
Gràfic 6.3.- Dotacions municipals. Guàrdia Urbana.



Gràfic 6.4.- Despesa en benestar comunitari. Proporció sobre P.O.



Gràfic 6.5.- Despeses en educació. Proporció sobre P.O.



13 En els gràfics 6.4. i 6.5., es representa el cost (sobre pressupost ordinari i en ingressos per habitant) de diferents serveis administratius. En el gràfic 2 s'ha posat en relació la despesa en administració i govern (despesa especificada en la taula 6.2.) i la grandària de la població. Hom observa com aquestes despeses van disminuint el seu pes relatiu a mesura que augmenta la grandària de població, i es poden delimitar fins a tres grups de grandària. Per poblacions amb menys de 5000 habitants, aquestes despeses representen entre el 30-55 per cent del Pressupost Ordinari. De 5000 a 20 000-50 000 habitants es redueixen a un 20-35 per cent. Només a partir dels 30 000 habitants aquesta proporció baixa fins a representar només entre el 15-25 per cent del Pressupost Ordinari. Les proporcions més baixes de despeses d'administració i govern es produeixen, doncs, entre els 30 000 i els 250 000 habitants.

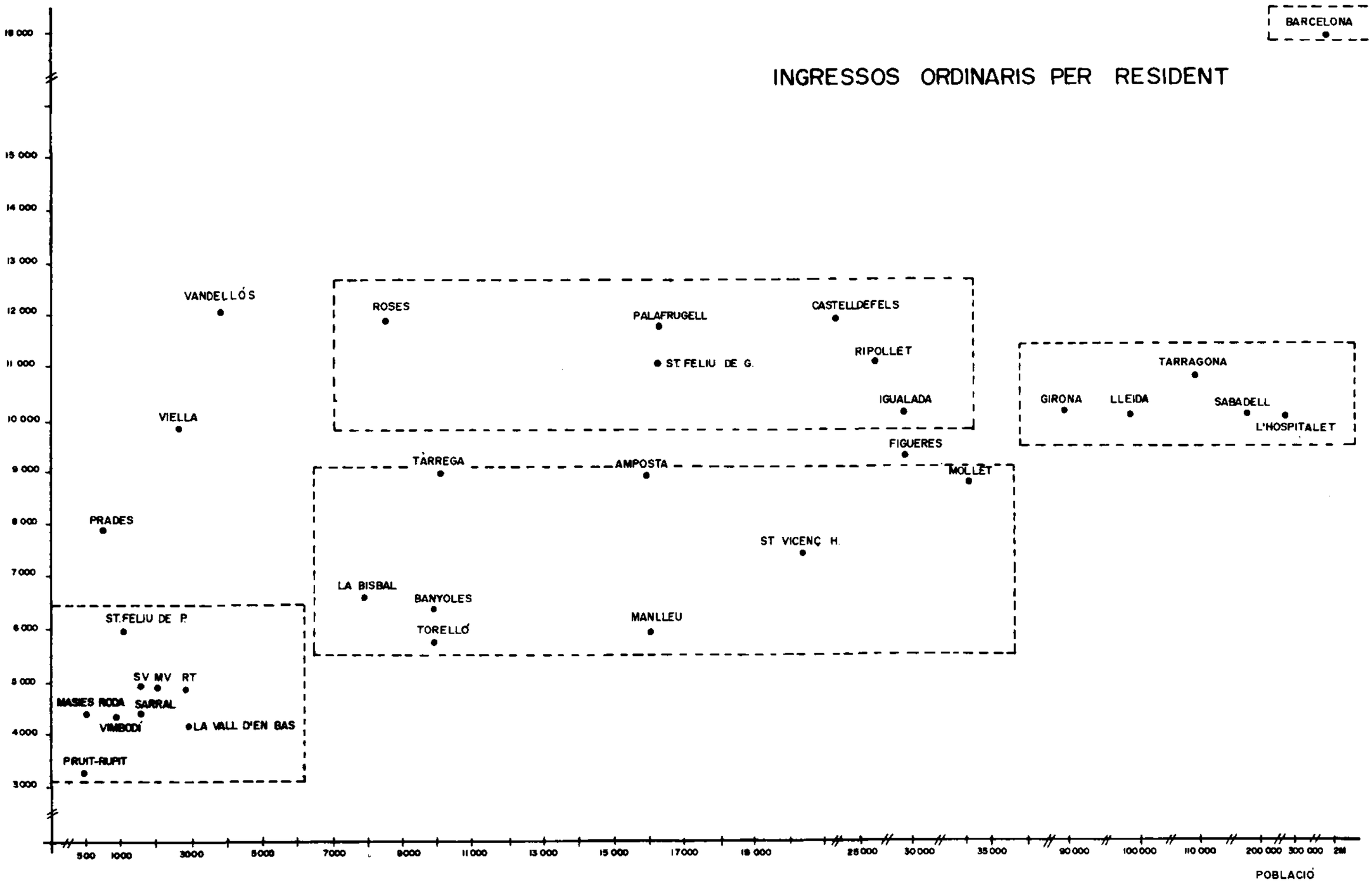
6.4. INSUFICIÈNCIA FISCAL I DISPARITATS INTERMUNCIPALS

1 El sector públic local es troba, més que el central, amb una necessitat creixent de recursos econòmics. Els ingressos ordinaris per resident dels municipis estudiats, permeten definir, a grans trets, tres grups de municipis, segons la grandària de població: *poblacions inferiors als 2500-3000,* que obtenen unes 5000 ptes. per resident, xifra que pot baixar, fins i tot, a les 3000 ptes. (cas de Rupit-Pruit). Àmbits municipals compresos entre els *5000 i el 25000 residents,* que no presenten massa diferències en ingressos per residents, oscil·len entre les 6000 i les 10 000 ptes. per resident. En el tercer àmbit significatiu, que està per sobre de les *25 000 persones,* els ajuntaments ingressen unes 10 000-11 000 ptes. per habitant (cas de Girona, Lleida, Tarragona, Sabadell, l'Hospitalet).

2 Les excepcions a les xifres anteriors es produeixen per problemàtiques específiques, principalment activitat econòmica i turisme. Aquests són els casos de Vandellós, Palafrugell, Castelldefels, St. Feliu de Guíxols i Roses (gràfic 6.6). Barcelona és l'únic ajuntament que supera les 15 000 ptes. per resident i presenta diferències importants amb els municipis del seu entorn. És a dir, les diferents problemàtiques que es presenten en els diversos municipis alteren la seqüència dels ingressos segons el nombre d'habitants.

3 Les opinions recollides entre diversos ajuntaments assenyalen, en la seva majoria, que els ingressos dels quals disposen són inferiors als que requereixen les necessitats que tenen plantejades. Malgrat aquesta tendència, també s'han trobat municipis que es mostren satisfets pels ingressos obtinguts. El principal coll d'ampolla són els recursos per inversió. Els ajuntaments petits es queixen del repartiment de la participació en impostos estatals, que marca uns coeficients que beneficien les ciutats amb major nombre d'habitants.

Gràfic 6.6.- Ingressos ordinaris per resident



4 Barcelona, igual que Sabadell o Tarragona, recapten entre el 20 i el 40 per cent més que els petits municipis de menys de 2500 hab. a causa, principalment, de *subvencions estatals més importants* que poden arribar a 1000-2000 ptes, més per resident, de les càrregues sobre la propietat *per valors catastrals superiors* i de l'aportació de l'activitat econòmica. Cal recordar la inexistència en la major part dels municipis catalans, de l'impost de radicació, que representa 400-800 ptes. més per resident i any.

5 S'ha estudiat l'aportació de cada grup de contribuents (indústria, propietat i residència) i dels diferents organismes públics al Pressupost Ordinari. L'exercici fet intenta veure si hi ha diferències significatives en comparar la contribució relativa al Pressupost Ordinari pels diferents ajuntaments i la causa d'aquestes possibles diferències. L'agregació que ha portat a dividir el Pressupost Ordinari segons grups de contribuents es detalla en l'annex 13. Els gràfics 6.7., 6.8. i 6.9. detallen aquestes contribucions segons grandària de població.

6 Dins la composició relativa del Pressupost Ordinari per grups de contribuents, l'activitat econòmica és, normalment, la que aporta major volum d'ingressos per habitant a gairebé tots els municipis estudiats. Només en el municipi de Rupit-Pruit l'activitat econòmica passa a un segon terme, a favor de la residència. Amb tot i que aquest grup és el més important, no hi ha la mateixa homogeneïtat referida al seu pes relatiu dins del Pressupost Ordinari: des de representar 850 ptes./hab., com en la Vall d'En Bas, a 3000 ptes./hab., a Palafrugell, a 7000 ptes./hab. ingressades a Vandellós. L'activitat econòmica és, també, la principal font de disparitats fiscals intermunicipals.

7 Aquestes diferències es poden constatar en els casos de St. Hipòlit de Voltregà o Torelló-St. Vicenç que, amb fluxos de residència-treball intensos, presenten diferències considerables d'ingressos (unes 2000 ptes. per resident i any) sobre l'activitat econòmica, pel fet que una part de l'activitat econòmica està concentrada en un sol terme municipal. L'aspecte de la base fiscal municipal és un dels que abona un tractament *d'àrea urbana única.* És el cas molt freqüent a Catalunya, on el fet metropolità i les comunicacions han desarticulat la tradicional xarxa urbana creant zones urbanes personalitzades que requereixen un tractament diferent a l'actual. Aquest és el cas de molts indrets de Catalunya, com Banyoles, amb Cornellà de Terri i Porqueres; Palafrugell amb Mont-ras i Llofriu, etc. La localització dels nous centres comercials pot accentuar aquest fenomen.

8 Les aportacions per residència (independent de la propietat immobiliària i l'activitat econòmica) no guarda massa relació amb la grandària de la població. Els ingressos provinents de les modificacions sobre la propietat immobiliària són alts, sobretot en municipis turístics, on les llicències urbanístiques i les transmissions són especialment importants.

Gràfic 6.7.- Càrrega fiscal (ingressos ordinaris) per grups d'ingressos. Any 1980

CÀRREGA FISCAL (INGRESSOS ORDINARIS) PER GRUPS D'INGRESSOS . ANY 1980

COMPARACIONS INTERMUNICIPALS SEGONS EL NOMBRE D'HABITANTS (Menys de 5.000 hab.)

MUNICIPI	PRUIT-RUPIT	MASIES DE RODA	ST. FELIU DE P.	ST.VICENÇ TORELLÓ	ST. PERE TORELLÓ
HABITANTS	404	500	1190	1860	2044
SOBRE RESIDENTS	2430	926	800	1662	1528
SOBRE ACTIVITATS ECONÒMIQUES	1420	2137	1300	1859	3184
SOBRE LA PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	1330	1001	743	1193	809
SOBRE MODIFICACIONS PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	270	173	100	538	400
TOTAL CONT. MUN./H.	5452	4247	3000	5283	5953
SUBVENCIONS EST./H.	1658	1781	1800	1592	1513
TOTAL INGRESSOS/H.	7425	6958	5042	6875	7479
TOTAL INGRESSOS(000)	3000	3479	6000	14 054	13 912

CÀRREGA FISCAL (INGRESSOS ORDINARIS) PER GRUPS D'INGRESSOS . ANY 1980

COMPARACIONS INTERMUNICIPALS SEGONS EL NOMBRE D'HABITANTS

MUNICIPI	MASIES VOLTREGÀ	VANDELLÓS	VALL DE BAS	ST. HIPÒLIT	RODA DE TER
HABITANTS	2312	2430	3156	3200	4615
SOBRE RESIDENTS	958	1440	700	560	759
SOBRE ACTIVITATS ECONÒMIQUES	2750	10 800	655	941	1433
SOBRE LA PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	564	2304	950	797	1454
SOBRE MODIFICACIONS PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	510	884	150	622	368
TOTAL CONT. MUN./H.	4794	15 428	2655	2923	4018
SUBVENCIONS EST./H.	1864	2800	1800	1955	1832
TOTAL INGRESSOS/H.	6658	19 265	4214	4980	5850
TOTAL INGRESSOS(000)	15 397	46 816	13 300	15 930	27 000

Gràfic 6.8.- Càrrega fiscal (ingressos ordinaris) per grups d'ingressos. Any 1980

CÀRREGA FISCAL (INGRESSOS ORDINARIS) PER GRUPS D'INGRESSOS . ANY 1980

COMPARACIONS INTERMUNICIPALS SEGONS EL NOMBRE D'HABITANTS (De 5.000 a 100.000 hab.)

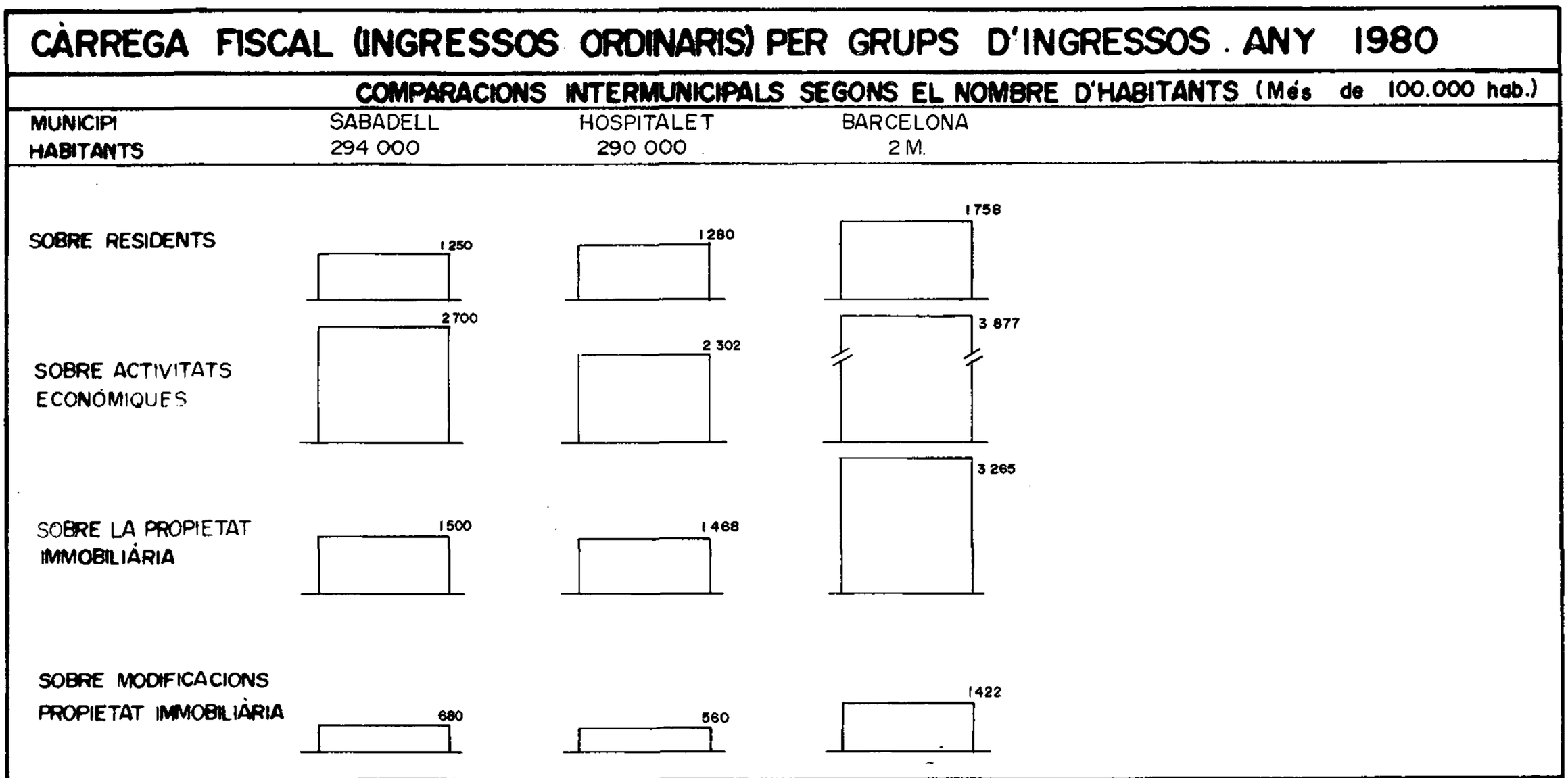
MUNICIPI	ROSES	TÀRREGA	TORELLÓ	BANYOLES	MANLLEU
HABITANTS	8800	10500	10500	12380	16000
SOBRE RESIDENTS	1500	1971	1690	924	893
SOBRE ACTIVITATS ECONÒMIQUES	2500	2581	1595	1764	2316
SOBRE LA PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	2300	885	1199	1190	1192
SOBRE MODIFICACIONS PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	1980	714	734	403	425
TOTAL CONT MUN/H.	8280	6151	5194	4300	4847
SUBVENCIONS EST./H.	2300	2228	2067	1938	1713
TOTAL INGRESSOS/H.	11215	8638	7523	6785	6560
TOTAL INGRESSOS(000)	98700	90700	79000	84000	105000

CÀRREGA FISCAL (INGRESSOS ORDINARIS) PER GRUPS D'INGRESSOS ANY 1980

COMPARACIONS INTERMUNICIPALS SEGONS EL NOMBRE D'HABITANTS

MUNICIPI	ST FELIU DE GUIXOLS	PALAFRUGELL	RIPOLLET	GIRONA	LLEIDA
HABITANTS	15500	15600	26000	87100	108000
SOBRE RESIDENTS	1700	3467	953	1402	2100
SOBRE ACTIVITATS ECONÒMIQUES	2450	3700	1628	3340	2666
SOBRE LA PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	1850	1680	628	1720	200
SOBRE MODIFICACIONS PROPIETAT IMMOBILIÀRIA	1650	1180	442	1150	100
TOTAL CONT MUN/H.	7650	10027	3650	7610	5266
SUBVENCIONS EST./H	2450	1720	2396	2062	3400
TOTAL INGRESSOS/H.	10838	12455	7446	10499	9953
TOTAL INGRESSOS(000)	168000	194300	193600	914500	1075000

Gràfic 6.9.- Càrrega fiscal (ingressos ordinaris) per grups d'ingressos. Any 1980



9 Els ingressos al pressupost ordinari provinents de la contribució de la propietat immobiliària no presenten diferències importants per municipis, si s'exceptuen els turístics, on aquesta contribució pot arribar a ésser el doble del que li correspondria per grandària de població. Aquest grup arriba a significar entre el 15-30 per cent del Pressupost Ordinari, encara que depèn de les valoracions catastrals.

10 El repartiment de les participacions en impostos estatals es fa proporcionalment al nombre d'habitants, i això desfavoreix els municipis petits. No és fins a poblacions superiors als 2500 habitants en què els ingressos per habitant superen la cota de les 5000 ptes. per resident. Són ingressos que es mantenen amb petites variacions (1000-1500 ptes/hab.) fins a una grandària de poblacions de prop de 30 000 persones. Les aportacions estatals arriben a representar entre el 20 i el 40 per cent del pressupost ordinari.

11 Els problemes de justícia comparativa per les diferències de base fiscal, la insuficiència dels mecanismes d'igualació d'ingressos des de l'administració central i la necessitat de recursos per inversió són els principals problemes observats a les Hisendes Locals. Els municipis petits es troben amb una càrrega del cost de personal que deixa pocs recursos a la resta de la despesa corrent.

12 Les inversions a molts municipis, tenen un caràcter residual, dins del pressupost ordinari. La despesa corrent, en personal, manteniment i subvencions, deixa uns marges molt minsos, per inversió real i financera. Un exemple clar és l'adquisició de sòl: si els ajuntaments haguessin invertit en la compra de sòl el 5 per cent establert legalment en els Pressupostos especials d'urbanisme, molts d'ells avui, podrien intervenir des d'una situació privilegiada, en la formació dels preus. La manca de terrenys de propietat municipal és una de les limitacions més reiterades per part dels ajuntaments estudiats.

13 Les característiques principals de la inversió municipal són: el *comportament no uniforme* per municipi i anys, la *poca actuació en sòl i el paper finançador suplementari de les Diputacions Provincials* en els municipis petits. La inversió total municipal pot oscillar entre 500 ptes./hab. i les 5000 ptes./resident, en el cas de la ciutat de Barcelona. Les xifres corrents estan al voltant de les 1500 ptes./ habitant (1980-1981). Les demandes expressades superen el doble d'aquesta xifra.

6.5. EL FENOMEN URBÀ, LA GESTIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS I ELS LÍMITS ADMINISTRATIUS

1 El fenomen urbà ha superat els límits administratius dels termes municipals. Aquest desbordament, tant quantitatiu com qualitatiu, de les tradicionals ciutats industrials i de les noves ciutats eixides del procés

d'industrialització dels últims 30 anys, ha fet de la ciutat moderna una forma diferent d'assentament urbà, forma que es caracteritza per la presència d'àrees urbanitzades que ja no són ni ciutat ni camp, sinó un complex d'espais urbans i d'espais encara lliures.

2 Els principals factors explicatius d'aquest fenomen són les necessitats de sòl industrial, que ha de buscar-se en els polígons industrials dels sectors externs, la necessitat de sòl edificable per a habitatge, la mobilitat, afavorida pels capricis en els mitjans de comunicació i locomoció, la generalització de la segona residència. i els alts nivells de renda aconseguits.

3 Les preguntes fetes als ajuntaments, especialment dirigides a determinar els àmbits urbans reals i els àmbits significatius per a la gestió dels serveis mancomunats, eren les següents:

— Municipis que formen «la comarca» o «comarques» significatives, per detectar la «sensibilitat» de pertinença a comunitats supramunicipals.
— Servei amb gestió avui mancomunada i iniciatives de mancomunització.
— Àmbits supramunicipals més idonis que els actuals municipis per a la gestió de diferents serveis públics.

4 Així, doncs, l'anàlisi de les relacions residència-treball, que tenen àmbits màxims d'uns 20-30 km., i les opinions dels municipis sobre quins són els seus àmbits de vida diària, permeten definir *àrees urbanes.*

5 De l'estudi, per exemple, de la comarca d'Osona, hom pot constatar que Vic continua absorbint ocupació i mà d'obra de molts municipis, però, paral·lelament, a la comarca es delimiten *sistemes urbans* o mercats de treball, dels quals els més significatius, són, a part de l'entorn de Vic, els formats per:

— Centelles, Balenyà, Seva i Tona.
— St. Hipòlit-les Masies de Voltregà-Sta. Cecília de Voltregà.
— Prats de Lluçanès-Lluçà. Olost-Perafita-Sant Martí d'Albars.
— Torelló, St. Vicenç, St. Pere de Torelló, Orís.
— Manlleu, l'Esquirol, Rupit-Pruit.

6 L'existència de relacions de dependència dels nuclis més dispersos cap als centres urbans (ja sigui Torelló, Banyoles, Palafrugell, etc.), on es presenten formes d'economia duals que compaginen el treball al camp, a la indústria i als serveis, obliguen a un tractament mancomunat de determinats serveis en àmbits territorials més grans que el que exigiria la grandària de les poblacions.

7 D'exemples d'àmbits urbans supramunicipals formats els darrers anys en són els municipis de Banyoles, Palafrugell i Prades que delimiten àmbits formats pels actuals nuclis urbans i rurals de Cornellà, Serinyà Porqueres, Esponellà, Crespià i Vilademuls per Banyoles; pel sector costaner, des de Mont-ras a Palamós per la segona; i per Capafonts, la Febró i Vallclara, per la tercera.

8 En la mesura en què les delimitacions supramunicipals depenen de la funció a la qual han de servir, el segon i tercer grup de preguntes, permeten d'identificar diferents àmbits supramunicipals per diferents grups de serveis públics. El gràfic 6.10. posa de relleu les opinions sobre quines de les competències o serveis locals *s'haurien de tractar mancomunadament per tal de millorar el seu funcionament,* rebaixar el seu cost i, fins i tot, fer possible la mateixa continuació del servei.

9 Els diferents serveis que s'especifiquen en el quadre, responen a la classificació sintetitzada en el gràfic 4.1., on s'han separat per grups les competències infraestructurals, les competències en serveis personals, les competències infraestructurals-personals, les competències sobre la convivència i l'organització i, per últim, les competències sobre l'activitat econòmica.

10 En el gràfic, hom constata l'existència de *diferents àmbits supramunicipals significatius* a l'entorn immediat de cada municipi. Així, en l'exemple d'Osona abans citat, en primer lloc s'hi constata l'entorn de Torelló, Manlleu i Vic, i, en segon lloc, tot el conjunt d'Osona. Banyoles expressa la necessitat de gestionar les competències més infraestructurals amb Crespià, Serinyà, Camós, Porqueres, Cornellà i Vilademuls i, per les altres competències, *un entorn que, a més dels municipis* citats, englobés Besalú, Mieres, Maià de Montcal i Beuda.

11 Palafrugell indica un àmbit format per ell i els municipis més contigus, Mont-ras, Vall-llobrega i Llofriu, per segons quines competències (guàrdia rural i urbana, serveis informàtics i assessories, etc.) i un altre que aniria des de Torroella fins a Palamós; és a dir, tot el sector costaner del Baix Empordà, per serveis més generals, com abocador, sanejament, captació d'aigües, etcètera.

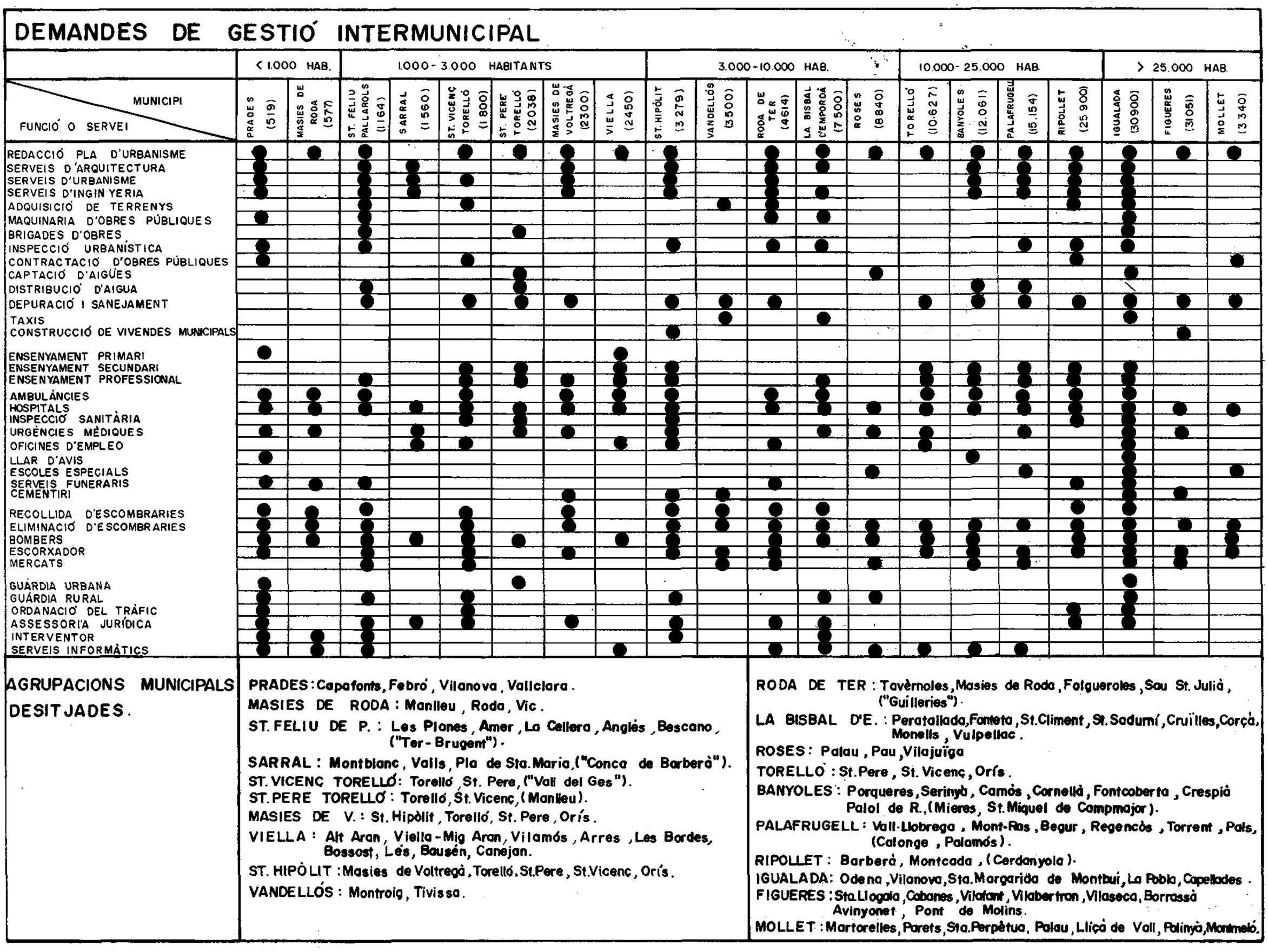
12 Segons els Ajuntaments, els serveis que es milloraríen amb la gestió supramunicipal són els d'escombraries, escorxador, Pla d'Urbanisme, hospitals, ambulàncies, depuració i sanejament, serveis informàtics i ensenyament secundari i professional.

13 La conclusió principal, doncs, és que el *límit municipal és poc significatiu,* tant pel que fa a les relacions humanes i productives (residència-treball, compres i relacions de base diària, etc.) com *per a la gestió dels serveis públics.*

6.6. MUNICIPIS GRANS I EXPERIÈNCIES DE DESCENTRALITZACIÓ. LES TENDÈNCIES CENTRÍFUGES

1 En els municipis de major grandària (per sobre els 30 000-40 000 habitants) es fa palesa la voluntat de fomentar i donar sortida a les demandes socialment expressades de major participació ciutadana en els afers municipals, amb organismes territorials.

Gràfic 6.10.- Demandes de gestió intermunicipal



AGRUPACIONS MUNICIPALS DESITJADES.

PRADES: Capafonts, Febró, Vilanova, Vallclara.
MASIES DE RODA: Manlleu, Roda, Vic.
ST. FELIU DE P.: Les Planes, Amer, La Cellera, Anglès, Bescano, ("Ter-Brugent").
SARRAL: Montblanc, Valls, Pla de Sta. Maria, ("Conca de Barberà").
ST. VICENÇ TORELLÓ: Torelló, St. Pere, ("Vall del Ges").
ST. PERE TORELLÓ: Torelló, St. Vicenç, (Manlleu).
MASIES DE V.: St. Hipòlit, Torelló, St. Pere, Orís.
VIELLA: Alt Aran, Viella-Mig Aran, Vilamós, Arres, Les Bordes, Bossost, Lés, Bausén, Canejan.
ST. HIPÒLIT: Masies de Voltregà, Torelló, St. Pere, St. Vicenç, Orís.
VANDELLÓS: Montroig, Tivissa.
RODA DE TER: Tavèrnoles, Masies de Roda, Folgueroles, Sau St. Julià, ("Guilleries").
LA BISBAL D'E.: Peratallada, Fonteta, St. Climent, St. Sadurní, Cruïlles, Corçà, Monells, Vulpellac.
ROSES: Palau, Pau, Vilajuïga
TORELLÓ: St. Pere, St. Vicenç, Orís.
BANYOLES: Porqueres, Serinyà, Camós, Cornellà, Fontcoberta, Crespià Palol de R., (Mieres, St. Miquel de Campmajor).
PALAFRUGELL: Vall-Llobrega, Mont-Ras, Begur, Regencòs, Torrent, Pals, (Calonge, Palamós).
RIPOLLET: Barberà, Montcada, (Cerdanyola).
IGUALADA: Odena, Vilanova, Sta. Margarida de Montbui, La Pobla, Capellades.
FIGUERES: Sta. Llogaia, Cabanes, Vilafant, Vilabertran, Vilaseca, Borrassà Avinyonet, Pont de Molins.
MOLLET: Martorelles, Parets, Sta. Perpètua, Palau, Lliçà de Vall, Polinyà, Montmeló.

2 El cas més clar, en aquest aspecte, és el del municipi de Barcelona. Barcelona-ciutat està actualment dividida en 12 districtes que, des de 1960 (Llei Especial de Barcelona), estan dotats d'una Junta amb pretensions descentralitzadores. El nou reglament de Descentralització i Participació ciutadana, és de 23 de juny de 1979.

3 Barcelona no és l'única població catalana on hi ha demandes de descentralització i de participació ciutadana. Una prova d'això són els «acords sobre la participació dels veïns i d'associacions en la vida municipal» i el «reglament sobre participació ciutadana», aprovats pels plens de 18 de juliol i 29 de juny de 1979 dels ajuntaments de Sabadell i Sta. Coloma, respectivament. Les tendències centrífugues de Salt o Sarrià, respecte a Girona, o dels municipis del Delta de l'Ebre (la Cava i Jesús Maria), són l'altra cara d'una mateixa moneda, i s'expliquen tant perquè les fusions municipals van ser obligatòries com perquè la centralització no resol la representació política i la decisió efectiva de caire territorial.

4 Els casos de Sabadell i Sta. Coloma (185 000 i 100 000 habitants, respectivament) són exemples clars de municipis que, per la seva grandària i problemàtica específica, requereixen, en opinió dels propis ajuntaments i de les associacions ciutadanes, mesures àmplies de descentralització administrativa i de participació ciutadana.

5 Els darrers anys, les ciutats han crescut de forma esclatant, en nombre d'habitants i en extensió territorial. Els barris perifèrics, de recent construcció, normalment subequipats i mal urbanitzats, veuen en l'ajuntament un organisme administratiu allunyat de la seva problemàtica i de les seves inquietuds. Reclamen, en conseqüència, un acostament de l'administració, per tal de poder informar i ser informats, participant en les decisions que els afecten més directament. Hi ha un moviment associatiu ciutadà (associacions de veïns, entitats culturals i recreatives, etc.) que reclama mecanismes de participació real collectiva que doni lloc a la possibilitat de seguiment i d'intervenció en la gestió dels afers municipals.

6 Paral·lelament a la creació de Consells Territorials, s'han produït iniciatives de consells sectorials (cultura, esports, ensenyament, etc.) que pretenen, igualment, fer més efectiva la participació de veïns i entitats (Barcelona, Sta. Coloma de Gramanet, Sabadell, etc.).

7 És difícil de valorar, avui, les experiències de descentralització pel termini curt de temps en què han estat aplicades. Es constata però, que la falta d'autonomia en les decisions per part dels organismes de participació porta a la pèrdua de vitalitat; i en l'altre extrem pot portar també a la demanda de constituir un Ajuntamet autònom (segregació).

6.7. ADMINISTRACIÓ LOCAL DE SEGON ESGLAÓ: L'EXEMPLE DE LES DIPUTACIONS

1 Estudiar l'administració local de segon esglaó, els seus problemes i la situació actual, és analitzar bàsicament, les funcions i serveis de les Diputacions provincials, que són els únics organismes autònoms d'administració local de segon esglaó si s'exceptua la Corporació Metropolitana de Barcelona. Considerant el caràcter genèric de la legislació vigent, l'anàlisi present se centra en el cas de la Diputació de Barcelona, essent fàcilment generalitzable a les altres tres Diputacions catalanes. El pressupost ordinari de la Diputació de Barcelona va ser, l'any 1980, de 2700 ptes. per habitant (13 600 milions de pessetes).

2 Les Diputacions tenen *competència exclusiva* en les següents matèries: assistència psiquiàtrica, parcs naturals, cartografia provincial, servei d'obres públiques en carreteres provincials, serveis d'extinció d'incendis (ara ja traspassats a la Generalitat), cooperació en Plans provincials d'obres i serveis i recaptació d'impostos provincials. Els serveis que no són de competència exclusiva de les Diputacions i que coexisteixen amb d'altres serveis estatals són: ensenyament especialitzat o professional i subvencions a l'ensenyament del català, patrimoni artístic, promoció del turisme i de l'esport, i, en el cas de Barcelona, l'Institut Neurobiològic.

3 Els serveis i competències de la Diputació que coexisteixen amb d'altres de caràcter i de gestió municipal són: Museus, promoció de l'esport, Casa de Maternitat, Llars Mundet, assistència benèfica i serveis de construccions civils.

4 S'han estudiat els costos individualitzats per funcions i serveis, prestant especial atenció a les despeses generals (administració i govern), analitzant com la transferència dels serveis més «locals» afectaria els pressupostos municipals i quins serien els estalvis de recursos que suposaria la desaparició de les Diputacions.[23]

5 Les diferents competències de les Diputacions requereixen àmbits d'actuació diferents. Les decisions que han de prendre aquests organismes locals de segon esglaó, estan massa allunyades de la realitat on tenen lloc els problemes; és el municipi qui té possibilitats de conèixer la realitat social que l'envolta i els problemes que té plantejats. I també, és el municipi qui pot donar més eficaçment les respostes adequades, sobretot si són municipis amb població i recursos suficients. Per altra banda, les Diputacions tenen assignades unes competències que, pel seu caràcter supraprovincial a més de supralocal, els caldria d'un tractament únic, puix que necessiten d'unificar estàndards de servei i gestió.

6 Pels criteris indicats, els serveis que es podrien traspassar als ajuntaments, una vegada desaparegudes les Diputacions, serien: camins veïnals, recaptació d'impostos, patrimoni artístic, promoció de l'esport, biblioteques, museus i, més genèricament, tots els serveis socials. La resta de serveis (carreteres, parcs naturals, psiquiatria, etc.) podrien passar a la Generalitat, considerant la necessitat d'unificar els estàndards de servei, i un obligat tractament pels efectes que són supralocals.

7 La despesa de manteniment de les Diputacions suposa (vegeu annexos) un cost de 18 persones dedicades a la gestió administrativa, i unes 28 ptes. addicionals per cada 100 persones i pessetes, respectivament, de servei extern. En el supòsit que els traspassos no signifiquessin la superació de llindars de gestió i de govern dels ajuntaments i de la Generalitat, l'estalvi que es produiria amb la supressió i posterior distribució de les competències de les Diputacions, seria, com a mínim l'equivalent al cost de l'administració general i de govern que, a la província de Barcelona, suposa uns 3 000 milions de ptes. que, excloent el pagament d'amortitzacions i interessos, és d'uns 1 500 milions de pessetes.

8 Segons criteris d'eficàcia i de coneixement dels problemes s'obtindria una millor gestió de les competències pel fet d'adequar aquestes amb els àmbits territorials més avinents per a la seva gestió.

8 Hi ha autors que creuen que la necessitat d'una visió global i unitària de la gestió de les competències a l'àrea metropolitana de Barcelona, ha de dur a la canalització dels cabals de la Diputació assignats als municipis de l'àrea metropolitana, a través de la Corporació gestora d'aquests, per a potenciar al màxim els efectes de la planificació metropolitana. «El vaciamiento de competencias de la Diputación provincial de Madrid, después de la creación de la COPLACO en 1963, pone bien de manifiesto que sólo una tradición mal entendida puede perpetuar un organismo caduco, obsoleto y de difícil engarce con las nuevas estructuras, al menos por lo que respecta a su incidencia en los bienes, obras y servicios no estrictamente benéfico-existenciales radicados en los municipios que componen el Área».[24]

23. Si fos efectiva la «Llei de Transferència Urgent i Plena de les Diputacions a la Generalitat» (BOPC de 12 de desembre de 1980).

24. LLISSET, L.: «Primer borrador del informe sobre una reestructuración del municipio de Barcelona y de su Área Metropolitana» (1977). Mimeo.

Funcionaris i Pressupost de la Diputació Provincial de Barcelona. 1980*

	N.º Persones	Despesa de funcionament (i Subv.)	Despesa d'inversió	Ptes./hab. func.+inv.
1. Act. culturals, esport i turisme	1.069	1 929,9	100,2	400
2. Assistència sanitària i social	1.656	4 709,1		1 025
3. Urbanisme i obres públiques	541	1 004,1	65,0	232
4.1 Extinció d'incendis	381	738,6	48,0	171
4.2 Cooperació	10	17,3	906,5	197
4.3 Recaptació d'impostos estatals	452	552,1	—	120
5. (i 4.4 a 4.7) Administració i govern (i Classes Passives)	726	1 784,6	66,3	402
6. Variació d'actius i passius financers			544,3	
7. Interessos			1 016,0	
Total	4 830	10 735,7	2 726,3	
Errors	+78	+199,6	+22,5	
Total	4 908	10 935,3	2 748,8	
			13 684,1 M. Ptes.	2 980 Ptes./hab.

			Ptes./hab.
Funcions externes	4 104	8 951,1	1 626,6 — 10 577,7 M. Ptes.
Administració i govern (Interessos i Variacions d'Actius i Passius Fin.)	726	1 784,6	1 222,2 — 3 006,8 M. Ptes.

* En l'anex es presenta la informació desglosada del cost i dotacions de cada servei de la Diputació Provincial de Barcelona.

6.8. INICIATIVES RECENTS DE MANCOMUNITZACIÓ I CONSELLS COMARCALS. FUSIONS DE MUNICIPIS

1 La possibilitat dels municipis de federar-se ha estat oberta en la legislació espanyola des de 1870, tot i que ja figurava en el projecte de Llei Municipal de Posada Herrera de 1860, que fou on es va introduir la innovació.[25] «Després de 1870, la via oberta vers la mancomunització ja no s'ha tancat en la legislació essent la via actual la de les Mancomunitats voluntàries. Malgrat l'existència d'aquesta figura jurídica, la mancomunització no ha estat mai un procediment àgil i flexible, sinó solemne, que ha necessitat sempre del beneplàcit de les altes jerarquies estatals». El marc legislatiu actual, que regula la creació i altres aspectes de les Mancomunitats, és el Decret de 6/10/77, text articulat parcial de la derogada Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local de 1975. Recentment, s'han fet transferències de les competències sobre constitució de Mancomunitats a les comunitats autònomes. Amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia, s'obre, a Catalunya, la possibilitat de legislar sobre aquesta matèria.

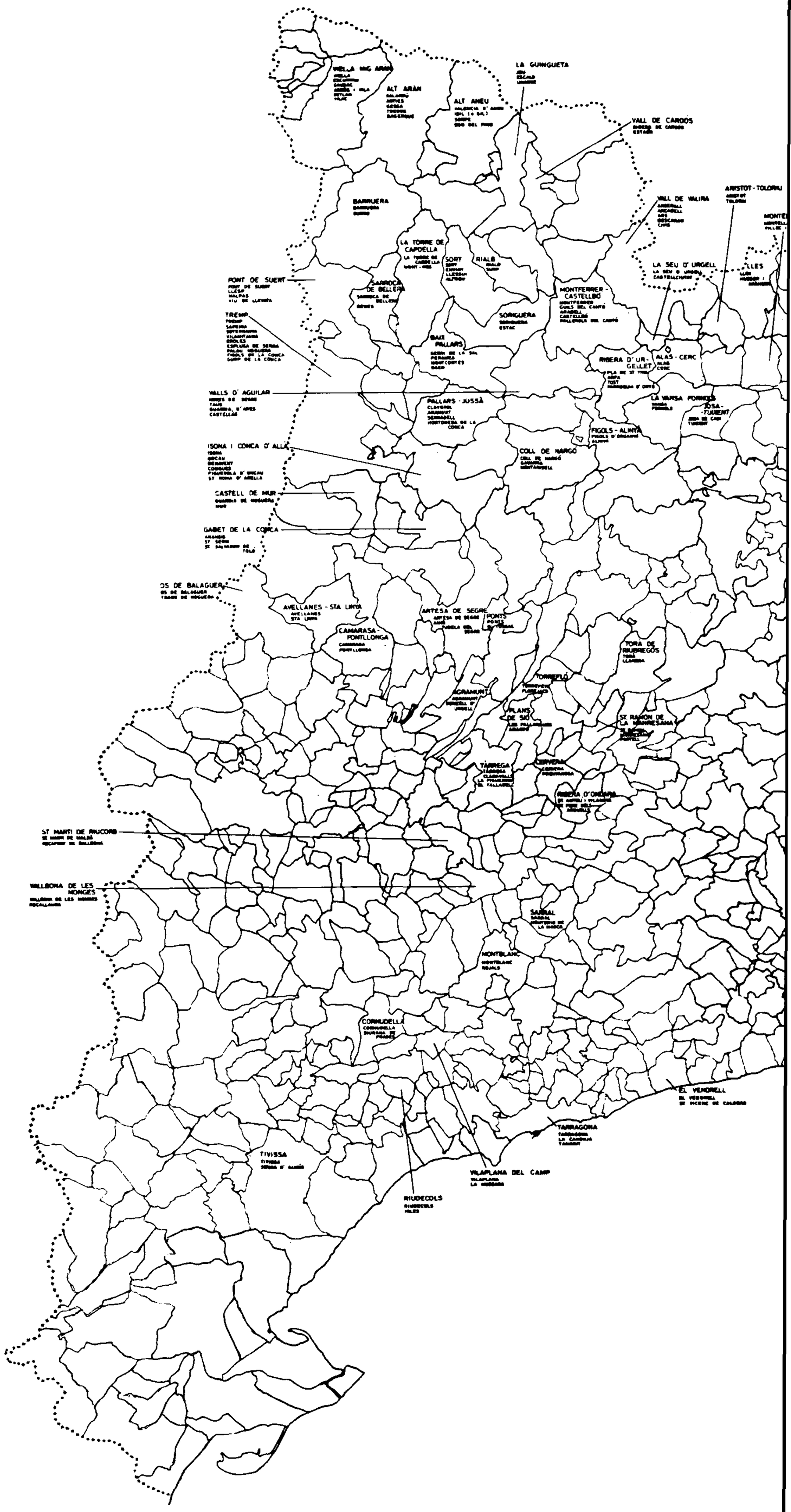
2 Les mancomunitats són associacions voluntàries de municipis per a la realització d'algunes finalitats de la seva competència. Les diferències principals amb els municipis són que les Mancomunitats tenen competències limitades i que no tenen un caràcter territorial. Les competències de les Mancomunitats sorgeixen de la voluntat dels municipis integrants, que cedeixen part de les seves a la instància collectiva. Són entitats públiques, institucionals, d'organització corporativa i la seva representativitat és de segons grau. Disposen de plena capacitat jurídica per al compliment dels seus fins.

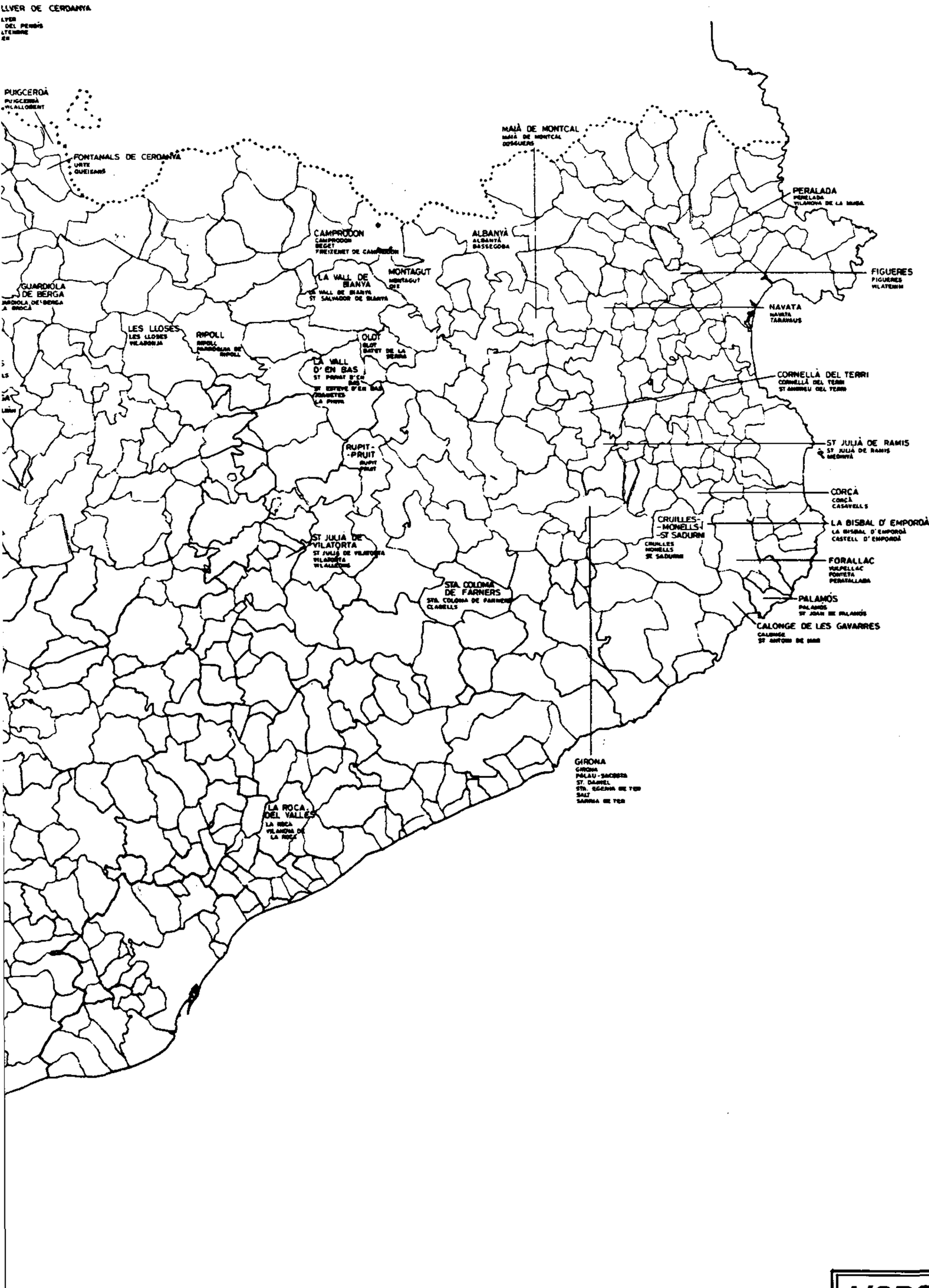
3 La mancomunització podria ser la solució de l'escassetat de recursos i de possibilitats d'acció municipals, presentant-se com «l'eterna alternativa i la repetida frustració».[26] A Catalunya, l'anàlisi de la història de les mancomunitats, deixa veure clarament que només en casos molt concrets i amb fortes causes econòmiques, han tingut lloc iniciatives mancomunals reexides. Les fusions de municipis (vegeu mapa adjunt) són

25. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.: «Dialéctica campo-ciudad» *Ciudad y territorio*, n.º 3 (1980), pàgs. 17-22.

26. OBIOL, Margarita: «Sobre las mancomunidades de municipios», CEUMT, pàg. 20.

Mapa 6.2.- Fusions i agregacions





L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

Fusions i agregacions

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

una alternativa a la solució dels problemes de gestió local, tot i que presenten la dificultat política de la seva acceptació.

4 Malgrat tot, hi ha hagut intents, i bastant reexits, de mancomunització no total de municipis per gestionar serveis concrets. Així, per exemple, la Mancomunitat de l'Estany, formada pels municipis veïns de Banyoles, Porqueres, Camós, etc.; o l'agrupació municipal per gestionar determinats serveis de Prades, Capafonts, la Febró i Vallclara; el Mig Aran, Pruit-Rupit, la vall d'En Bas, etc., que són tots ells exemples pràctics de la necessitat sentida pels municipis de tractar conjuntament una determinada sèrie de serveis que han desbordat els límits administratius municipals vigents, i que, en canvi, exigeixen pel seu tractament una necessària col·laboració intermunicipal.

5 Generalment, els factors desencadenants de les fòrmules associatives municipals han estat bàsicament dos: en primer lloc, els imperatius del desenvolupament i, en segon lloc, la racionalització de l'administració. Les motivacions dels àmbits urbans i rurals, però, són diferents. Els petits municipis, sobretot els rurals, tendeixen a mancomunar-se, i així ho han expressat en les enquestes, pel subministrament de serveis que exigeix la vida moderna i que per la seva dimensió limitada no poden assumir. Els municipis immersos en àrees urbanes, en canvi, s'agrupen per tal de poder enfrontar-se amb un nou sistema de relacions territorials i una problemàtica específica metropolitana que fa impossible una solució atomitzada.

6 Tal com s'ha dit, malgrat algunes experiències reexides de mancomunització ja citades, hom constata, a partir de l'anàlisi de l'enquesta i de les experiències estudiades, que, per regla general, els intents de mancomunització no han passat de l'estadi d'intents. Si no han tirat endavant ha estat per raó principalment, del problema polític que representa el fet de crear un organisme supramunicipal que depèn a cada moment, de la voluntat dels municipis integrants i pel problema econòmic de la manca de recursos. Fins i tot, en casos d'iniciatives més consolidades es presenten alguns problemes de funcionament, com és molt clar a la Vall d'Aran. Una prova de la dificultat de la creació d'esglaons per sobre els ajuntaments és que les propostes electorals de 1979 per crear «Consells Comarcals» (Osona, Vallès Occidental, Baix Llobregat, etc.), no han passat de propostes, amb l'excepció d'algunes àrees pirinenques.

6.9. CONCLUSIONS, L'ADMINISTRACIÓ LOCAL CATALANA: TERRITORI I PROBLEMES LOCALS

1 L'anàlisi que s'ha fet pretenia constatar la necessitat que senten els municipis catalans de modificar l'actual legislació de règim local, així com de quantificar els problemes principals que resulten de la divisió municipal vigent. Només una part dels problemes tenen el seu origen en qüestions d'ordre territorial. Els resultats s'han obtingut en base a l'enquesta a Ajuntaments, a les entrevistes i visites mantingudes per l'equip de treball i a la informació existent.

2 Moltes opinions que s'han presentat més amunt avalen la necessitat de modificar la legislació local i l'actual divisió municipal. Aquestes opinions apunten *problemes d'ordre territorial* (municipis massa petits o unitats locals massa grans que allunyen les decisions dels ciutadans), problemes *d'ordre polític* (poques competències i poc poder polític local, por al centralisme d'altres instàncies polítiques, etc.) i *problemes d'ordre funcional-organització* (falta d'aparells tècnico-administratius adients, tecnificació de la gestió dels serveis públics, necessitat de gestió supramunicipal o intermunicipal). Tots aquests problemes afecten les dues dimensions bàsiques del govern local: com a instrument de participació i representació política més a prop del ciutadà i com a instrument proveïdor de serveis públics als ciutadans.

3 Amb tot això, no es vol dir que l'Administració Local només té problemes. El govern local, ha servit des de les eleccions democràtiques, per a consolidar la consciència cívica i per a millorar la qualitat de vida. S'està insistint aquí en el fet que una organització municipal del segle passat i una legislació feta en un altre context polític i social, necessita canvis i millores, la qual cosa ha estat socialment expressada des de molts punts de vista. I com ja s'ha vist, és una discusió que s'ha produït, i encara dura, a molts països europeus, per raons semblants a les de Catalunya i Espanya.

4 Perquè els Ajuntaments puguin tenir l'aparell administratiu mínim amb dedicació professional a la funció pública, cal tenir una base demogràfica al voltant dels 5000 residents; fins a poblacions entre 10 000 i 25 000 habitants no s'arriba a tenir l'aparell tècnico-administratiu complet necessari a les funcions i atribucions del govern local. Els municipis de població inferior als 3000 i 5000 residents tenen uns costos, només d'administració i govern, entre el 30 i el 55 per cent dels seus pressupostos ordinaris, la qual cosa deixa les despeses per serveis externs i per inversió, relegades a un paper residual. Es tracta, en aquests casos, d'un aparell car i poc eficaç, perquè, malgrat la insuficiència de l'aparell tècnico-administratiu dels municipis petits (contractes per hores, pluriocupació dels càrrecs directius municipals, nomenaments habilitats, etc.), disposen, com a mitjana (o, d'una mitjana), d'uns 5-9 funcionaris per 1000 habitants, gairebé el doble, de la mitjana de 2-4 funcionaris per 1000 habitants, dels municipis de grandària superior als 10 000 habitants.

5 Les agrupacions municipals, només per a garantir un aparell tècnico-administratiu adequat (secretari, interventor, arquitecte-aparellador) amb dedicació professional a l'administració local, portarien a uns estalvis considerables de la despesa corrent dels municipis petits, que es podria avaluar en un 15-20 per cent dels seus pressupostos ordinaris i de l'ordre de 1000 ptes. per habitant. Els municipis inferiors a 5000 habitants representen el 87 per cent de tots els municipis catalans i el 14 per cent de les persones residents a Ca-

talunya (al voltant de 800 000 persones). A més a més, les agrupacions municipals permeterien recollir majors participacions en els recursos centrals, que es distribueixen segons l'interval d'habitants; aquest increment es pot avaluar en més de 900 ptes. per habitant, si, com a mínim, les unitats municipals fossin de 10 000 habitants i al voltant dels 4000 milions de ptes. addicionals per any si l'àmbit de la Corporació Metropolitana de Barcelona es tractés com una sola unitat local, per a aquests efectes.

6 Les dimensions demogràfiques, administratives i econòmiques (al voltant de 5000 ptes. per habitant d'ingressos ordinaris) dels municipis petits, que normalment són també regressius en creixement, dificulta l'adequada prestació dels serveis mínims que, legalment, han de donar (educació, sanejament, aigua, urbanisme, esports, etc.) i posa en entredit la seva capacitat política davant d'altres instàncies públiques (Generalitat, Administració Central, etc.). Les iniciatives dels organismes públics centrals per solucionar els desequilibirs territorials (plans d'obres i serveis, inversions en equipaments, etc.) necessiten d'unes unitats de més grandària per a fer efectiva la política pública en aquest camp.

7 S'ha trobat que els ingressos ordinaris, les plantilles de funcionaris i les despeses d'administració presenten certes homogeneïtats segons la grandària de població resident, que permeten caracteritzar l'administració local catalana. Els ajuntaments compresos entre 5000 i 25000 habitants, disposen d'uns ingressos mitjans de 7500 ptes. per habitant (entre 6000 i 10 000 ptes.); el nombre de funcionaris oscil·la entre les 5-100 persones, que representen de 2 a 5 funcionaris per 1000 habitants, i els serveis tècnics, arquitecte, enginyer, aparellador, etc. són encara contractats a hores. Els costos d'administració i govern solen moure's entre el 15 i el 30 per cent del pressupost ordinari.

8 Els ajuntaments entre els 25 000 i els 100 000 habitants, amb una xifra d'ingressos que pot oscil·lar entre les 10 000-12 000 ptes. per habitant i amb una dotació orgànica de 3-4 funcionaris per 1000 residents, tenen els càrrecs de Secretari, Interventor i els serveis tècnics a dedicació normal. Les despeses d'administració i govern oscil·len entre el 15-25 per cent del P.O. Els ajuntaments superiors als 100 000 habitants, no presenten ingressos addicionals (10 000-12 000 ptes. per habitant) si s'exceptua Barcelona (15 000 per habitant); la dotació de funcionaris i personal contractat sol ésser de 3-4 per 1000 habitants (7 a Barcelona), i els costos d'administració i govern, representen el 15-25 per cent del pressupost ordinari. Les xifres anteriors varien segons problemàtiques específiques (municipis turístics o municipis de segona residència).

9 En l'altre extrem de l'escala territorial dels municipis, s'hi troben les problemàtiques metropolitanes; a la zona metropolitana de Barcelona, amb un entorn de gairebé trenta-cinc quilòmetres al voltant de la ciutat central, s'hi ha d'afegir avui, l'àrea de Tarragona-Reus, on el creixement urbà és continu en un radi superior als vint quilòmetres. Aquest fet, que és la materialització més palesa del cavi d'escala del fenomen urbà, demana també un canvi d'escala de la gestió pública, especialment per les competències infraestructurals (aigua, sanejament, transport públic, urbanisme, etc.). L'organització privada d'alguns serveis públics (aigua, centres comercials, transport, etc.) ha superat ja a Barcelona, l'escala territoial de l'organisme públic metropolità.

10 Dins les zones metropolitanes i en les ciutats grans de Catalunya que són les ciutats reals, avui, s'hi donen diferents fenòmens que cal ressaltar. En primer lloc, les demandes de descentralització des dels barris i en el cas extrem, les tendències centrífugues de les segregacions municipals. Aquests fets, que són contraposats a l'escala territorial que demanda la gestió d'alguns serveis públics, s'expliquen en gran part, perquè manquen uns canals polítics clars de representació territorial.

11 En segon lloc, es donen, a les zones metropolitanes, disparitats de base fiscal i de necessitats, que accentuen les dificultats de recursos d'alguns municipis. Els municipis que tenen poca activitat econòmica localitzada (barris-dormitori) o els que no tenen l'activitat econòmica més rendible fiscalment (comerç i serveis), tenen ingressos locals reduïts. Aquest és el cas de Barcelona, que té uns ingressos per habitant gairebé dobles que els dels municipis del seu entorn, perquè, apart de donar més serveis, també té una base econòmica i fiscal, que serveix a la totalitat de l'aglomeració, mes forta.

12 De fet, el fenomen urbà ha superat els límits municipals gairebé arreu de Catalunya. Aquest fenomen s'ha constatat en l'enquesta feta als ajuntaments. Al voltant de les ciutats grans i de totes les que superen els 20 000-30 000 habitants, s'hi donen amplis moviments diaris de residència-treball, creixements residencials i industrials i relacions de compres al detall que s'expliquen en funció de tot l'entorn territorial i no per un sol nucli de població o municipi. Aquest fet porta a problemes, la ciutat gran en resulta perjudicada; són els casos de les transgressions urbanístiques, de la disminució dels ingressos fiscals perquè la indústria es localitza fora del terme municipal o dels serveis públics que utilitzen els residents de tota l'àrea i només són pagats pels ingressos d'un sol municipi. Les disparitats d'ingressos municipals que tenen municipis veïns, arreu de Catalunya, s'expliquen tant per la localització de la indústria com per la de la segona residència.

13 S'ha trobat, a molts indrets de Catalunya, que la consciència comarcal no coincideix amb les comarques del 32-36, en gran part perquè les ciutats més grans de Catalunya i, especialment, Barcelona, han augmentat la seva importància administrativa, de serveis i d'activitats recreatives a causa, principalment, de l'augment de la renda i a la mobilitat en vehicle privat. Es constata, en canvi, l'existència d'uns àmbits territorials de rodalia on es produeixen molts viatges diaris per motiu de treball o d'escola; a molts llocs de Catalunya, els mateixos residents els anomenen «comarques»: Les Guilleries, Vall del Ges, l'Alta Ribagorça, Lluçanès, etcètera.

14 Les relacions humanes i els creixements urbans en en-

torns de rodalia, que equivalen, de fet, als àmbits urbans reals, si aquests es defineixen en funció de les relacions de base diària, tenen una conseqüència cabdal per a la gestió pública. La majoria dels ajuntaments consultats han indicat que es produiria una millora en la gestió de molts serveis públics si aquests es gestionessin en àmbits de rodalia agrupant un cert nombre de municipis actuals, corresponents a aquelles rodalies; per a molt pocs serveis s'ha citat com a àmbit significatiu el de les comarques històriques. Aquesta conclusió no és estranya, perquè les problemàtiques de serveis públics (sanejament, urbanisme, ensenyament, sanitat, etc.) es plantegen en un entorn urbà (encara que supramunicipal) que és l'àmbit més significatiu pel govern i la gestió locals. Addicionalment, molts municipis petits han expressat la seva por al centralisme de les capitals de les comarques històriques.

15 Les necessitats anteriorment descrites contrasten amb el poc éxit que han tingut a Catalunya les Mancomunitats de municipis, tant les ja creades com les iniciades que no s'han consolidat. Les agrupacions de municipis per a la gestió dels serveis públics tenen, en primer lloc, el problema polític de la pèrdua de poder municipal i les rivalitats municipals i, en segon lloc, els problemes de finançament que s'afegeixen a la precarietat de les Hisendes municipals. Aquestes raons s'han de fer extensives al poc ressò, consolidació i efectivitat que han tingut els anomenats Consells Comarcals o reunions comarcals d'ajuntaments, que estaven en els programes electorals de partits polítics en les eleccions locals de 1979 i que van donar lloc a algunes iniciatives al llarg de 1979 i 1980, especialment. Els problemes esmentats (polítics, econòmics i de gestió) posen de relleu les dificultats d'endegar els segons esglaons de govern local o d'administració comarcal.

16 Les Diputacions aporten l'exemple del funcionament, resultat, problemes i cost d'un segon esglaó d'administració local. Per criteris d'unificació d'estàndards de servei hi ha competències de les Diputacions que es justificarien millor en la Generalitat, mentre que d'altres, per criteris d'apropament a l'usuari i pels seus efectes locals, serien més eficaçment gestionats en els àmbits municipals. Tot això independentment dels processos de traspàs ja iniciats. Només el cost d'administració (sense comptar el cost de serveis externs) d'un segon esglaó local està entre les 400 i les 1000 ptes. per habitant.

17 El problema polític més destacable de l'administració local és el de la seva autonomia enfront a d'altres instàncies de poder públic, per a incidir efectivament en la millora de la qualitat de vida dels ciutadans. D'un cantó, es troba la insuficiència dels recursos locals, especialment per a la inversió, i de l'altre, la falta de competències en matèries de vivenda, d'ensenyament, sanitat i serveis socials. Són els municipis de dimensions més grans els que han expressat reiteradament aquest problema, com a resultat de creixements recents i de dèficits acumulats. En una situació econòmica com la present serà difícil resoldre el problema econòmic de les hisendes locals que de fet han millorat molt des de 1980. En canvi, la necessitat de més competències públiques és avalada per l'experiència i la legislació de molts països europeus.

7. ELS REQUERIMENTS TERRITORIALS, FUNCIONALS I ECONÒMICS DE LES COMPETÈNCIES PÚBLIQUES

7.1. LA RELACIÓ ENTRE «CONTINENTS» I «CONTINGUTS»

1 El primer objectiu del govern local és el de ser l'*instrument de participació política i de representació dels ciutadans.* Un govern local, però, és, amb igual importància, un *proveïdor de serveis públics*. Com a organisme polític, ha d'assegurar i promoure la participació dels ciutadans. Com a proveïdor de serveis, ha d'assegurar, per les funcions públiques que li pertoquen dins l'Estat, la màxima eficàcia possible. Els dos objectius del govern local no són independents.

2 El nombre i el tipus de competències o facultats d'un organisme públic, en relació als altres esglaons de l'Estat, així com els seus recursos econòmics, determinen el seu poder polític i el grau d'autonomia d'aquest organisme. Les formes de participació ciutadana (eleccions, informació, control, etc.) expressen el grau de democratització. La possibilitat d'incidir en la societat o de modificar-la, per part d'un organisme públic, depèn, tant del poder polític i del grau d'autonomia, com de les decisions i de la forma de prendre-les. La importància política del govern local és conseqüència del seu paper d'esglaó de l'Estat més immediat a les persones.

3 Qualsevol reorganització o reforma del govern i de l'administració local ha de garantir les funcions anteriors. Ja s'ha tractat, més amunt, dels aspectes político-participatius del govern local; ara es tracta d'assenyalar els condicionants específics que resulten del paper del govern local, com a proveïdor de serveis. L'expressió «continents» (territori) i «contingut» (funcions) es fa servir per a plantejar la qüestió amb la mateixa terminologia emprada per la Ponència de 1932.[1]

4 La provisió de serveis públics té una vessant *d'administració* i una vessant de *govern.* Amb aquesta diferència s'està accentuant el fet que la gestió dels serveis públics té importants repercussions polítiques, a part de les econòmiques i de les de qualitat de vida, que varien segons el tipus de funcions i les decisions preses.

5 Des del punt de vista de les repercusions polítiques i econòmiques, les competències públiques es poden reunir en tres grans grups. En primer lloc, les facultats que afecten el *funcionament de l'activitat econòmica i el contingut de la propietat privada.* Són els casos de la regulació del sistema financer o de les condicions laborals, les decisions sobre el sistema fiscal o la regulació del contingut de la propietat privada del sòl, mitjançant els Plans d'Urbanisme. En segon lloc, es troben les competències que afecten principalment, la *qualitat i condicions de vida* (educació, sanitat, habitacle social, seguretat social, etc.). Finalment, encara que en molts casos les separacions són difícils d'establir, es poden agrupar les competències que afecten els mitjans de comunicació, el contingut de l'ensenyament, l'ordre públic o l'administració de justícia, perquè aquestes facultats públiques afecten la *seguretat jurídica de les persones i les formes de comportament i convivència.*

6 L'Administració Local, dins de la qual els ajuntaments són els ens principals i primer esglaó, i les Diputacions el segon esglaó, decideix amb autonomia, de tot el conjunt de competències públiques de tot l'Estat, una part de les funcions públiques que afecten principalment les condicions de vida. L'única competència local que afecta de forma substancial l'activitat econòmica i el contingut del dret de propietat és el planejament de l'ús del sòl i la gestió urbanística, encara que les aprovacions definitives estiguin en organismes públics centrals (Administració Central i Generalitat). La competència de la Guàrdia Urbana, per exemple, és compresa en el tercer grup de funcions que afecten el comportament i les formes de convivència, encara que amb limitacions i amb concurrència amb les competències centrals sobre seguretat ciutadana.

7 Des del punt de vista polític, objecte de la classificació presentada de les competències públiques, l'administració i el govern locals segons la legislació actual de l'Estat, en constitueixen una part petita, amb un tutelatge més gran i amb una proporció de recursos públics inferior a la d'altres legislacions locals europees. Des del punt de vista dels serveis públics amb repercussions locals, les administracions centrals decideixen sobre la major part de l'ensenyament (contractació del professorat, beques, subvencions, etc.), sobre la gestió i el finançament de l'habitacle públic. Els aspectes esmentats es refereixen, especialment, a l'autonomia del govern i de l'administració local. La preponderància de les administracions centrals sobre les locals no es produeix, en altres casos, per raons legals sinó per la major disponibilitat de recursos.

8 L'eficàcia en la prestació dels serveis depèn, però, de variables funcionals, econòmiques i territorials. Aquest és l'objecte principal d'estudi contingut en aquest capítol.

9 El mateix concepte d'eficàcia, o el que es fa servir com a sinònim, el d'eficiència, no té un significat unívoc, ni tan sols una única unitat de mesura. Eficàcia[2] té

1. Generalitat de Catalunya (1937), ob. cit., págs. 50-52.

2. Vegeu especialment la discussió sobre aquest concepte en la reorganització del govern locals anglès (capítol 2).

relació amb els resultats del servei públic que es materialitza amb la qualitat de vida que obtenen els residents, i es mesura amb indicadors del tipus producte-cost, rendiment-cost o amb comparacions entre els rendiments o el producte de diferents unitats de servei. La mesura del rendiment o de l'eficàcia és més fàcil, en termes monetaris pels béns i serveis que tenen mercat privat i per tant, preu, que pels serveis públics, on la majoria de les vegades, l'oferta es determina de manera normativa o reglamentada.

10 Des del punt de vista del funcionament i de la gestió administrativa estricta, els serveis públics es poden classificar de forma diferent a la que s'ha indicat més amunt. Segons el *criteri del producte* o de la realitat sobre la qual actua cada servei públic, aquests es podrien dividir en *serveis infraestructurals, serveis personals, serveis mixtos infraestructurals-personals, serveis* o competències *sobre la convivència o l'organització administrativa,* i les competències de *regulació de l'activitat econòmica.* En la divisió anterior s'està accentuant la importància del territori o de la problemàtica territorial (primer i tercer grup), de les persones com a usuaris immediats (segon grup) i de l'organització administrativa i de l'activitat econòmica (quart i cinquè grup), aspectes que en cada cas constitueixen els corresponents requeriments de les funcions públiques.

11 L'eficàcia de la gestió pública, és a dir, la capacitat de millorar les condicions de vida, objecte últim de la gestió pública, depèn de la posibilitat d'intervenció en cada cas sobre les *causes dels fenòmens* o dels problemes. Com a requeriment territorial específic, es tracta, en cada cas, de determinar *aquell àmbit territorial dins del qual es produeix la causa principal dels fenòmens.* Així doncs, per exemple, la millor gestió del transport públic s'obté per aquell àmbit territorial dins del qual es produeixen la majoria de les relacions residència-treball independentment de les dimensions demogràfiques o territorials. Aquesta és la principal relació entre «continents» i «continguts», és a dir, entre delimitacions territorials i els àmbits més significatius per a la gestió de les funcions públiques. Els àmbits territorials de les diferents funcions públiques no sempre coincideixen, encara que es poden trobar certes similituds per cadascun dels grups de competències indicats més amunt.

12 Per a la gestió de les *competències infraestructurals,* el condicionant principal és l'àmbit territorial de la problemàtica urbana. El plantejament urbà, la gestió urbanística, el transport públic, la xarxa viària bàsica o les infraestructures de serveis, tenen una millor gestió quan aquesta es produeix en l'àmbit territoiral on es produeixen les principals *causes i efectes* dels fenòmens regulats per les competències infraestructurals, independentment dels límits municipals actuals.

13 Per a la gestió dels *serveis personals,* el principal condicionant és el nombre de persones servides per cada *centre de servei* i també pels requeriments de les *unitats de gestió* tècnico-administratives que engloben un conjunt de centres de servei. Però, la millora de la qualitat de vida, també s'obté, en aquest conjunt de serveis, per la distància entre l'usuari i el centre de servei; és a dir, per l'accessibilitat. Tant l'accessibilitat com el nombre de persones servides, com a mínim, per cada unitat de servei, produiran una configuració de centres i d'unitats de gestió *diferents, segons el territori.* Un medi rural o un medi amb poblament dispers, farà que el territori dins del qual s'obté la població suficient per un centre de servei sigui gran en extensió; però el requeriment de l'accessibilitat portarà a reduir aquest àmbit territorial i, per tant, la població servida. Cada combinació entre població servida i accessibilitat, segons el territori, produirà un cost de gestió diferent. Trobar els àmbits territorials més adequats per a les competències de serveis personals és buscar la combinació cost-població-accessibilitat que socialment, i en cada moment, es consideri acceptable.

14 L'estudi dels serveis mixtos, personals-infraestructurals, ha de considerar, tant el territori i la distribució d'activitats econòmiques i socials (bombers, recollida i eliminació d'escombraries, etc.), com els àmbits de mercats donats per la població resident i les accessibilitats usuari-servei. Per a la gestió de les competències sobre la convivència, és difícil de determinar els indicadors o variables explicatius del rendiment que, en molts casos, es pot explicar per l'àmbit de servei que resulta d'una unitat mínima o completa de gestió.

15 El suport dels estudis del rendiment o de l'eficàcia dels serveis públics s'ha fet, tradicionalment, referit a les «economies d'escala» o a la qüestió de la grandària òptima de la ciutat», ambdós, des del punt de vista dels serveis públics, com es pot veure en els treballs d'Alonso 1968, Hirsch 1973 i Richardson 1973.[3] La validesa i l'aplicabilitat de les conclusions es posa en dubte pels mateixos autors citats, malgrat que ofereixin un utillatge i un raonament teòric que permeti aplicacions pràctiques. Si bé la idea de l'òptim difícilment es pot postular, sí que, en canvi, es poden plantejar qüestions tals com si una organització d'un servei és més cara, barata o eficaç que una altra, o si una administració local produeix un servei més barat o amb menys dotacions tècnico-administratives que una altra. L'enfocament al qual es fa referència, ha estat aplicat, amb bons resultats, a l'estudi de la indústria (Pratten & Dean, 1970)[4] però és extremadament difícil aplicar-lo a les activitats de serveis, tant públiques com privades (Cuesta Torres 1979, pàg. 268).[5] En tots el casos, es parteix de la preocupació d'obtenir algunes conclusions d'aplicació general respecte a l'organització dels serveis públics. Les dificultats d'obtenir conclusions, per un sol servei, es veuen multiplicades en tractar, alhora, diferents serveis. Malgrat les dificultats per obtenir resultats definitius, és possible, en canvi, trobar certes uniformitats, per grups de funcions públiques, respecte a les relacions entre «serveis» i «territori».

---

3. ALONSO, W.: «Industrial Location and Regional Policy in Economic Development», *Working Paper* n.° 74 (1968). Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
HIRSCH, W.: *«Urbans Economics»,* Prince Hall, New ork (1973).
RICHARDSON, H. W.: *«Economics of Urban Size»,* Saxon House, Franborough (1973).
4. PRATTEN, C. & DEAN, R. M.: «The Economies of large-scale production in British Industry. An introductory study», *Occasional Papers,* Department of Applied Economics, University of Cambridge (1970).
5. CUESTA TORRES, F.: «Economías de escala y dimensiones eficientes en instituciones financieras: las Cajas de Ahorros», *Cuadernos de Economía,* vol. 7, n.° 19, pàgs. 267-300. (1979).

16 El concepte d'*individualitats* i llindars dels serveis públics condiciona també l'enfocament teòric del present estudi. «La coneguda teoria dels llindars postula que cada activitat té uns límits per sota dels quals es fa inviable i uns altres per sobre dels quals es fa difícilment manejable. Aquests llindars apareixen perquè les corbes de demanda o d'oferta no són contínues. Hi ha certs salts, i detectar-los ajuda extraordinàriament a *delimitar els nivells administratius* adequats per a assegurar la màxima eficàcia. No oblidem tampoc que la complexitat accelerada en els darrers anys —menys de cent— d'una economia ja postindustrial, fa més difícil que aquests criteris d'eficàcia quedin clars, perquè les interrelacions són molt complicades i la causalitat és circular» (Serratosa 1978, pàg. 59).[6] En el present cas no s'han pogut construir les corbes de demanda i de costos unitaris encara que els resultats obtinguts parteixin d'aquell esquema teòric.

17 La *sistematització de les relacions entre continents i continguts* s'ha fet, en el present estudi, estudiant, per a les funcions més importants, els aspectes següents:

- llindar d'aparició d'una unitat de servei, en termes de població resident o de grandària territorial
- accessibilitat màxima entre els usuaris i les unitats de servei o centre
- variable de mesura per a estudiar els aspectes més quantitatius de cada competència
- problemàtica territorial o àmbit territorial que justifiqui un servei o una unitat de gestió
- àmbits més adequats de gestió, tant en termes de cost o de rendiment, definits per població resident o per problemàtica urbana.

18 L'estudi dels aspectes anteriores queda complementat en les diferents competències públiques, pels aspectes de finançament, de participació dels diferents organismes públics en la decisió, de la legislació corresponent i de la situació actuals a Catalunya. Els resultats s'han obtingut a partir d'enquesta i discussió amb una o més persones coneixedores de cada competència, juntament amb l'anàlisi de fonts d'informació publicades. La justificació de les conclusions és diversa, perquè depèn de l'existència o no existència d'estudis específics disponibles, cas dels Bombers, de les Escombraries o de la Sanitat.

19 L'agrupació de les competències públiques més importants es presenta a la taula següent on figura, també, en cada cas, la importància de la *«gestió-administració»* o dels actes de *«govern»*, la rellevància dels aspectes de *«planificació»* o *«finançament»*, la distribució actual de competències entre les administracions públiques i l'indicador especialment estudiant.

20 La preponderància de les decisions de govern sobre la gestió del servei és un indicador de la importància política de cada competència pública. Es pot veure com en les competències de l'Administració Local tenen, normalment, una preponderància els aspectes de gestió, amb l'excepció de l'urbanisme, que podria ser qualificada com la competència local que té més repercussió política. Algunes funcions (contractació de personal docent, finançament de l'habitacle, serveis socials, etc.) que, a Espanya, avui són centrals, en altres països pertanyen a l'administració local, en la mesura que es tracta de serveis d'influència local. Aquestes funcions constitueixen el marge de serveis «descentralitzables», «delegables» o «traspassables» al govern local.

21 Les conclusions de l'estudi de competències públiques ofereixen, principalment, dins d'un camp de variació, l'*escala territorial o poblacional de cadascuna, la importància política i el llindar mínim d'aparició.* Es pot avançar que les conclusions permeten d'agrupar molts serveis públics que tenen requeriments semblants: els serveis de caire local presenten unes relacions amb el territori i amb els àmbits poblacionals de serveis que no és possible de plantejar en el cas de les competències centrals, perquè, si fos així, es plantejarien les qüestions de l'Estat autonòmic sota aquestes consideracions i, lògicament, no és aquest el cas.

22 L'estudi que segueix té en compte, també, l'esforç complementari al precedent. L'argumentació no sempre és la de l'organització o l'àmbit poblacional i funcional més adequat, sinó, també, que *atesa una delimitació territorial, cal preguntar-se si certes competències s'hi poden exercir dins d'uns marges de cost o de rendiment-eficàcia, acceptables.*

23 L'anàlisi particular de les competències o funcions públiques més importants incorpora, igualment, la distribució actual de competències entre organismes públics, que ajudarà a entendre les possibilitats que l'administració local tingui més competències i recursos i, per tant, més autonomia.

24 La informació que segueix s'ha obtingut de treballs publicats i d'entrevistes a un nombre limitat de persones qualificades tècnicament en cada funció.[7] El guió de les entrevistes es presenta en un anex.

7.2. ELS REQUERIMENTS ESPECÍFICS DE LES FUNCIONS PÚBLIQUES

7.2.1. URBANISME I GESTIÓ D'OBRES PÚBLIQUES LOCALS

1 L'activitat urbanística dels organismes públics es refereix (article 2 de Llei del Sòl i Ordenació Urbana de 1975)[8] a la redacció i aprovació dels «Plans d'Urbanisme» (planejament), a la determinació del «règim urbanístic del sòl», a l'execució de la urbanització («gestió urbanística i econòmica») i al foment i intervenció en les facultats relatives a l'ús del sòl i de l'edificació.

6. SERRATOSA, A.: «Per una Generalitat descentralitzada. Continguts i competències de les delimitacions territoials» *Butlletí del CEUMT*, n.º 5, pàg. 48-53. (1978).

7. La redacció dels epígrafs corresponents a les competències d'infraestructures de transports, aigua i sanejament, i escorxadors i mercats, va ser facilitada per l'aportació de materials d'Isabel Rueda, geògraf.

TAULA 7.1

	(1) G/A	(2) P/F	(3) C/L	INDICADOR ESTUDIAT
A. COMPETÈNCIES INFRAESTRUCTURALS				
1. Urbanisme.				
— Planejament director i general.	G	P	C/L	— Existència de Sistema Urbà.
— Planejament parcial i Projecte d'Urbanització.	A/G	P	L/C(*)	— Problemàtica supramunicipal.
— Gestió urbanística: llicències, reparcel·lació, adquisició del sòl i inspecció.	G	P	L	— Arquitecte a plena dedicació.
— Gestió econòmica: pressupostos especials i extraordinaris.	G	P		
2. Aigua.				
— Captació d'aigua.	G/A	P/F	C/L	— Conques i subconques hidrogràfiques.
— Xarxes en alta.	A	P/F	L	
— Xarxes en baixa — Distribució d'aigua.	A	P	L	
3. Sanejament.				
— Xarxa en alta i Depuració.	G	P/F	L	— Cost de depuració segons població.
— Xarxa en baixa.	A	P	L	
4. Infraestructures del transport.				
— Carreteres i Autopistes interurbanes.	G	P/F	C	
— Xarxa viària bàsica i autopistes urbanes.	G	P/F	L	RELACIÓ DE COMPETÈNCIES PÚBLIQUES. DISTRIBUCIÓ ACTUAL. INDICADOR ESTUDIAT.
— Urbanització secundària.	A	P	L	
— Ports.	G	P/F	C(*)	
— Aeroports.	G	P/F	C(*)	
— Ferrocarrils.	A	P/F	C(*)	
5. Transport públic.				
— Transport públic interurbà: passatgers i mercaderies.	A	—	C	— Àmbits de relacions residència-treball.
— Transport públic urbà: metro.	A	P/F	L/C	
— Tràfic i Circulació.	A	—	L	
— Estacions de transport interurbà i internacional.	A	P	C/Pr	
6. Habitatge.				
— Finançament de l'habitatge: construcció directa i ajuts.	G	P	C(*)	— Aparell tècnic de gestió.
— Manteniment de l'habitatge públic.	A	—	C(*)	
— Llicències d'obres — Ordenances — Cèdules d'habitabilitat.	A	—	L/C	
7. Infraestructures de servei (gas, electricitat i telèfon).				
8. Parcs i jardins.				
— Parcs Naturals.	A/G	P	C(*)	
— Parcs Forestals.	A	—	L	
— Parcs Urbans.	A	—	L	
B. COMPETÈNCIES EN SERVEIS PERSONALS				
1. Ensenyament Primari (Pre-escolar i Ensenyament General Bàsic).				
— Inspecció, promoció i reciclatge de mestres.	C/A	P	C(*)	— Llindars d'aparició de centres.
— Contractació de personal docent i no docent.	G/A	P/F	C(*)	— Organització de la Inspecció.
— Construcció i finançament de centres.	G	P/F	C/L(*)	
— Manteniment de centres.	A	—	L	
2. Ensenyament de Batxillerat, Formació Professional i Ensenyament d'Adults.				
— Inspecció, promoció i reciclatge de mestres.	G	P	C(*)	— Llindars d'aparició de centres.
— Contractació de personal docent i no docent.	G	P/F	C(*)	
— Construcció i finançament de centres.	G	P/F	C(*)	
— Manteniment de centres.	A	—	C(*)	
3. Ensenyament Universitari.	G	F	C	
4. Salut i Sanitat.				
— Assistència primària (centres de salut, metge de capçalera, centres de socors, etc.).	A/G	P/F	C/L(*)	— Llindars d'aparició de centres.
— Assistència Hospitalària.	A/G	P/F	C(*)	— Unitats de gestió.
— Informació sanitària.	G	—	C/L(*)	— Mapa Sanitari.
— Vigilància i control ambiental.	G	—	L/C(*)	

	(1) G/A	(2) P/F	(3) C/L	INDICADOR ESTUDIAT
5. Serveis Socials (Inspecció, construcció de centres, manteniment de centres i contractació de personal).				
— Serveis d'infància.	G	P/F	C/L(*)	— Llindars d'aparició de centres.
— Serveis de la Tercera Edat.	G	P/F	C/L(*)	— Unitats de gestió.
— Educació Especial.	G	P/F	C/L(*)	
— Serveis assistencials generals.	A/G	F	C/L(*)	
6. Serveis mortuoris.				
— Servei d'enterramorts.	A	—	L	— Llindars d'aparició d'empresa.
— Cementiris.	A	—	L	
7. Cultura				
— Promoció.	G	—	L/C	
— Installacions (construcció de centres i manteniment de centres).	A	P/F	L/C(*)	
— Patrimoni històric artístic, museus i arxius.	G/A	F	C/L(*)	
8. Esports i Jovent.				
— Promoció.	G	—	L/C	
— Installacions (construcció de centres i manteniment de centres).	G	F	L/C	
C. COMPETÈNCIES INFRAESTRUCTURALS- PERSONALS				
1. Serveis d'Abastiment: Escorxador.	A/G	F	L	— Llindar mínim de població.
2. Serveis d'Abastiment: Mercats a l'engròs — Centres comercials.	A	P/F	C/L	
3. Serveis d'Abastiment: Mercats urbans.	A	F	L	
4. Serveis d'Extinció d'Incendis i Salvament.	A	—	L/C(*)	— Distribució del risc i dotacions mínimes.
5. Serveis de Neteja i Escombraries.				
— Recollida d'escombraries.	A	—	L	— Variacions de cost per alternatives territorials i d'organització.
— Eliminació d'escombraries.	A	F/P	L	
— Neteja urbana.	A	—	L	
D. COMPETÈNCIES SOBRE LA CONVIVÈNCIA I ORGANITZACIÓ				
1. Serveis de Seguretat Ciutadana.	G/A	—	C(*)	— Dotació mínima per director o direcció.
2. Serveis de Guàrdia Urbana i Rural.	A/G	—	L(C)	
2. Potestat reglamentària. — Exercici d'accions. — Organització Municipal.	G	—	L	
4. Administració del Patrimoni Municipal i bens comunals.	A/G	—	L	
5. Finances i recaptació d'impostos.	A	—	L	
6. Serveis informatius.	A	—	—	— Llindars mínims per tipus d'ordenador.
7. Censos de Població i Quintes.	A	—	L/C	
8. Assessories especials: jurídiques i econòmiques.	A	—	L	
E. COMPETÈNCIES SOBRE L'ACTIVITAT ECONÒMICA				
1. Sobre activitats primàries: agricultura, pesca, ramaderia, etc.	G	—	C	
2. Sobre Indústria i Comerç (permisos, fires, etc.).	G	—	C	
3. Sobre turisme (promoció, regulació, etc.).	G	—	C	
4. Sobre treball (delegacions, oficines d'ocupació, etc.).	G/A	—	C(*)	— Llindar de població per oficina.
5. Promoció de sòl públic.	G/A	—	C(*)	
6. Promoció d'empreses públiques.	G/A	P/F	C	

1. Preponderància de les decissions d'Administració (A) o de Govern (G).
2. Importància de la planificació prèvia (P) de finançament central (F) respecte a la questió posterior.
3. Distribució actual de competències: ? Estat o Generalitat) i Local (L).
* Possibilitat de «delegació», «descentralització» o «traspàs» a l'Administració Central.

Aquestes funcions regulen totes les iniciatives sobre el sòl i el subsòl, determinen el contingent de la propietat privada del sòl, faciliten la implantació dels usos públics (infrastructures, equipaments, etc.) i determinen les característiques físico-ambientals del creixement de les ciutats. Per extensió, els anomenats Pressupostos Especials d'Urbanisme dels Ajuntaments contenen les inversions anuals en matèria d'urbanisme i obres públiques. Tant per les funcions tècnico-administratives com per les decisions, difícilment es pot dissociar l'urbanisme de les obres públiques, encara que, sectorialment, aquestes necessiten tractament separat. Per tot això, les decisions urbanístiques tenen una importància política cabdal.

2 La funció urbanística del *planejament* (art. 3.1. Ll. S. i arts. 1-7 del R. P.) comprèn la redacció i formació del Pla Nacional, dels Plans Directors Territorials de Coordinació, dels Plans Generals Municipals i de les Normes Complementàries i Subsidiàries de planejament i d'altres figures de planejament que desenvolupen les anteriors, la divisió dels terrenys en diferents tipus (urbà, urbanitzable i no urbanitzable), la determinació del traçat de les vies de tràfic i d'altres usos públics i l'establiment de les condicions d'edificació. La competència urbanística respecte al règim del sòl (art. 3.2. Ll.S.) comprèn la distribució de càrregues i beneficis de la urbanització entre els propietaris, l'adquisició de terrenys pel patrimoni públic i, en general, la intervenció en el mercat del sòl, encara que la intensitat d'aquesta intervenció no és regulada per la legislació. L'*execució de la urbanització* comprèn la direcció, concessió, realització o fiscalització de les obres d'urbanització, i l'expropiació i adquisició dels terrenys necessaris per a la urbanització. La competència urbanística del sector públic respecte al *foment i la intervenció en l'ús del sòl* dóna les facultats de cedir terrenys, intervenir en la reparcel·lació, obligar la construcció en certs terminis, prohibir usos que no s'ajustin als plans, etc. L'urbanisme és, doncs, una facultat pública que pot intervenir tota l'activitat de construcció de la ciutat, a partir del suport físic del sòl i condiciona la localització d'usos i activitats, encara que l'activitat de foment depengui de la voluntat política i dels recursos disponibles.

3 De fet, els dos grans camps d'actuació pública en l'urbanisme són el «planejament» (redactar plans d'urbanisme, aprovar-los inicialment, provisionalment i definitivament) i la «gestió». El primer camp pren la forma de l'elaboració i aprovació d'uns documents que tenen una determinada vigència i el segon camp constitueix l'actuació més quotidiana de l'administració pública en aquest sector. La gestió urbanística té com a activitats importants les concessions de llicències de construcció i d'actuació sobre el sòl, l'adquisició i expropiació del sòl, la promoció del sòl per a usos públics i privats i les facultats d'inspecció, suspensió o control de l'activitat constructiva. Ambdós camps d'activitat tenen un fort contingut polític. Però també és on el tècnic de l'administració té un camp més definit, en la mesura que el Plans d'Urbanisme contenen, de fet, les regles del joc de la construcció de la ciutat. Si, per exemple, una corporació pública dóna una llicència d'obres, en base a un informe tècnic positiu, però contradient el Pla, el tècnic hi té una responsabilitat penal; però si una corporació dóna una llicència contradient un Pla i existeix informe tècnic denegatori, la responsabilitat per al passa a la corporació. La facultat d'informar per un tècnic o, fins i tot, per un organisme públic (per exemple un organisme local descentralitzat), adquireix importància, encara que no sigui vinculant per la decisió final.

4 Els Ajuntaments són l'esglaó bàsic de l'urbanisme i, després dels traspassos iniciats el 1978, amb competències coincidents amb les de la Generalitat, completades posteriorment amb el patrimoni de l'Institut Nacional d'Urbanització. «La pràctica totalitat de les competències de l'Administració de l'Estat relatives a la gestió de funcions, activitats i serveis fixats per la Llei del Sòl van ser transferides a la Generalitat...» «Mentre no estigui aprovat el Pla Director Territorial de Coordinació de Catalunya, l'Administració de l'Estat es reserva els informes previs a l'aprovació dels planejaments a les capitals de província i municipis de més de 50 000 habitants, la possibilitat de suspendre Plans i l'autorització per a la formació de programes d'Actuació per raons estratègiques o supraregionals».[9] «La *Comissió d'Urbanisme de Catalunya* és l'organisme superior de caràcter consultiu en matèria de planejament i urbanisme, en l'àmbit territorial de la Generalitat de Catalunya...».[10] Les facultats de les Comissions Provincials d'Urbanisme (dependents de la Generalitat amb una nova composició després del R.D. 7/79 i R.D. 519/79, ambdós de 20 febrer) són de caràcter informatiu, gestor, resolutori i de fiiscalització i «es dirigiran a orientar, fomentar i inspeccionar el planejament i la realització de les obres de desenvolupament urbà» (article 213.2 de la Llei del Sòl). La presidència de les Comissions Provincials correspon a un conseller de la Generalitat, amb un sots-president designat per la Generalitat i, com a vocals, hi ha representants dels Ajuntaments i de les Delegacions Ministerials i membres de col·legis professionals. De fet, les Comissions d'Urbanisme aproven definitivament el planejament i els projectes d'urbanització dels Ajuntaments, completant la seva tasca amb la inspecció i l'assessorament municipal. Són de molta importància els corresponents Serveis Territorials de les Comissions perquè són els organismes tècnics de la Conselleria d'Ordenació Territorial que realitzen els informes tècnics previs a les resolucions de les Comissions, dialoguen amb els ajuntaments i fan tasques d'inspecció urbanística. En l'àmbit de l'Entitat Municipal Metropolitana (Barcelona i 26 municipis) les competències urbanístiques les exerceix la Corporació Metropolitana de Barcelona, que, si

8. La legislació de l'urbanisme està continguda en els textos següents:
— Llei de Sòl i Ordenació Urbana (Ll. S.). Llei 19/75 de 19 de maig. Text refós, R. D. 1346/76 de 9 d'abril.
— Reglament de Planejament Urbanístic (R.P.) R.D. 2159/79 de 23 de juny.
— Reglament de Disciplina Urbanística (R.D.U). R.D. 2178/78 de 23 de juny.
— Reglament de Gestió Urbanística (R.G.) R.D. 3288/78 de 25 d'agost.
— R.D. 1385/78 de 23 de juny, pel qual es traspassen competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'Urbanisme.

9. «*Programa d'Activitats de 1979*» Direcció General d'Urbanisme. Conselleria d'Ordenació Territorial, pág. 17 i ss.
10. Ob. cit., pàg. 36. La primera reunió se celebrà el 14 de febrer de 1980.

bé equivalen a les de les Comissions Provincials, és, a més a més, un organisme autònom local de segon esglaó.

5 «El otorgamiento de licencias sigue diferido a la Administración Municipal que de esta manera continua siendo la pieza clave de la realización de las previsiones de planeamiento...» diu l'Exposició de Motius de la Llei del Sòl de 1975. Els *Ajuntaments tenen* la iniciativa del planejament i el poder polític i administratiu de la gestió urbanística. És potser, en l'article 19 del Reglament de Gestió, en assenyalar les competències que un Ajuntament pot traspassar a una Gerència d'Urbanisme, on queden més ben detallades aquestes competències. Es poden dividir en *funcions instrumentals de caràcter tècnic* (elaborar projectes de Plans, executar plans i programes, redactar i executar projectes d'expropiació forçosa, etc.), *en funcions que impliquen exercici d'autoritat* (assenyalament d'alineacions i rasants, concessió de llicències urbanístiques, expedició de cèdules urbanístiques i realització de la inspecció urbanística), i en *la gestió del Patrimoni Municipal del Sòl*. L'actuació urbanística és, de fet, l'activitat política més important dels Ajuntaments.

6 La *situació present de l'urbanisme a Catalunya* queda molt ben resumida en la Memòria d'Activitats de 1979 de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria d'Ordenació Territorial. Els paràgrafs que segueixen citen textualment l'esmentat document. «Només 56 municipis han acomplert el tràmit de revisió o adaptació del *planejament general* d'acord amb allò que disposa la Transitòria 1 de la Llei del Sòl; no és previsible que puguin fer-ho en el període de quatre anys que acaba el 2 de maig de 1979, la resta de municipis» (MA.DGU. 79, pàg. 20). Aquests 56 municipis són els 27 de la Corporació Metropolitana, incloent-hi Barcelona, els 6 municipis del Partit Judicial de Sabadell, el Pla Comarcal de Lleida, Vic, etc. Hi ha, però, ciutats importants de Catalunya que continuen amb el Pla General antic, així com la majoria dels municipis mitjans i petits. Pocs Plans Parcials són definitivament aprovats, i una gran majoria, en especial urbanitzacions de segona residència i plans parcials industrials [11] només ho han estat provisionalment pels Ajuntaments. Només hi ha en tràmit un parell de Plans Territorials de protecció ecològica (Montseny, Garrotxa).

7 «*El planejament general* és:

— Limitat en extensió territorial, cobreix menys de la tercera part de Catalunya i és desequilibrat en la distribució, ja que es concreta en determinades àrees que no sempre coincideixen amb les de més gran activitat i conflictivitat urbanística.
— No adaptat, encara, a la nova Llei del Sòl.
— En general, d'escassa qualitat tècnica ja que és redactat sobre bases cartogràfiques amb tècniques de planificació primitives i amb un cúmul d'imprecisions normatives i tècniques que denoten una considerable obsolescència conceptual, i són causa d'un creixement urbà descontrolat i d'una conflictiva inseguretat jurídica.
— A més, en molts casos el planejament no coordina les diferents actuacions territorials que responen a operacions sectorials de vegades contraposades. Tampoc no respon als nous problemes urbanístics entre els quals cal incloure l'ocupació contínua del sòl per sobre dels estrictes límits municipals, els grans desenvolupaments industrials, les urbanitzacions de segona residència i les actuacions a les àrees de muntanya.
— No participat per la població, i per tant no assumit pels ciutadans amb tot el que això comporta en relació a la conflictivitat de moltes actuacions. Bona part del plantejament vigent no sembla tenir altre objecte que el de garantir una qualificació urbanística aportadora de plus-vàlues per unes determinades àrees, a vegades molt extenses i d'il·lògica urbanització sense tenir en compte l'interès general de la població, ni els factors tècnics, econòmics, socials i ambientals que haurien de guiar el desenvolupament urbà» (op. cit., pàgs. 20-21).

8 La gestió urbanística queda ben caracteritzada en el document de la Direcció General d'Urbanisme: «amb la salvetat de les actuacions de la CMB, la gestió municipal del planejament ha estat escassa... La gestió privada s'ha desenvolupat en el marc esmentat de deficiències del planejament, sense un guiatge eficaç, que ni l'Administració Local ni les Delegacions de l'Administració Central podien oferir, ateses les circumstàncies del marc legal, econòmic i polític en què havien d'actuar» (pàg. 21); també «en el que ha estat en els darrers anys la pràctica comuna en les actuacions urbanístiques: manca de mitjans —humans i instrumentals— per possibilitar la gestió eficaç; la incapacitat de gestió dels municipis; una manca d'educació cívica que ha facilitat la venda i ocupació de nombroses urbanitzacions il·legals; les actuacions d'entitats d'àmbit estatal planificant i gestionant implantacions que alteraven tota previsió municipal; etc.» (op. cit. pàg. 9).

9 Parlant dels problemes de la situació de la Inspecció i de la Disciplina Urbanística diu que, «amb un planejament limitat, desequilibrat, de poca qualitat, i en el context d'una gestió pública puntual i escassa, és impossible que pugui mantenir-se una certa disciplina urbanística, en una època d'intens creixement urbà, menys encara en les condicions d'una manca de control democràtic del Sector Públic» (pàg. 21). «Només en les zones del territori en què el planejament i la gestió s'han avançat amb propostes vàlides a la urbanització i a la construcció, ha estat possible, i encara no sempre, el manteniment de la disciplina urbanística. En la resta dels casos la improvització i el descontrol han estat la norma. Tot això en presència d'un executiu que no tenia altra sortida que encobrir la ineficàcia amb la tolerància (pàg. 22).

10 El coll d'ampolla important de l'urbanisme és també la capacitat econòmica dels Ajuntaments, dedicada a la *inversió urbanística i a l'obra pública.* Segons els Pressupostos de l'Estat de 1979, la inversió pública de l'Administració Central a Catalunya es preveia, el 1979, al

11. Hom pot comparar les dades següents: a Catalunya hi ha unes 10 000 Hes. de sòl industrial procedent de Plans Parcials i Generals i, en canvi, només a la província de Barcelona hi ha unes 30 000 Hes. de sòl per a segona residència, en totes les situacions urbanístiques que «suposen un potencial de 500 000 habitatges». Vegeu HERCE M., (1976) «El Consumo del Espacio en las urbanizaciones de segunda residencia a Catalunya» a *Ciudad y Territorio,* n.º 4/71, pág. 45-56.

voltant de *3000 Ptes. per habitant*, distribuïdes en 1400 ptes./hab. del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme, 390 ptes./hab. del Ministeri de Transports i Comunicacions, 570 ptes./hab. del Ministeri d'Educació, 30 ptes./hab. del Ministeri de Sanitat i 510 ptes./hab. de la resta de Ministeris. Al costat d'aquesta inversió, els Ajuntaments preveien invertir, el mateix any, entre 3000 ptes./hab. (Ajuntament de Barcelona) i entre 1000 i 2000 ptes./hab. a la resta de Catalunya. Ja s'ha indicat, en un altre lloc, que hom pot estimar que farien falta xifres dobles de les presents per a absorbir el dèficit urbanístic en uns deu anys. Les xifres indicades posen de relleu la relativa capacitat inversora dels Ajuntaments respecte a l'Administració Central, que vol dir també la capacitat política.

11 La pregunta principal que es planteja, segons el mètode d'anàlisi adoptat, és quins canvis, de delimitació territorial i de distribució de competències, serien necessaris per a millorar la situació present i el rendiment de l'activitat urbanística. I, al revés, la part de responsabilitat que l'actual organització territorial i político-administrativa té en aquella problemàtica. El fenomen urbanístic, que vol dir *tota la gestió de la ciutat,* en l'aspecte del sòl o del suport físic, té com a àmbit territorial més adequat de planejament i gestió, el *territori dins del qual es produeixen les causes i els efectes principals del creixement de la ciutat*. Aquest àmbit territorial és el que engloba els principals moviments diaris entre la residència i el treball en una situació d'elevada mobilitat personal, la gestió de les zones industrials, la problemàtica del medi ambient (depuració, contaminació, etc.) tot inclòs dins d'una accessibilitat de transport públic. D'acord amb la terminologia de la Llei del Sòl ha d'incloure territorialment els «elements determinants del desenvolupament urbà» per a decidir sobre «l'estructura general i orgànica del territori». Aquestes consideracions porten, finalment, a la consideració extrema de dos tipus de problemàtica urbana: el petit nucli aïllat, ja que l'àmbit d'influència dels sistemes locals es redueix a unitats petites de residència, i la problemàtica metropolitana.

12 El *nucli de població aïllat físicament,* la majoria de vegades no necessita un Pla General. Amb alineacions de carrers i delimitació de sòl es pot portar una gestió urbanística adequada que, de fet, es redueix, gairebé, a la concessió de llicències. El planejament i la gestió es poden fer en aquest àmbit sense requeriments especials de personal tècnic. La qüestió es complica, però, quan s'hi donen iniciatives d'urbanitzacions de segona residència, localitzacions industrials aïllades, granges que porten contaminació de rius i rieres, àmbit dels equipaments sanitaris i educatius bàsics, etc., o quan s'han de redactar projectes d'urbanització (clavegueres, depuració, etc.). Si bé la gestió diària es pot portar sense dotacions tècnico-administratives especials, la redacció de projectes o el tractament de les iniciatives esmentades necessita d'un aparell tècnico-administratiu, que avui molts municipis no tenen. Per exemple, la justificació d'un arquitecte a plena dedicació, per al cas d'un municipi aïllat, es pot donar a partir d'unes 80-100 llicències d'obres majors (uns 250 habitatges) que, en funció de la dinàmica constructiva actual [12] equivalen a xifres de població resident entre 16 000 i 35 000 habitants; un tècnic per a la gestió de les obres públiques és justificat, segons les opinions consultades, a partir d'uns 170 milions de ptes./any d'obra pública que, amb les xifres actuals d'inversió municipal, es justifica a partir d'unes 80 000 persones. La combinació dels dos aspectes porta a justificar un tècnic a plena dedicació per les qüestions d'urbanisme i obra pública a partir d'uns 10 000 residents.

13. Però no és la xifra de residents el que condiciona la problemàtica urbanística o territorial, sinó l'existència de *fenòmens urbans sencers*. Aquests fenòmens, àdhuc amb continuïtat física en l'edificació, han traspassat els termes municipals de molts indrets de Catalunya. La identificació dels anomenats sistemes urbans de Catalunya dóna uns vint punts fora de l'entorn de Barcelona que coincideixen sensiblement amb els planejaments intermunicipals encarregats per la Direcció General d'Urbanisme i que queden reflectits en el *mapa de la pàgina següent*. Fora dels sistemes urbans, entesos com a fenòmens metropolitans incipients, i del continu urbà de Barcelona, hi resideix el 10 per cent de la població catalana i no hi ha fenòmens urbans intensos. Potser és en aquests àmbits on la necessitat d'un aparell tècnico-administratiu encarregat de la centralització d'equipaments i del finançament conjunt d'inversions urbanístiques, dóna els llindars expressats si existeixen relacions urbanes i físiques, dins d'accessibilitats de transport públic, encara que de menor intensitat que en els casos anteriors.

14 Des del punt de vista de la distribució de competències entre organismes públics, no s'han trobat opinions en favor d'excloure dels organismes centrals (Generalitat) la funció d'essessorament, d'inspecció i, especialment, les de les aprovacions finals dels plans d'urbanisme, perquè les qualitats generals de vida condicionades per l'activitat urbanística han de ser garantides pel màxim organisme polític de Catalunya. Per altra part, difícilment es pot garantir un poder polític rellevant per part d'un esglaó de l'Administració si no té competències urbanístiques locals. En altres paraules, l'organisme local amb més poder polític serà sempre el que tingui les competències locals de l'urbanisme.

15 L'activitat urbanística de la Generalitat (aprovacions finals del planejament, plans territorials, inspecció i actuacions subsidiàries, seguiment del planejament i la gestió, la política de sòl públic, etc.), necessita d'una *administració perifèrica,* on puguin figurar els representants de l'administració local. En aquest cas, i a part de l'organització heretada de l'Estat, els àmbits territorials significatius són condicionats, tant per la funció tècnico-administrativa com per la problemàtica territorial. Les funcions tècnico-administratives demanen l'existència d'uns equips tècnics potents (administratius, arquitectes, enginyers, economistes, etc.) i d'una càrrega de planejament i assessorament que els justifiqui. La problemàtica territorial demana, per exemple, l'existència de conques fluvials significatives per a l'aigua i el sanejament, diversos sistemes urbans,

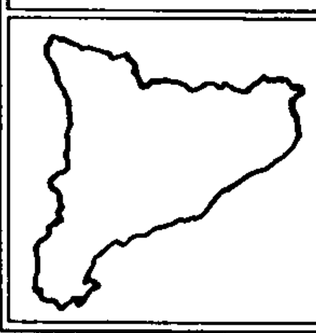
12. A Espanya, a un ritme mitjà, de 15 habitatges per 100 habitants i any en els anys 1970-1973. Molts municipis presenten, avui, xifres entre 5 i 10 habitatges per 100 habitants i any.

Mapa 7.1.- Xarxa nacional bàsica i complementària



Base cartogràfica: D.G. de Política territorial de la Generalitat de Catalunya

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Xarxa nacional bàsica i complementària

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

parts significatives de la infraestructura de transport, etc. Tant la problemàtica administrativa com la territorial porten a poques unitats per l'administració perifèrica de l'urbanisme: la zona metropolitana de Barcelona, la depressió central, Lleida (amb les àrees del Pirineu), Girona, Tarragona-Reus i, potser, l'àrea de Tortosa (encara que el pes demogràfic sigui, comparativament petit): cinc o sis unitats territorials semblen satisfer els requeriments expressats.

16 Tant l'activitat urbanística local com la central, amb la corresponent administració perifèrica, estan intensament relacionades i condicionades per les decisions públiques en les altres competències infraestructurals, que centralment depenen de la mateixa Conselleria: aigua, sanejament, transport, habitatge, etc. És per això que les conclusions obtingudes per l'urbanisme serveixen per a l'obtenció dels àmbits territorials i funcionals més idonis en les altres competències infraestructurals.

*7.2.2. INFRASTRUCTURA DEL TRANSPORT**

1 Fins ara, han estat l'Administració de l'Estat, les Diputacions i, marginalment, els municipis qui han gestionat els diferents tipus d'infraestructures de carreteres. Els actuals traspassos a la Generalitat comprenen la xarxa de carreteres amb l'execució de la «xarxa nacional bàsica i complementària». La competència de carreteres, en cada organisme públic, inclou les funcions de «planejament i projectes» (determinació dels punts que uneix una carretera, l'itinerari i el disseny), de «construcció de la via» i de «gestió-manteniment de les vies» (conservació, accessos, etc.), que li pertoquin.

2 La Llei de Carreteres de 1974 fa la següent classificació de la xarxa de carreteres:
- — Xarxa Nacional Bàsica: autopistes, itineraris entre ciutats importants (normalment superiors a 10 000 habitants) i itineraris internacionals. Són autopistes o R.E.D.I.A.
- — Xarxa Complementària Bàsica: Carreteres entre capitals provincials, complements a la xarxa bàsica i accessos als nuclis de població des de la xarxa bàsica.
- — Xarxa Regional: enllaços entre punts de xarxes bàsica i complementària.
- — Xarxa Provincial: les carreteres no compreses en el *Plan Nacional.* A la província de Barcelona hi ha 1937 kms. de xarxa provincial i 1420 kms. de xarxa estatal.

3 La conservació i la gestió de la xarxa estatal de carreteres depenia, principalment, de les *Jefaturas Provinciales* en les quatre províncies. En canvi, el planejament, la redacció de projectes, la construcció i part de la conservació, ho era de *Jefatura Regional* de Catalunya. Al seu torn, el manteniment i la conservació de la xarxa provincial s'organitzava, a la província de Barcelona, en vuit demarcacions, mentre que el departament d'obres públiques de la Diputació ho fa només en tres.

4 Les opinions consultades, assenyalen que s'obtindria una gestió més eficaç si les carreteres que avui són provincials estiguessin gestionades conjuntament per la Generalitat. Per la gestió de la «xarxa bàsica» sembla millor una sola Delegació Regional, i per la resta de carreteres, tant si són del M.P.U. com de la Generalitat, es consideren adequades quatre delegacions (Girona, Barcelona, Tarragona i Lleida), tenint sentit, possiblement, un organisme perifèric centrat a la Seu d'Urgell per la gestió de tot l'eix pirinenc. La problemàtica de la xarxa arterial metropolitana sembla demanar un organisme adhoc a l'entorn de quaranta quilòmetres de Barcelona.

5 L'àmbit territorial més adequat per a la gestió del *transport públic urbà,* són els àmbits que engloben la major part dels desplaçaments residència-treball. Aquesta problemàtica només es dóna a les ciutats i entorns que tenen demanda suficient de transport públic urbà, que acostuma a aparèixer al voltant dels deu mil residents. Requereix, en molts casos, superar els límits municipals. Per sota d'aquestes dimensions no tindrien rendibilitat les línies de transport públic urbà, i s'han d'utilitzar les xarxes intermunicipals. Consideracions semblants a les anteriors servirien pel cas de les *llicències de taxis.*[13]

6 Cas específic és el del transport públic a l'entorn metropolità de Barcelona. El servei de taxis és gestionat per la Corporació Metropolitana des de 1978-79, i la metropolitanització dels serveis ha permès resoldre els problemes de canvi de tarifa, en passar termes municipals, els abusos en els viatges a l'aeroport, la unificació de la qualitat del servei, etc., encara que ha portat a més competències entre taxistes en el centre de Barcelona, i a un augment del cost de gestió, perquè hi ha hagut contractacions noves i pocs traspassos del personal dels Ajuntaments i és aquest un dels problemes bàsics que plantegen els traspassos de competències municipals a un segon esglaó, comarcal o metropolità. No sembla, per tant, que es pugui mantenir que la gestió dels taxis s'hagi de fer en un àmbit teritorial més gran. En canvi la gestió del transport públic, de trens de rodalies, d'autobusos i, especialment, de *Metro,* requereix el planejament i la gestió en un entorn metropolità gran.

*7.2.3. AIGUA I SANEJAMENT**

1 Aquesta competència cobreix les funcions d'abastament-distribució d'aigua i la de sanejament. El sanejament comprèn el control sanitari de les aigües d'entrada, control de potabilitzadora i la depuració-elimi-

---

* La legislació básica correspon a la Llei de Carreteres estatals, del Decret de 23 de juliol de 1977 (B.O.E. 19/11/1977), i el Reglament General de Carreteres, del R.D. de 8/2/1977 (B.O.E. de 17/5/1977).

13. Legislació básica: Reglament Nacional dels Serveis Urbans de Transports en automòbils lleugers (4/11/1964).

* La legislació bàsica arrenca de la Llei d'Aigües de 13/6/1879 que encara és vigent. La reorganització de la Direcció General d'Obres hidrául*iques del M.O.P.U. segueix el R.D. de 14/4/1979; la de les Confederacions Hidrográfiques es va fer per R.D. 2419/79 de 14 novembre. Decret* d'E de febrer 1951 sobre auxilis de l'Estat pel finançament d'obres d'abastament d'aigua i sanejament (ampliada pel Decret 2904/63 de 31 octubre). Real Decret 1467/77 de 17 juny, sobre composició, estructura i competèn-

nació d'aigües residuals. Si bé les dues funcions es gestionen separadament, hom creu que per tractar-se d'un mateix cicle s'ha de fer conjuntament; fins i tot el finançament hauria d'ésser únic, com a d'altres països, amb una taxa d'aigua i sanejament. Per les implicacions financeres i la problemàtica d'implantació, es pot distingir entre captació-distribució en alta d'aigua i distribució en baixa, i en el sanejament, entre xarxa en baixa, collectors i depuració. Els articles 102 i 103 de la Llei de Règim Local (1955) estableixen la prestació obligatòria del servei d'aigua potable i, en els municipis de més de 5000 habitants, l'abastament domiciliari. La complexitat tècnica i financera d'ambdós serveis públics ha desbordat el marc municipal. Així, els grups d'empreses que tenen la concessió de l'aigua a l'entorn de Barcelona abasteixen ja el conjunt de municipis compresos en un radi d'uns quaranta quilòmetres; es tracta, doncs, d'una concessió públicoprivada que abasta més de quatre milions de residents. S'estimà, l'any 1976, que la construcció de la xarxa en alta de sanejament i depuració en aquell mateix entorn territorial, necessitava una inversió al voltant dels 14 000 milions de ptes. equivalent a unes 3000 ptes. per resident.

2 El Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme té la competència, pràcticament exclusiva, sobre les aigües superficials, excepte pel que fa a la protecció de la fauna piscícola, que comparteix amb el Ministeri d'Agricultura. Pel que fa a les aigües subterrànies, les competències les compateixen els següents organismes: el M.O.P.U., a través de les Comissaries d'Aigua, que atorga les concessions de l'aprofitament d'aigües subterrànies i llicència per a obres en els llits dels rius; el Ministeri d'Indústria, que concedeix llicències de bombeig i fa estudis hidrogràfics i d'assessorament a les Corporacions Locals; el Ministeri d'Agricultura, a través de l'IRYDA, pels permisos d'aigües subterrànies per a regadiu, i el Ministeri de l'interior i de Sanitat a través dels governadors civils i alcaldes.

3 La gestió central de l'aigua es fa per mitjà de les Confederacions Hidrogràfiques-Comissaries d'Aigües i dels Ajuntaments. La Confederació Hidrogràfica és l'organisme autònom del M.O.P.U., a cada conca hidrogràfica, amb les funcions de realització i explotació de les obres i recursos hidràulics. A l'Assemblea i a la Junta de Govern de les Confederacions hi són representats els organismes públics, estatals i locals (després del R.D. de 14/4/74, 14/4/78 i 14/11/79). Catalunya està dividida en tres conques: la del Pirineu Oriental, que és l'única que està totalment dins del territori, la de l'Ebre i la del Xúquer, gairebé insignificant.

4 Els Ajuntaments tenen la competència d'abastament i distribució d'aigua i la de sanejament. Les dotacions mínimes que fixa la Llei d'Aigües pel consum de població és de 150 litres per habitant i dia, en municipis rurals, i de 200 litres per habitant i dia, en municipis urbans.[14] El problema general a Catalunya, però, és el de garantir les dues necessàries, perquè els recursos aqüífers estan desigualment distribuïts en el territori; la seva solució planteja problemes estatals, especialment per al necessari aprofitament de les aigües de l'Ebre. Aquesta problemàtica demana una gestió central, de l'obtenció de grans cabals de recursos aqüífers, per part de la Generalitat.

5 El control sanitari de les aigües d'entrada a una població és competència de la Direcció General de Promoció de la Salut (Generalitat); el control diari és competència municipal, a càrrec del farmacèutic titular de la Sanitat Local. El control de les aigües residuals (Policia d'aigües) correspon a les Comissaries d'Aigües.

La major part de poblacions i polígons industrials aboquen les seves aigües residuals als rius o al mar sense depuració prèvia; es pot estimar que el 70 per cent de la contaminació dels rius i rieres és d'origen urbà i el 30 per cent d'origen industrial. Les necessitats de sanejament, a l'entorn metropolità de Barcelona, es poden estimar en 411 Hm^3 per any (225 litres per habitant i dia) procedents dels usos residencials, i de 385 Hm^3/any (211 litres per habitant i dia) dels usos industrials. La situació actual només a la zona metropolitana «permite constatar la pràctica inexistencia de la infraestructura sanitaria en alta (...) la mayor parte de los proyectos de tipo municipal excluyen la conveniencia de la construcción y explotación conjunta entre varios municipios a nivel de organismos de superior àmbito territorial» (C.M.B., ob. cit., pàg. 29).

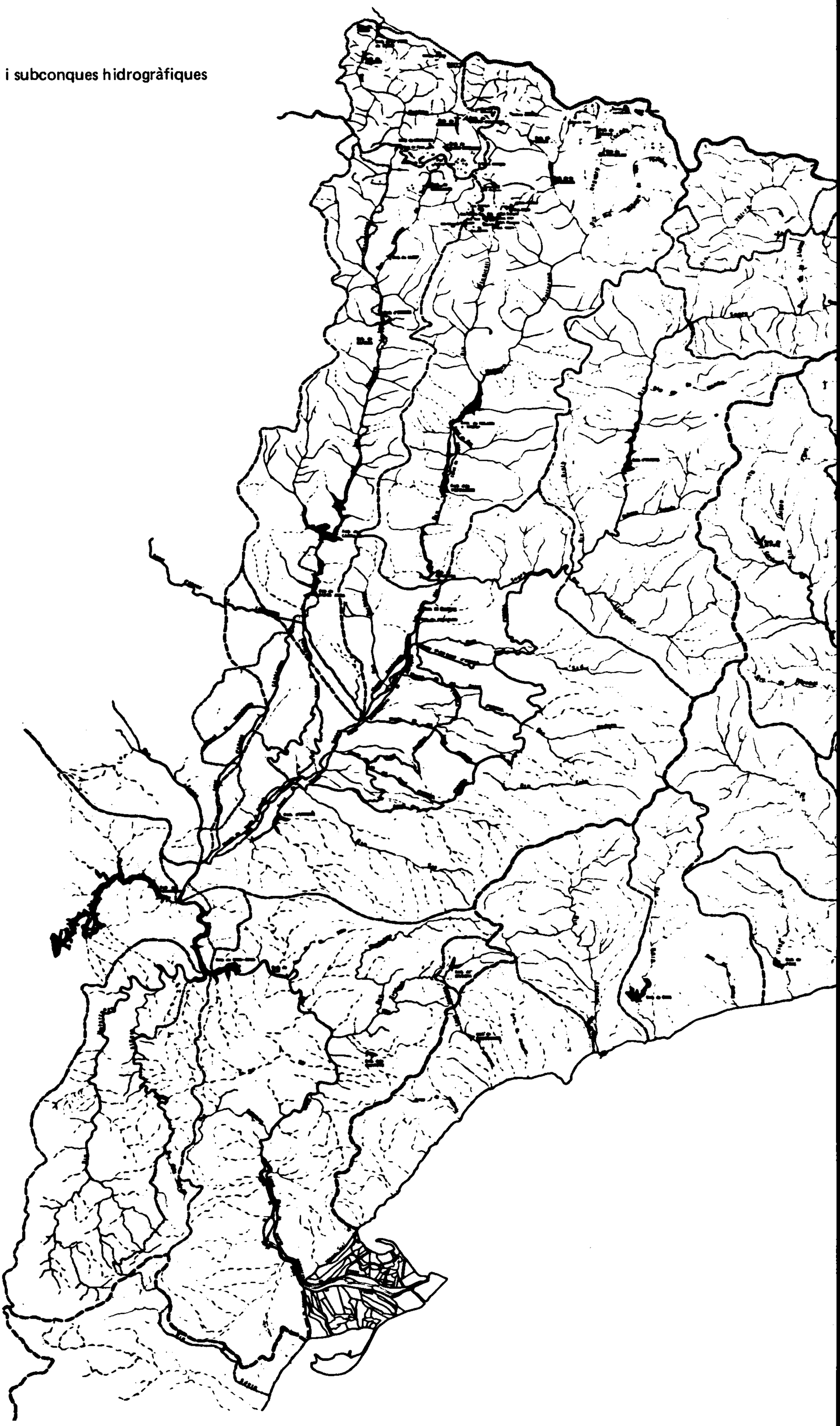
6 Les opinions consultades, i les propostes existents, assenyalen la necessitat de tractar, en primer lloc, de forma unitària, tot el cicle de l'aigua, que vol dir, aigua i sanejament. Des del punt de vista territorial hi ha dues *unitats clares de gestió:* la subconca i Catalunya. La subconca es defineix per criteris territorials, seguint la xarxa hidrogràfica de Catalunya, sense relacions amb llindars de població resident o d'activitat econòmica localitzada. Només en el cost unitari de la depuració té influència la grandària de població servida; al voltant de 500 000 residents es produeix una baixada significativa de cost unitari, encara que dependrà, també, del tipus de població, de l'activitat econòmica i, especialment, de la configuració del territori en relació a les conques o subconques fluvials. La unitat de gestió més local ha d'ésser la subconca, per les xarxes en alta, encara que les xarxes en baixa es puguin gestionar en unitats territorials i poblacions més petites. Les necessitats de transvasaments imposen que l'administració central (Generalitat) tingui un poder de decisió important a cada subconca, amb representació de les administracions locals implicades.

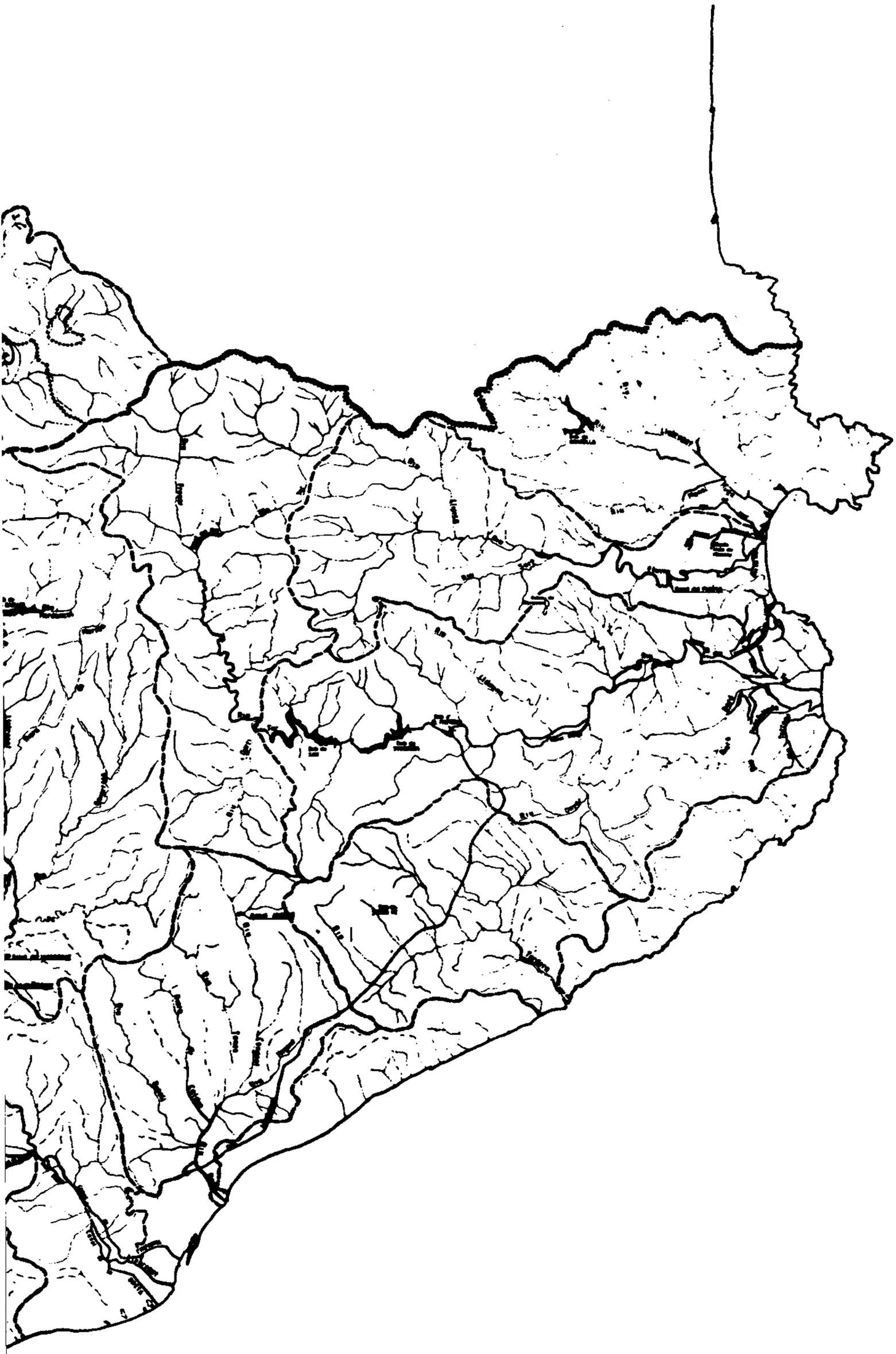
---

cia de la Comissió Nacional de Collaboració de l'Estat amb les Corporacions Locals (lligat a la gestió del Pla d'Obres i Serveis de la Generalitat). La Llei de Règim Local estableix l'obligatorietat del servei d'aigua i sanejament per part dels Ajuntaments. Hi ha una multiplicitat de projectes redactats per les Confederacions Hidrográfiques i els Ajuntaments; cal destacar el Pla General de Sanejament i Clavegueram de l'Ajuntament de Barcelona de 1968 i el «Plan de Saneamiento y Reutilización de los Vertidos de Aguas de Barcelona» (1975).
Els estudis consultats han estat C.M.B. — Unitat Operativa d'Obres Públiques (1979): «*Informe sobre las actuaciones inmediatas a realizar para una efectiva asunción del servicio de evacuación y tratamiento de las aguas residuales*» i Ganyet, L., Prat, J. i Ralea, F., (1980): «*La coordinació intermunicipal en matèria d'aigua*». Conferència de la S.C.O.T., Salou.

14. El Reglament de Gestió Urbanística de 1979, estableix (art. 149) la consideració d'urbanització normal si es disposa d'una dotació d'aigua entre 50 i 100 m^3 per Ha i dia. A una densitat màxima de 75 habitatges per Ha, aquelles dotacions representen entre 170 i 330 litres per habitant i dia. Cal afegir-hi, però, el consum d'aigua per a la indústria.

Mapa 7.2.- Conques i subconques hidrogràfiques





L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Conques i subconques hidrogràfiques

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ · E. DOMÈNECH

Base cartogràfica: D.G. de Política territorial de la Generalitat de Catalunya

7 A Catalunya hi ha 24 subconques fluvials representades en el mapa adjunt. Dins la zona metropolitana n'hi ha set o cinc, segons s'hi incorporin o no els rius Anoia i Foix. Normalment, les subconques no defineixen els sistemes urbans existents a Catalunya, sinó, més aviat, regions geogràfiques: el Pla de Lleida, amb tot el sistema de canals, Berga-Manresa, la desembocadura de l'Ebre des de l'embassament de Riba-roja, el litoral al Nord de Barcelona, etc. Aquestes unitats no poden ésser definitòries d'unitats úniques d'administració local. En canvi, hi ha rius o rieres que defineixen sistemes urbans (riera de Caldes per St. Feliu de Codines-Mollet; riu Ripoll, per St. Llorenç-Sabadell-Barberà; el riu Gaià, per Salomó-Altafulla; la Tordera, per Sta. M.ª de Palautordera-St. Celoni, etc.). La subconca hidrogràfica sembla un definidor d'unitats d'administració local, encara que, segons el sistema francès, hi podria haver organismes públics de subconca amb representació central, de la Generalitat i dels usuaris. Però, per la complexitat del territori català, l'administració perifèrica de la Generalitat en matèria d'aigües no es pot fer a nivell de subconques, sinó, com a màxim, en cinc clares unitats dotades dels equips tècnics corresponents: Tarragona, Tortosa, Lleida, Barcelona i Girona. El finançament ha de ser central, per subconca i per unitats d'administració local.

Les alternatives que es presenten a l'Àrea Metropolitana de Barcelona són el Consorci (Corporació Metropolitana de Barcelona i municipis exteriors) o bé tractat com a serveis dins d'un segon esglaó d'administració local. Una problemàtica semblant presenta el Camp de Tarragona, com a entorn metropolità.

La gestió de l'aigua i el sanejament, com és natural, han d'estar molt relacionats amb la Sanitat.

*7.2.4. ELIMINACIÓ DE RESIDUS SÒLIDS I NETEJA URBANA**

1 Les dues funcions de recollida i d'eliminació que comprèn aquesta competència, presenten problemàtiques diferents. La recollida de residus sòlids (escombraries) representa entre el 70 i el 80 per cent del cost del servei i no presenta problemes tècnics especials. En canvi, l'eliminació, amb un cost comparativament poc elevat, planteja problemes respecte a la tecnologia d'eliminació, l'alt cost d'inversió fix inicial, i la localització de les instal·lacions, amb conseqüències mediambientals i intermunicipals.

2 La Llei de Règim Local de 1975 estableix (art. 102) que és un servei obligatori dels Ajuntaments la «destrucció i el tractament tècnico-sanitari de les escombraries i els residus». Aquesta obligació dels Ajuntaments queda, també, confirmada en la Llei sobre residus sòlids de 1975 (art. 3.3.). La problemàtica d'aquest servei va induir que la Llei de Bases de Règim Local (avui derogada) establís (art. 11.5) que les Diputacions «fomentarán la creación de consorcios y mancomunidades municipales de recogida y tratamiento de desechos y resíduos sólidos urbanos» i preveiés la possibilitat de decretar agrupacions forçades de municipis per a aquesta finalitat. La gestió correspon als Ajuntaments, i existeix molta legislació central. Les Diputacions donen ajudes tècniques i financeres, a través dels Plans Provincials de Cooperació. Un exemple de les ajudes tècniques és el Servei de Medi Ambient de la Diputació de Barcelona.

3 Els estudis disponibles assenyalen que la producció d'escombraries oscil·lava entre 0,78 kg. d'escombraries per habitant i dia en les poblacions de més de 10 000 residents i de 0,65 kg. per habitant i dia en els de menys de 10 000 residents. Una població estacional (18 per cent de les vivendes a la província de Barcelona, quan s'exclou l'àmbit de la Corporació Metropolitana) produeix al voltat de 0,50 kg. per hab. i dia. El cost de la recollida d'escombraries depèn, principalment, de la tecnologia (camions compressors de diferents tipus, tractor amb remolc, etc.), del tipus de ciutat (baixa densitat, carrers estrets o amples, etc.), i de la freqüència diària de recollida, a una recollida alterna permet estalvis del 20-30 per cent en el cost de la recollida. Els costos totals del servei poden representar entre el 4 i el 10 per cent dels pressupostos ordinaris dels Ajuntaments; el cost per tonelada, que el 1975-76 estava entre 400 i 800 ptes. avui està, a molts municipis, per sobre de les 2000 ptes./Tm.[15] Els costos unitaris depenen més de la forma de recollida i d'eliminació que no pas de la grandària de la població o del servei, per la qual cosa els aspectes territorials, la localització de l'abocador i la tecnologia d'eliminació adquireixen molt rellevament en l'estudi de les propostes i d'organització del servei.

4 El principal problema del servei d'escombraries és la situació actual de l'eliminació, ja que el servei està cobert arreu. Mols municipis tenen aquest servei en «concessió»; hi ha indicadors per suposar que, en molts casos, els pagaments dels Ajuntaments són més alts que el cost real del servei. Dels 205 municipis que van contestar l'enquesta de l'estudi de referència, només un 8 per cent tenia guàrdia permanent a l'abocador i maquinària adequada; en el 48 per cent dels abocadors no hi havia recobriment periòdic de terra. Els municipis petits no poden garantir, normalment, un servei amb bones condicions sanitàries. La localització d'un abocador planteja problemes intermunicipals, especialment en els municipis grans que no tenen terrenys adequats en el seu terme municipal. Fins i tot dins l'àmbit de la Corporació Metropolitana, cal plantejar la recerca d'abocadors fora dels seus límits.

5 De fet, ja avui, molts municipis tenen els abocadors amb gestió conjunta; normalment no es tracta d'una

---

* — La legislació básica está continguda en la Llei 42/1975 de 19 de novembre, «sobre desechos y resíduos sólidos urbanos» i en la Llei de Règim Local de 1955. La gestió del servei ha de tenir en compte, també, la Llei 32/1972 de 22 de desembre sobre protecció del medi ambient atmosfèric i el Reglament d'Activitats Molestes, Insalubres, Nocives i Perilloses (D. 2414/1961 de 30 de novembre).

— L'estudi bàsic consultat és: Diputació Provincial de Barcelona (1977) *«Estudio sobre la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Barcelona»* (exclou l'àmbit de la Corporació Metropolitana de Barcelona). Aquest estudi arriba a valorar els costos de funcionament i d'inversió que produirien diferents alternatives d'organització funcional i territorial. Metodològicament, avui, a Catalunya, és un dels estudis més complets, sobre la gestió d'un servei públic.

15. Aquest servei es financia per taxes específiques (obligatòries després del R.D. 3250/1976, sobre Hisendes Locals). El 1979 representava diferències importants entre els municipis: mitjana de 4000 ptes./habitatge a Barcelona (amb neteja urbana), 1700 ptes./habitatge a Terrassa, 700 ptes./habitatge a St. Quirze del Vallès, 1700 ptes./habitatge a Sabadell, etc.

mancomunació formal sinó que s'hi troba des del lloguer fins l'acceptació forçosa de deixar l'abocador. Utilitzen un sol abocador les següents agrupacions de municipis en l'àmbit d'estudi:

— St. Pol-Canet-St. Cebrià.
— Arenys de Mar-Arenys de Munt-Caldetes.
— Tagamanent-Aiguafreda-Centelles-Seva.
— Balsareny-Navars.
— St. Andreu de Llavaneres-Mataró-Cabrera-St. Joan de Vilassar-Premià de Mar.
— Badalona-Mongat (parcialment)-Tiana-el Masnou-Alella-Teià-St. Pere de Premià-Argentona-Cabrils.
— Abrera-Vacarisses-Olesa-Sabadell-Terrassa-Mollet-Barberà-Polinyà.
— Olèrdola-Vilafranca del P.-Sta. Margarida i els Monjos-Castellví-Avinyonet-Olesa de Bonesvalls-St. Cugat de Sesgarrigues.
— Gironella-Casserres.
— Cercs-Bagà i Avilà.

Cal notar, en les agrupacions municipals anteriors, que les solucions ja adoptades comprenen àmbits territorials de rodalia, dins d'accessibilitats màximes de 10-15 km. (amb l'excepció de Mollet).

6 L'objectiu del servei és realitzar la recollida i l'eliminació en condicions tècniques i sanitàries adequades, al mínim cost possible i tractant d'aprofitar, per d'altres usos, els residus tractats. La millor recollida es garanteix amb vehicles compressors i l'eliminació s'ha de fer, com a mínim, en abocadors controlats. En la mesura en què els elements que més condicionen el *cost diferencial* del servei, ja que el cost unitari de recollida és molt fix, són la forma d'eliminació i la localització de l'abocador , no hi ha estàndards de servei independents de la realitat territorial.

7 De totes maneres, els estudis consultats i l'experiència internacional permeten disposar d'estàndards la validesa dels quals s'ha de referir a determinades realitats territorials. Els principals estàndards obtinguts són els següents:

— Un taller de reparació especialitzada dels camions de recollida (compactadors) és justifica a partir de 12-15 vehicles (equivalents a *200 000-230 000* persones permanents i recollida diària o bé 300 000 amb recollida alterna).
— Un abocador controlat és necessari per a produccions des de 20 Tm./dia (unes *25 000 persones permanents*).
— Els recorreguts màxims acceptats pels vehicles de recollida (per a fer dues abocades durant l'horari de treball) és de 15-25 km. (pàg. 74).
— Les diferències de cost per diferents volums diaris de la recollida d'escombraries no són massa grosses: 857 ptes. 1976/Tm., per un volum de 1600 Tm./any, equivalent a uns 6000 habitants permanents; 839 ptes./Tm. per un volum de 6500 Tm./any, equivalents a uns 25 000 habitants permanents; i 579 ptes./Tm. per 3400 Tm./any, uns 13 000 habitants permanents, amb supòsits de recollida diària i distància a l'abocador de 15 km. (pàg. 74). En canvi, la reducció important es produeix si es passa de recollida diària a recollida alterna: de 857 ptes. 1976 a 615 ptes. —reducció d'un 28 per cent— per 1600 Tm./any.
— Les *estacions de transferència* s'han d'estudiar per abaratir el cost de transport fins a l'abocador. Es tracta de trailers que poden portar de 18 a 20 Tm., uns 60 m^3, equivalent a la producció diària de 25 000 persones, i que transporten les escombraries des d'un centre de gravetat a un abocador llunyà. Treballant el trailer 8 hores diàries, només se'n necessita un fins a 60 tm., o sigui *75 000 persones permanents*, i les necessitats de trailers augmenten de forma directament proporcional a la quantitat d'escombraries.
— El cost mínim de tractament d'un *abocador controlat compactador* decreix des de 382 ptes. per Tm. per 20 Tm. diàries fins a 86 ptes. —reducció d'un 75 per cent— per una producció de 500 Tm./dia que equivalen a una població permanent d'uns *670 000 residents.*
— El cost mínim de tractament per incineradora va de 1515 ptes./Tm. (ptes. 1976) per una producció de 6000 Tm./any, que equivalen a 22 000 residents permanents, fins a 672 ptes./Tm. —reducció d'un 56 per cent— per una producció de 150 000 Tm./any, o sigui 550 000 residents permanents. Incinerar és, doncs, 8 vegades més car que l'abocador controlat.
— Per les mateixes produccions anuals anteriors (6000 a 150 000 tm.) els costos mitjans del sistema de compostatge van, respectivament, de 885 ptes./Tm. a 339 ptes./Tm. (combustió lenta) i de 991 ptes./Tm. (amb combustió ràpida), segons ptes. 1976. El compost es ven a 500-700 ptes./Tm. i Tm. d'escombraries. Per tant el cost de tractament s'abarateix amb la venda del compost.
— Una planta de compost és rendible a partir d'un mínim de 200 Tm./dia, que equival a uns *270 000 residents permanents.*
— A l'àmbit de la Corporació Metropolitana s'ha de trobar, *de totes maneres,* un abocador fora de la C.M.B. Encara que tinguin incineradors, es necessita un abocador per les cendres.
— «La corba de costos mitjans és decreixent fins a una producció de 200 Tm./dia i recollida diària o sigui *270 000 residents permanents;* serien *330 000 amb recollida alterna.* Passat aquest llindar no es produeixen *economies d'escala*».
— Una planta de compost és rendible no sols pel volum de producció (des de 200 Tm./dia) sinó també si té el mercat a prop. L'Estudi només recomana plantes de compost a les àrees agrícoles (Penedès, per exemple. També seria idoni a Tarragona).
— A un abocador controlat hi ha economies d'escala fins a 400 000 Tm. anuals, o sigui 1 470 000 hab. permanents.
— Des de 120 Tm./dia (160 000 hab. permanents) el «compostatge» és l'alternativa més barata, encara que requereixi una forta inversió inicial.

Si bé els estàndards són variables, es pot veure que, segons diferents tecnologies d'eliminació i realitats territorials, es pot obtenir el següent escalat poblacional: 15 000-25 000-75 000-300 000-670 000, que hauran d'aplicar a medis urbans compactes dins dels límits de 15-25 km. d'accessibilitat màxims als abocadors.

8 L'estudi de referència fa una *selecció i avaluació d'al-*

ternatives (part IV) que té com a objectius la delimitació dels àmbits territorials més adequats per la prestació conjunta del servei, i la localització i determinació del sistema d'eliminació més idoni a cada àmbit. El criteri d'elecció és la minimització del cost total del servei. Dins de cada àmbit territorial i per diferents agrupacions d'àmbits, es valoren les alternatives de localització i tecnologia d'abocadors. L'alternativa de mínim cost correspon a les agrupacions territorials al voltant dels punts centrals següents:

— Berga-Bagà (42 000 habitants previstos pel 1986).
— Manresa (209 000 habitants).
— Igualada (109 000 habitants).
— Vilafranca-Vilanova (261 000 habitants).
— Martorell (Baix Llobregat fins al límit de la Corporació Metropolitana) (191 000 habitants).
— Terrassa-Sabadell-Mollet (738 000 habitants).
— Granollers (417 000 habitants).
— Mataró (258 000 habitants).
— Arenys de Mar (127 000 habitants).

9 En tots els casos les alternatives de mínim cost coincideixen amb els límits comarcals tradicionals, excepte a Vilafranca-Vilanova, a Terrassa-Sabadell-Mollet i a Mataró-Arenys. En els dos primers, perquè es necessiten àmbits més grossos, i en el tercer, per divisió en àmbits més petits. És interessant, però, posar de relleu que, en cada un, els augments de cost anual que es produeixen, amb l'alternativa que divideix o apropa els àmbits, és respectivament del 4 per cent, 2 per cent i 5 per cent; això vol dir petites diferències de cost amb alternatives que varien els àmbits territorials de mínim cost. Els canvis de cost més importants es produeixen en verificar les alternatives que comporten canvi de tecnologia d'eliminació (numeració, planta de compost o abocador controlat).

10 Es tracta d'un servei en què, si bé la gestió i el finançament difícilment poden ser centrals, necessita, en canvi, superar la gestió municipal individualitzada. Aquesta competència presenta importants interrelacions amb la gestió de la depuració d'aigua, els escorxadors i, en general, amb l'urbanisme i amb la sanitat.

*7.2.5. SERVEI CONTRA INCENDIS I SALVAMENT**

1 El Servei contra Incendis i de Salvament, ha de cobrir funcions més àmplies que la de «Bombers», integrant els serveis de salvament, avui amb responsabilitats i dotacions disperses, i s'encarregarà de: (ob. cit., B., pàg. 28).

— fer front a tota mena de sinistres (incendis de tota mena, esllavissaments, accidents de circulació, etcètera);
— recuperar les víctimes dels sinistres i procedir al trasllat urgent dels accidentats mitjançant ambulàncies i material del propi servei;
— donar assistència a qualsevol petició en cas d'emergència;
— concebre i executar programes de prevenció i sensibilització popular de la problemàtica dels sinistres.

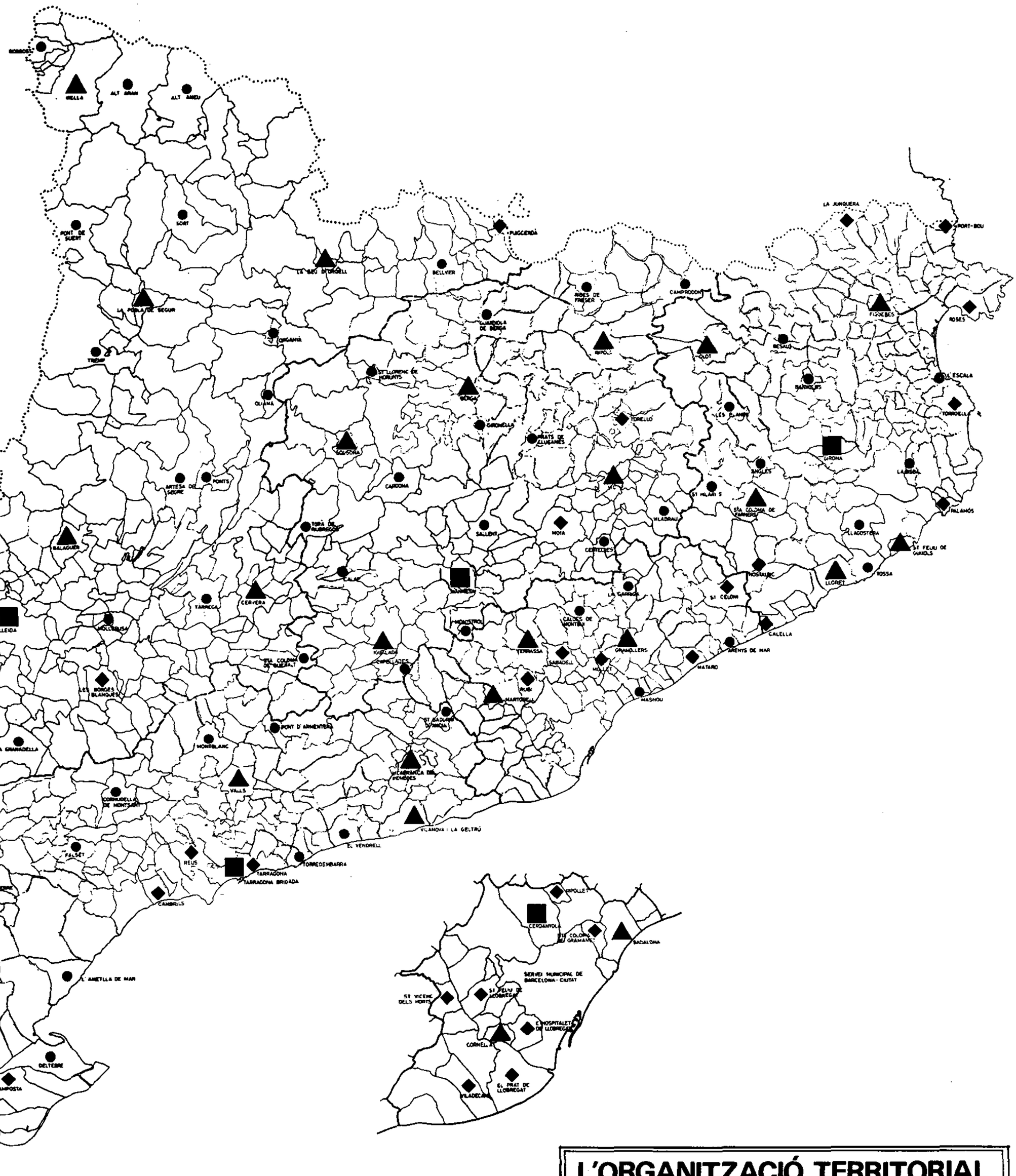
2 El servei ha d'acomplir les fases de descobrir l'accident o la necessitat, donar l'alarma a un centre de control, preparar la sortida d'un equip organitzat amb material suficient, realitzar la primera sortida fins al lloc de l'accident, actuar de manera ràpida i eficaç i recuperar les condicions normals de les persones o béns afectats. Amb les esmentades fases del servei és força clar que es necessiten dotacions tècniques i personals d'entitat per a poder respondre a les necessitats. Els projectes d'organització i de millora pateixen dels problemes existents, dels requeriments tècnico-funcionals del servei i del territori, per a fer la proposta de noves dotacions i organització administrativa; és, en aquest sentit, un estudi complet de les relacions entre «continents» i «continguts», amb argumentacions clares que porten a la proposta final i a la possibilitat d'avaluar alternatives diferents.

3 Els problemes principals deriven, principalment, del fet que «els límits administratius dels municipis constitueixen *una frontera artificial que arriba a crear pro*blemes de competència entre els serveis» (ob. cit. pàg. 16-17), que s'afegeix a les limitacions d'aparell tècnic i material, poca agilitat financera per a respondre a les necessitats, fonts de finançament disperses i de la falta de personal que s'ha de complementar amb el personal voluntari. El servei de l'Ajuntament de Barcelona disposa d'unes 800 persones; l'antic servei provincial de la Diputació de Barcelona té unes 350 persones amb 150 d'eventuals a l'estiu; la resta de dotacions es poden ampliar en 180 professionals i 550 voluntaris. Les competències de Salvament estan disperses entre la Creu Roja, les ambulàncies públiques i privades, Guàrdia Civil i Guàrdia Municipal. ICONA té dotacions pròpies per als incendis forestals.

4 L'objectiu del servei d'extinció d'incendis i salvament és *cobrir els riscs* a tot el territori amb eficàcia de resolució i arribada, i amb un cost proporcionat. El «risc» és distribuït desigualment en el territori, perquè té el seu origen en la *residència* (permanent i estacional), en els *establiments industrials* i locals (oficines, comerç, hospitals, etc.), en les *masses forestals*, i en en el risc atípic (però prepossible) derivat del rescat de víctimes en llocs concrets del territori. El risc poblacional s'avalua en funció de la superfície i la densitat de població, amb diferents valors observats i ponderacions, segons es tracti de població permanent o estacional. El risc d'installacions industrials i de serveis es calcula en funció de la potència installada, i de la superfície, amb tres tipus diferents d'indústries a efec-

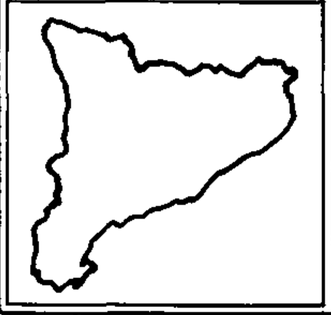
* Aquest capítol està basat en els següents estudis:
— A. Comissió Consultiva Regional contra Incendis (1977). «*Avantprojecte del Servei contra Incendis i de Salvament de Catalunya*» (mímeo).
— B. Generalitat de Catalunya, Conselleria de Governació (febrer 1980). «*Memòria del Servei contra Incendis i de Salvament de Catalunya*» (mimeo) (dos volums i quatre anexos).
La legislació bàsica és:
— Llei de Règim Local de 1975 (art. 103): Obligatorietat del servei en els municipis de més de 5000 hab.
— Llei i Reglament sobre Incendis Forestals, 1968 i 1972.
— Ordenança Provincial contra el foc 1974. Obligatòria per als municipis de la Corporació Metropolitana des de 1978.
— Provincialització del Servei de Bombers a la província de Barcelona, 1976.
— Traspàs dels Serveis de Bombers a la Generalitat, 1980. A Barcelona continua essent un servei municipal dependent de la Delegació de Protecció Ciutadana.

Mapa 7.3.- Bombers



■ BRIGADA
▲ PRINCIPAL
◆ AUXILIAR
● LOCAL
-- LIMIT BRIGADA

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Bombers

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

tes del risc. Finalment, el risc d'incendis forestals es determina a partir de la probabilitat d'incendi, pel tipus d'arbre i per qüestions climatològiques.

5 Atesa la valoració total del risc a Catalunya (11 milions d'unitats segons el primer estudi), mesurat per quadrícules de 400 km², hom calcula el nombre de *primeres sortides* necessàries amb uns estàndards d'accessibilitat o temps màxim d'arribada (15 i 30 minuts en medi urbà i no urbà, respectivament). Aproximadament, cada 100 000 unitats de risc necessiten una primera sortida per a cobrir els estàndars d'eficàcia i de rendiment desitjat. La relació existent entre les primeres sortides i les necessitats totals a cada punt del territori, serveix per a tipificar els *quatre tipus de parcs de bombers:* parc de Brigada, parc principal, parc local i parc auxiliar. La dotació mínima s'avalua en 26 persones (amb torns, vacances, baixes, etc.), equivalent, amb les dotacions actuals, a 60 000-120 000 residents segons el medi en què es trobi. El *Sector d'Actuació* és l'àmbit territorial d'influència de cada parc i té un radi màxim de *20 km. en medi no urbà o dispers* i de *10 km. en medi urbà.* La tipologia de parcs, la seva dotació i la localització, depenen, doncs, de la quantitat i probabilitat de risc, de la xarxa viària, de la localització dels altres parcs, etc. l'alternativa proposada, que es presenta en el mapa adjunt, té en compte les dotacions actuals, a partir d'un estudi complet i metodològicament consistent. El nombre total de parcs de bombers de tot tipus proposats en els estudis per Catalunya, és al voltant dels *120* parcs, que són les ciutats territorials significatives a Catalunya dins de les accessibilitats demanades per aquest servei.

6 La proposta de servei central de la Generalitat, avui ja una realitat, es fa en funció de la necessitat d'unificar estàndards de servei i de garantir el servei a tots els punts del territori. Molts Ajuntaments no tindrien els recursos suficients per a garantir els serveis i dotacions mínimes necessàries; per això, encara que es tracti d'un servei central i unificat, es preveu la creació de *Comissions de Parc* i *Comissions de Brigada,* amb reperesentació dels Ajuntaments de la demarcació corresponent. Les *Brigades* són les unitats territorials i funcionals de *l'administració perifèrica del servei,* que tenen molta autonomia «i disposen de mitjans materials per a cobrir tots els riscs específics de la zona, especialment aquells que són significatius en el seu conjunt, però a nivell de Sector d'Actuació de Parc» (ob. cit. pàg. 88). L'escola de bombers i les reparacions importants es donaran centralitzadament. Es preveuen cinc Brigades amb base a Cerdanyola, Tarragona-Reus, Manresa, Lleida i Girona, a més a més del servei municipal de Barcelona-ciutat. Aquest servei s'ha de connectar, especialment, amb organismes de l'Administració de l'Estat (ICONA, Guàrdia Civil, Protecció Civil i Policia Nacional) i també amb institucions privades (Federacions de Muntanyisme, C.R.I.S.) per a combatre millor els sinistres. Hom preveu unes necessitats d'inversió de 5562 milions de ptes. i una despesa anual de funcionament de 3143 milions de ptes. per a garantir el servei amb els estàndards desitjats.

*7.2.6. ESCORXADORS I MERCATS CENTRALS**

1 La majoria d'escorxadors, a Catalunya, són de començaments de segle, ja que una llei de 1877, per primera vegada, preveia l'existència, en cada municipi, d'unes installacions adequades per el sacrifici d'animals de consum domèstic. La creació de mercats centrals, en canvi, no comença fins a finals dels anys seixanta, amb la creació de MERCASA, que dirigí la seva acció a les capitals de província. En els dos casos, Barcelona n'és l'excepció; els seus mercats centrals existents (Born, etc.) abastaven uns mercats gairebé provincials. Barcelona, tant per mercats centrals com per l'escorxador, disposa, a MERCABARNA, d'installacions noves capaces de satisfer les necessitats de prop de tres milions de persones. Els mercats de minoristes, amb installacions exclusives, apareixen, en general, en ciutats més grans de vint mil habitants. Aquests serveis, la gestió dels quals requereix una important professionalitat, presenten implicacions polítiques diverses. Des d'un punt de vista local, hi ha la relació amb les xarxes locals de distribució d'aliments i la seva influència sobre els preus dels productes. Des d'un punt de vista més general, als mercats és planteja la participació del sector privat i la seva relació amb el sector públic, tal com passa en els escorxadors industrials privats i la seva relació amb els escorxadors municipals, on, com a resultat esdevé un pèrdua progressiva de la importància de la matança en aquests darrers.

2 Els problemes actuals dels escorxadors municipals provenen de la seva antiguitat, amb les implicacions sanitàries que comporta, i de la manca d'installacions industrials a la majoria d'escorxadors; de les tarifes d'utilització que, en molts casos són inferiors al cost del servei. Hi ha competència entre municipis, a causa de tarifes diferents, com en el cas de Mercabarna que presenta problemes de finançament, que, en part, són deguts a la infrautilització de la capacitat existent. La dotació de mercats zonals, dins les ciutats grans de Catalunya, és desigual; en aquest moment, s'enfronten amb la competència dels centres comercials, que és una nova tecnologia de venda al detall.

3 En una situació de millora dels mitjans de transport, les distàncies entre els escorxadors i els usuaris tenen menys importància que abans, encara que el cost de transport amb vehicles adequats s'encareixi progressivament. Una unitat d'escorxador que comenci a tenir economies d'escala i installacions de matança i frigorífics necessaris, comença a ser rendible a partir d'àmbits d'unes 200 000 persones, amb consums de 30/34 kg. carn (boví, oví, porcí i cavallí) per persona i any i dotacions entre 11 i 13 persones. Avui, però, s'estan plantejant iniciatives d'escorxadors frigorífics (Sabadell-Terrassa) per a àmbits de 500 000 persones;

---

* La legislació per als escorxadors va ser modificada pel R.D. 3263/1976 sobre distribució de carns, donant uns terminis per a la construcció d'escorxadors frigorífics. Aquests terminis han estat ampliats recentment. La llei de Règim Local estableix l'obligatorietat que els municipis tinguin escorxador. La legislació complementària es troba a la Llei de Bases de la Sanitat Local i al reglament de personal dels serveis sanitaris locals. És important la participació de MERCASA (empresa nacional creada al 1966) en la gestió i finançament dels mecats centrals. Els treballs consultats són els d'A. UBIA (1980) «*Dades per a una proposta d'ordenació dels escorxadors a Catalunya*» (mímeo) i els sistemes d'estàndars urbanístics del Pla Especial d'Equipaments de la C.M.B. i de l'I.P.U.R.

totes les necessitats de l'entorn metropolità de Barcelona es podrien satisfer amb una unitat semblant a la de Mercabarna. Tecnològicament, doncs, els municipis actuals no poden resoldre tots sols les necessitats d'escorxadors frigorífics i la problemàtica del finançament demana també la intervenció de la Generalitat. Les necessitats de mercats centrals es poden tractar conjuntament, àdhuc localitzant-los en unitats o àrees de proveïment, junt amb els escorxadors i amb la gestió, i amb àmbits de mercat diferent del municipal. Malgrat això, els interessos locals hi han d'estar representats. En aquest aspecte, la figura del Consorci potser pot resoldre la representació, el finançament i les noves necessitats tecnològiques. Les necessitats de mercats de barri, en les ciutats superiors a 20 000 habitants, s'han de plantejar en cada cas, tenint en compte l'aparició i la competència de les noves tecnologies comercials que representen una oferta diferent a l'actual d'accessibilitat, en totes les seves facetes: aparcaments, dimensió, varietat i preus.

*7.2.7. SANITAT**

1 Els camps d'actuació sanitària amb les dependències administratives corresponents són (Generalitat de Catalunya, *La Sanitat a Catalunya,* pàgs. 11 i 171):

— Vigilància i control medi ambiental: inspeccions i aprovacions sanitàries (locals, serveis públics, etcètera), estudis sanitaris, campanyes de vacunacions, actuacions epidemiològiques, laboratori, campanyes diverses (planificació familiar, toxicomanies, etc.). Són funcions que depenen de les Delegacions Provincials de Sanitat i s'exerceixen per mitjà dels metges de la Sanitat Local.
— Informació Sanitària: gairebé inexistent en el passat; avui dependent de la Generalitat, per mitjà dels centres d'assistència primària.
— Assistència Primària: medicina general, ambulatoris, Centres de Salut. És exercida per la Seguretat Social en els ambulatoris.
— Assistència Hospitalària: internament, consulta externa, especialitats i ambulàncies. Realitzada en les installacions hospitalàries de la Seguretat Social i hospitals privats o d'institucions, amb convenis o sense convenis amb la Seguretat Social. En procés de traspàs a la Generalitat.

2 Els Ajuntaments tenen la responsabilitat del control higiènico-sanitari a càrrec del personal de l'anomenada Sanitat Local. Els municipis grans tenen Laboratori Municipal i en els altres també hi ha un farmacèutic de Sanitat. Els Ajuntaments, segons la Llei de Règim Local, han de tenir «Casa de Socors o Farmaciola d'Urgències», encara que, amb les installacions sanitàries actuals, aquests serveis han quedat obsolets. La major part de competències sanitàries, els recursos necessaris i les dotacions avui són centrals, Estat i Generalitat. Alguns Ajuntaments tenen Hospitals de gestió municipal, encara que el finançament depèn, en gran part, dels convenis amb la Seguretat Social.

3 La *Sanitat a Catalunya* potser és el treball d'anàlisi i proposta territorial més complet, en aquest camp. La dotació hospitalària a Catalunya és de 5,9 llits per 1000 habitants, resultat mitjà entre la província de Barcelona (5,3 llits) i la de Tarragona (8,9 llits). La mitjana espanyola és de 5,3 llits per 1000 habitants, a considerable distància de França (10,2 llits), Itàlia (10,5 llits), i Anglaterra (9 llits) (ob. cit. pàg. 103-104). Només el 41 per cent dels llits hospitalaris són públics. El consum sanitari representava a Espanya el 5,3 per cent del PNB, que és «menys del que es destina a Sanitat en el països econòmicament homologables» (ob. cit., pàg. 159). «En conjunt, a Catalunya, ens trobem amb una situació d'infrastuctura sanitària semblant a la de la resta de l'Estat espanyol. És a dir, hi ha zones força abastides d'infraestructura sanitària i n'hi ha d'altres quasi depauperades... Aquestes zones més proveïdes ho són sense ordre, perquè no ha existit mai una planificació d'infraestructura sanitària coherent ni una legislació adequada i realista...» (pàg. 100, ob. cit.). L'organització sanitària proposada es basa en el concepte funcional, administratiu i territorial d'Àrea de Salut, i les necessitats de noves installacions es calculen a partir de les dotacions existents per àrees i per sectors i per tipus d'installacions.

4 «A l'hora de concretar la proposta sorgeix una important dificultat: a Catalunya encara no tenim feta una divisió territorial vàlida per a tota administració... Aquesta no és solament una dificultat tècnica, perquè el treball sanitari i la seva organització és inseparable d'altres sectors de l'administració, amb els quals cal treballar conjuntament (p.e. urbanisme, ensenyament, estadística...). Per altra banda, els criteris de racionalitat en les tasques administratives aconsellen que no hi hagi dins d'un mateix país duplicitat en les divisions territorials, sinó que tots els sectors de l'administració utilitzin les mateixes unitats demarcacionals. No pot oblidar-se tampoc que la multiplicitat d'unitats administratives minva l'arreglament de la democràcia, puix fa més difícil la intervenció dels administratius, i els seus representants (p.e., els Ajuntaments), en haver d'actuar en diferents unitats administratives segons quin sigui el servei públic...» (ob. cit. pàg. 207).

5 «L'Àrea de Salut serà el marc de gestió i programació de forma molt descentralitzada, on, d'acord amb una certa homogeneïtat dels problemes de salut, s'haurà d'elaborar i aplicar la política sanitària. Per tant, ens cal, en primer lloc, determinar les zones d'homogeneïtat, contrastar-les després amb límits de polaritats, veure les polaritats internes i externes a l'Àrea, i a partir d'aquí establir la proposta demarcacional de les àrees... D'acord amb el model descentralitzat que es proposa en aquest document no es fa la proposta de sectorització interna de les àrees, perquè aquesta sectorització s'haurà de fer més endavant, conjuntament entre el Consell de Salut de l'Àrea i l'Administració Sanitària» (ob cit., pàg. 207).

6 És important remarcar que l'Àrea de Salut *no* és la

---

* Redactat en base al treball «*La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i Propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social*», Generalitat de Catalunya. Decret de 7 gener 1980 (Diari Oficial de la Generalitat, n.º 48, 7/3/80) pel qual s'aprova el *Mapa de Catalunya,* encarregat per Decret de la Presidència de 15/1/79. El Decret, signat per l'honorable J. Tarradellas, diu... «El projecte de territorialització que s'adjunta podrá servir com a element de treball perquè el Parlament de Catalunya estableixi la futura divisió territorial i sanitària del país».

zona d'influència d'un hospital, sinó que és un àmbit físic que inclou un determinat contingut demogràfic, que presenta trets d'homogeneïtat en la seva anàlisi demogràfica i que es delimita tenint en compte els factors històrics, culturals, etc. que tenint trets comuns dins de l'àrea condicionen la morbiditat i són origen de problemes sanitario-ambientals similars. És per això que la *proposta d'organització funcional* (installacions hospitalàries i assistencials) *no condiciona la proposta territorial i administrativa,* perquè «les Àrees de Salut es delimiten en base a les àrees d'homogeneïtat per integració de l'anàlisi econòmica, demogràfica i sanitària, tot tenint en compte les polaritats internes de la zona, que són factors de cohesió» (D.O.G. n.º 49 pg. 817). És a dir, segons la delimitació d'àrees i les dotacions actuals, es calculen les necessitats noves. Les Àrees de Salut o àrees d'homogeneïtat es defineixen a partir de la seva descripció (ob. cit., pàg. 213 i següents) però no s'explica el mètode d'anàlisi que permet arribar a la seva definició. En aquest sentit és diferent de la proposta d'una unitat administrativa per cada milió d'habitants, segons experiències internacionals presentades per Acarín, N., Espasa, R., Sans, C., Vergés, J., (1976), «*Proposta de Regionalització Sanitària per Catalunya en el marc de l'autonomia*». Reunió de la Seu d'Urgell del Congrés de Cultura Catalana, 1976.

7 La proposta estudiada, fa dependre la Sanitat de Catalunya de la Generalitat, (legislació, planificació, inspecció, finançament bàsic, nomenament de l'alt personal sanitari i administratiu, etc.). El model, però, és *descentralitzat* perquè estableix la *representació,* en els Consells d'Àrea i en les Juntes d'Hospitals, de l'administració local, dels usuaris i de la Generalitat. A més a més, es preveu que les administracions locals col·laborin al finançament dels hospitals. Aquesta és una raó que fa estranyar que en una Àrea de Salut no hi hagi una estructura sanitària completa, amb, almenys, un Hospital de Nivell 3. Els òrgans són els següents:

— *Director de Salut de l'Àrea:* nomenat pel Consell de l'Àrea de Salut, a proposta o ratificat per la Conselleria de Sanitat. (Equivaldria als actuals Delegats Provincials del Ministeri de Sanitat).
— *Consell de Salut de l'Àrea:* màxim organisme polític de l'Àrea de Salut, amb representants dels usuaris, de l'Administració local, del personal sanitari i de la Generalitat.
— *Direcció de la Salut de l'Àrea:* màxim organisme tècnic del qual depenen tots els serveis sanitaris de l'Àrea.
— *Junta de Govern de l'Hospital de Nivell 3:* amb representants dels hospitals que el tenen com a hospital de referència.

8 *L'organització sanitària* d'installacions assistencials i hospitalàries, proposada pels redactors del Mapa Sanitari, i presentada en el Mapa de la pàgina següent, no és «hospitalocèntrica» com d'altres proposades prèviament.[16] L'organització proposada comprèn les següents installacions:

— *Centre de Salut:* Centre de Salut per a 4000 habitants en àrees rurals i 20 minuts d'accessibilitat màxima en cotxe. Centre de Salut per a 20 000 habitants en àrees molt urbanitzades. Es recomana no crear centres de salut petits si se'n poden fer de més grossos fins al màxim d'1 per 20 000 hab. i complint els criteris d'accessibilitat.
— *Sectors hospitalaris:* de 4000 persones en medi rural i màxim de 100 000 persones en medi urbà. Serà la unitat d'organització dels serveis i l'àmbit d'actuació dels professionals sanitaris.
— *La dotació d'hospitals* es calcularà sobre la base de 4,3 llits per 1000 habitants, per *malalts* no aguts, amb un hospital entre 300 i 400 llits (Iberhospitalària, proposa hospitals regionals de fins 800 llits). Aquesta dotació representa un hospital per a cada 100 000 habitants, aproximadament.
— Es proposen *tres tipus d'hospitals,* però no es determinen estàndars d'accessibilitat màxima.
— De *nivell 1* que són diferents dels que es diran Hospitals de Districte o Regionals i que disposaran de les especialitats de Medicina General, Cirugia i Maternitat.
— De *nivell 2,* amb les especialitats de nivell 1 més les d'oftalmologia, dermatologia i oto-rino-laringologia.
— De *nivell 3,* amb les especialitats anteriors i totes les especialitats i aparells altament sofisticats i ensenyament mèdic universitari. Aproximadament es preveuran 0,5 llits/1000 hab. de llits d'especialitats de nivell 3. (Si el mínim tècnicament viable fos també de 100 llits, l'àmbit de servei d'un hospital de niveli 3 seria de 200 000 hab., de 400 000 hab. per 200 llits i de 600 000 hab. per 300 llits). Per anar a l'hospital d'un nivell no s'ha de passar per l'hospital de nivell inferior.
— *Hospital de referència* de cada Hospital, és l'hospital més pròxim que té més especialitats (per exemple, el de Girona és Badalona).
— No s'han estudiat encara els estàndars físics de dotació de personal i de costos unitaris dels Hospitals.

9 Els àmbits territorials significatius pel present estudi són, doncs, principalment, els següents:

— 30 minuts d'accessibilitat en medi rural
— 6 minuts d'accessibilitat en medi urbà

] Sector Assistencial

— 4000 residents, en medi rural
— 20 000 residents, en medi urbà

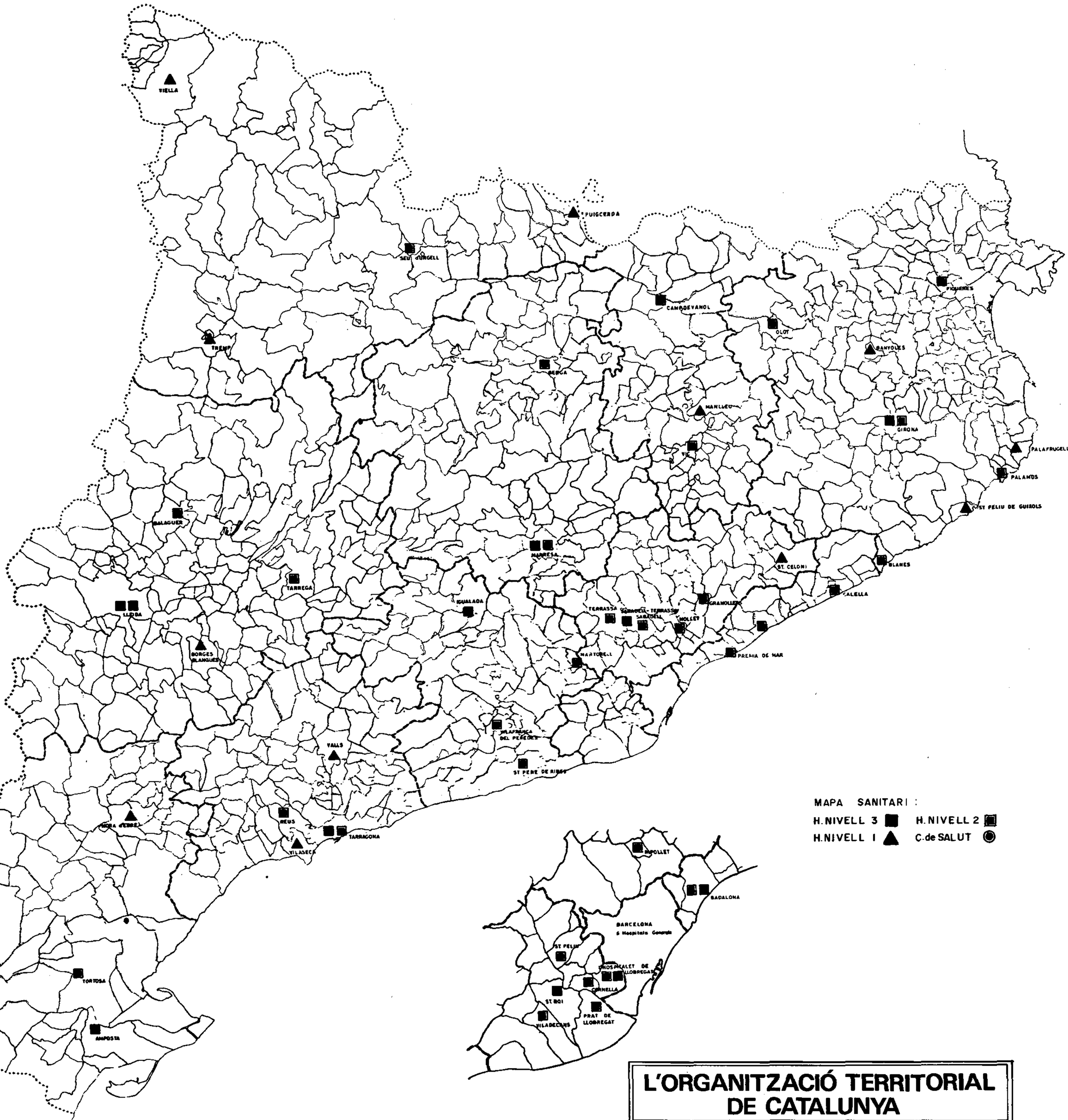
] Pel primer esglaó sanitari

— 100 000 residents (dotació de 4,3 llits per 1000 hab. i hospitals de 300 a 400 llits).
— 200 000 residents (dotació de 0,5 llits/1000 hab. de llits de nivell 3, i mínim de 100 llits).
— 400 000 residents (idem... i 200 llits).
— 600 000 residents (idem... i 300 llits).

10 L'organització administrativa i territorial proposada consta, doncs, de les 12 Àrees de Salut com a *àmbits d'administració perifèrica* de la Generalitat, encara que de forma descentralitzada i amb participació, també, dels usuaris, l'administració local i el personal sanitari, i els *sectors sanitaris,* com a àmbits també d'administració perifèrica, però *d'influència local.* En les

16. Vegeu, per exemple, Iberhospitalària (1976): «Estudios de Regionalización Sanitaria». Diputación Provincial de Barcelona.

Mapa 7.4.- Mapa sanitari



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

Mapa sanitari

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

funcions sanitàries dels «sectors» l'administració local competent hi podrà tenir un ampli poder de decisió. Respecte als àmbits d'administració perifèrica, és discutible que les dotze Àrees de Salut corresponguin a àrees d'homogeneïtat social, territorial i sanitària. L'existència de quatre àrees en l'entorn metropolità de Barcelona fa pensar que s'han delimitat més per fer unitats de gestió manejables que no pas per homogeneïtat ja que per aquest aspecte podria ésser una àrea única. Si aquests criteris suposats de manejament (entre 600 000 i 200 000 habitants) s'apliquessin a la resta del territori català no en resultarien més de quatre àrees addicionals (que correspondrien als hospitals de nivell 3 de Lleida, Tarragona-Reus, Girona i Manresa). Igualment, tot i que es pot argumentar l'homegeneïtat de L'Alt Pirineu, no es pot mantenir que hi hagi una centralitat clara, que en tot cas seria a Lleida, perquè les comunicacions i relacions no són transversals sinó per les valls fluvials, confluents als voltants de la capital lleidatana.

*7.2.8. GUÀRDIA URBANA * I SEGURETAT CIUTADANA*

1 La funció bàsica de la Guàrdia Urbana a cada municipi és «el compliment de les ordenances municipals, la vigilància i custòdia dels béns municipals i l'ordenació del tràfic rodat»; subsidiàriament, ha de collaborar amb les forces de seguretat de l'Estat en el manteniment de l'ordre públic i la seguretat ciutadana. És en aquest últim aspecte on es plantegen problemes de coordinació d'actuacions. La pregunta (ob. cit. pàg. 7) és, «y cómo vamos a organizar el trabajo en cada demarcación para que no surjan interferencias y, por consiguiente, una cohorte de emulaciones, piques y, en definitiva, que no se dispare el derroche económico y administrativo?». De fet, a Barcelona hi ha avui unes 7200 persones entre Guàrdia Urbana, Policia Nacional, Inspectors i Guàrdia Civil que equivalen a 3,6 persones per 1000 residents, superior a moltes dotacions estrangeres. Hom considera que és adequada una dotació entre 2 i 3 guàrdies.

Les competències de seguretat ciutadana estan, doncs, repartides entre diferents organismes públics i Ajuntaments. La Generalitat té la potestat de coordinar els guardes municipals, i, segons l'article 13 de l'Estatut, la Junta de Seguretat és l'organisme màxim de coordinació policial a Catalunya.

2 La Guàrdia Urbana ha de participar en la tasca de garantir la seguretat ciutadana, junt amb els organismes de l'Estat. En àmbits rurals s'ha de garantir també l'anomenada guarderia rural, que planteja problemàtiques humanes i de material diferents dels àmbits urbans. La dotació que s'havia de considerar màxima, per part de la Direcció General d'Administració Local, era la d'un guàrdia urbà per 1000 habitants, malgrat que hi hagi en estudi la proposta d'1,3 guàrdies per mil residens.

3 Les opinions recollides indiquen que la problemàtica que justifica l'aparició del servei de guàrdia urbana està al voltant dels 8.000 residentes, encara que la guàrdia rural sigui necessària, en funció d'una problemàtica diferent de la residencial. Igualment, les dotacions en municipis turístics no depenen de la població resident fixa.

La dotació mínima de guàrdia urbana sembla estar en una estructura organitzada de 17 persones dependents d'un sergent, equivalent a dos torns de vuit persones; amb aquesta organització es comença a garantir el material necessari. Avui, a Catalunya, aquest nombre de guàrdies el tenen les poblacions entre 20 000 i 25 000 persones i els municipis turístics. Cal retenir el fet que una Comissaria de Policia, com a unitat mínima de la seguretat de l'Estat, apareix al voltant de vint mil habitants.

4 A Barcelona, o en poblacions superiors als cent mil habitants, la unitat funcional no és l'organització esmentada de disset persones. En aquests casos es necessita una organització a càrrec d'un oficial o d'un sotsinspector. Aleshores, les dotacions adequades estan entre 100 i 400 guàrdies, amb el corresponent equip i material, i serveixen poblacions d'entre 80.000 i 300.000 persones. Les plantilles de guàrdia urbana representen entre un terç i una quarta part de la plantilla total municipal.

5 La Guàrdia Municipal, com a servei genuïnament local, representa, doncs, un servei on el llindar mínim depèn de factors organitzatius interns. Però és la problemàtica social i territorial la que condiciona més el seu àmbit d'actuació, amb el requeriment de personalització en les relacions ciutadans-guàrdia municipal. Les dimensions demogràfiques de Barcelona exigeixen una territorialització del servei, amb força autonomia i installacions per barris; no és, doncs, aconsellable la metropolitanització del servei. En canvi, per dimensions inferiors a dos-cents mil residents, no es recomana la construcció de casernes i la descentralització, encara que sigui sempre necessari garantir la policia de barri. Quan existeixen sistemes urbans, el rendiment de la guàrdia municipal (servei de tràfic, d'ordenances, de seguretat ciutadana, etc.) milloraria amb la gestió única, amb límits entre 200.000 i 400.000 persones si es fan servir els indicadors de l'organització existent avui a Barcelona. Funcionalment, s'ha de garantir la coordinació entre Guàrdia Municipal i Policia Nacional, fins que no es resolguin els problemes de competències, així com el lligam polític del govern local amb els organismes estatals.

7.2.9. ENSENYAMENT

1 L'educació afecta la formació del capital humà d'una societat, i és responsable de moltes de les actituds i dels sentiments de les persones i determina les possibilitats personals d'accedir al mercat de treball. Per això, les funcions públiques de l'ensenyament tenen una importància política cabdal, i més avui, a Ca-

---

* La legislació bàsica segueix el Reglament de Funcionaris de l'Administració Local de 30/5/1952 i la Llei d'Ordre Públic de 1978. La informació procedeix de les Memòries d'Activitats i Programació de la Delegació de Protecció Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona (1980), de les entrevistes realitzades, i dels materials publicats procedents d'un seminari-colloqui sobre Guàrdies Municipals (CEUMT, n.º 24 març 1980).

talunya, amb les competències que, en aquest camp, confereix l'Estatut d'Autonomia (article 15).[17] El contingut i *competència del sector públic,* en aquesta funció, queda encara determinada per la Llei General d'Educació de 1970 (Ll. 14/1970 de 4 d'agost): «determinar la política educativa en tots els nivells i modalitats, programar les realitzacions en funció de les necessitats i recursos disponibles, reglamentar tots els tipus d'ensenyament i la concessió o reconeixement dels títols, crear i suprimir centres estatals d'ensenyament i supervisar totes les institucions d'ensenyament estatal i no estatal». Els poders públics, doncs, defineixen el contingut de l'ensenyament, fan la contractació i retribució del professorat, determinen i distribueixen les subvencions econòmiques (als centres privats) i les beques, decideixen la construcció i el manteniment dels centres escolars públics, i inspeccionen els centres educatius privats.

2 L'*estructura actual del sistema educatiu* (tant pels centres públics com pels privats) és la següent:

— Ensenyament Preescolar (per a nens i nenes de dos a sis anys) que comprèn el Parvulari o Maternal (dos i tres anys) i Iniciació (quatre i cinc anys).[18]
— Ensenyament General Bàsic (per a nens i nenes de sis a tretze anys) amb una primera etapa (fins als deu anys) i una segona etapa (fins als tretze).[19]
— Batxillerat Unificat Polivalent (per a alumnes de catorze a setze anys) amb un curs addicional d'orientació universitària, que ha tornat a ser inclòs dins del Batxillerat.
— Formació Professional (per a alumnes de les mateixes edats que el Batxillerat, i per tant, objecte d'elecció entre ambdós tipus d'ensenyament) amb dos graus establerts i un tercer poc definit encara.
— Facultats i Escoles Tècniques de grau universitari amb cursos de tres a set anys.

3 Diferents departaments i organismes públics tenen cura dels diferents tipus d'ensenyament. La Generalitat disposa avui (després del Reial Decret 1666/80) d'àmplies facultats respecte a la construcció de centres, contractació i retribució del professorat i inspecció de l'ensenyament privat i públic per a tots els tipus d'ensenyament, amb l'excepció de l'ensenyament universitari i superior. Aquestes facultats estan sotmeses a l'alta inspecció de l'Estat, regulat per la Constitució i al limitatiu del traspàs dels recursos per a cobrir el cost i el finançament dels serveis.[20]

4 Les competències en el camp de l'ensenyament es poden dividir, avui, amb prou claredat, entre les competències centrals (Administració Central i Generalitat) i les competències dels Ajuntaments.[21] En el primer cas manquen encara assignacions definitives, però sense canvi en el model d'administració educativa, la Generalitat haurà de tenir inicialment una administració perifèrica molt semblant a la que hi ha hagut, fins ara, amb gestió centralitzada. L'altre possible model d'administració educativa és el model anglo-saxó, especialment el britànic, on l'Administració Local exerceix per delegació la part de les competències educatives referides a la contractació i retribució del professorat. Aquest model diferent té importants conseqüències respecte als pressupostos i nòmina de personal dels ajuntaments o organismes d'administració local. Aquest fet és evident a Catalunya, quan hom pensa que la nòmina del Ministeri d'Educació és a vegades, superior a la nòmina del corresponent ajuntament.[22]

5 En la legislació actual, els Ajuntaments proporcionen els terrenys per a la construcció de centres públics de tota mena d'ensenyament (amb l'excepció de l'universitari) i té cura del manteniment corrent (neteja, vigilància, obres de conservació, etc.) dels centres públics; amb convenis amb els organismes públics superiors pot tenir col·laboració en el manteniment dels menjadors escolars dels centres públics, en el transport escolar, en la redacció dels projectes tècnics dels nous centres, en les classes especials (gimnàstica, música, etc.) i en les revisions mèdiques escolars.[23] Els ajuntaments, però, tenen facultats sobre la inspecció de la qualitat de l'ensenyament, sobre el rendiment pedagògic dels mestres, sobre el nomenament dels directors i mestres dels centres públics o sobre els plans d'ensenyament. De fet, si hi hagués un canvi en el model educatiu de l'administració escolar haurien d'assegurar, a més de l'aparell tècnico-administratiu per a la recerca de terrenys i per al manteniment dels centres escolars, una direcció pedagògica de l'ensenyament local; des del punt de vista dels requeriments funcionals, haurien d'establir funcions semblants a les que han fet les Delegacions Provincial d'Ensenyament i les Inspeccions Provincials[24] per a l'ensenyament bàsic.

6 Les Delegacions i les Inspeccions Provincials han estat els òrgans de l'administració perifèrica de les com-

17. L'actual Constitució espanyola situa l'ensenyament entre els drets fonamentals i les llibertats públiques bàsiques... la garantia de l'exercici d'aquest dret i llibertat bàsica del ciutadà que és l'ensenyament no és una obligació particular de l'Estat sinó dels poders públics en general ... —arts. 27 i 53 de la Constitució— ... Les competències de les Autonomies queden delimitades entre els mínims marcats per l'article 148 i uns màxims definits pel marge de desenvolupament de les normes bàsiques de l'Estat i que aquestes mateixes normes conferissin a les Comunitats Autònomes —art. 149—». PLANDIURA, R., PERDIGÓ, J. i LÓPEZ, J. A.: «Educació i Autonomia a Catalunya: marc legal per a una escola autònoma», a la Revista *CEUMT,* n.º 16-17. Barcelona 1979. (pàgs. 7-13). Les funcions traspassades queden detallades en el Reial Decret 1666/80 (B.O.E. de 30/12/80 i D.O.G. de 30/12/80).

18. El servei de guarderies es considera més com a Servei Social, i cau fora dels cicles educatius.

19. El Reial Decret de 9 de gener de 1981, fixa (amb algunes modificacions sobre la legislació anterior), l'ensenyament mínim pel nou cicle inicial en que s'ha subdividit l'Educació General Bàsica.

20. Els problemes principals dels traspassos provenen de la definició del que s'entén per «alta inspecció», del contingut lingüístic de l'ensenyament, de la regulació de la funció pública (funcionaris) i de l'establiment dels mòduls de cost i inversió del servei. La inversió del Ministeri d'Educació estava al voltant del 10 per cent de tota la inversió pública en els pressupostos de l'Estat de 1979.

21. Les Diputacions no tenen competències en l'ensenyament, excepte en la part que afecta l'assistència social.

22. Així a la ciutat de Barcelona hi ha de l'ordre de 8100 mestres d'ensenyament bàsic (públic i privat), uns 2200 de preescolar i uns 2100 de Batxillerat i Formació Professional. En el model anglo-saxó, on el sector públic cobreix aproximadament el 90 per cent de les necessitats, equivaldria a augmentar la nòmina actual de l'Ajuntament de Barcelona (al voltant de 15 000 persones) en unes 10 000 persones més. Més endavant es detalla la cobertura pública de l'ensenyament a la ciutat de Barcelona.

23. La legislació que regula aquests aspectes és la següent: Decret 2324/1974 de 8 d'agost de 1974 i Ordre Municipal de 21 de maig de 1974 sobre convenis amb Corporacions Locals per a construccions escolars; Ordre Ministerial de 15/1/65 sobre mòduls de conservació, reparació, calefacció, enllumenat i neteja. Decret 2173/78 de 25 d'agost sobre ordenació

petències centrals en matèria d'ensenyament.[25] Les inspeccions d'ensenyament bàsic i de nivells superiors estan separades mentre que les Delegacions Provincials (Reial Decret 3186/1978 d'1 de desembre sobre desconcentració de funcions del Ministeri d'Educació i Ciència, i Reial Decret 71/1979 de 12 gener pel qual es modifica l'estructura orgànica de les Delegacions Provincials) tenen competències sobre tots els tipus d'ensenyament amb excepció de l'universitari (a càrrec dels Districtes Universitaris). Els ajuntaments tenen participació (Decret 2465/74 de 8 d'agost) en les decisions sobre construccions escolars.

Els aspectes problemàtics amb més repecussió social de les competències educatives fan referència a la del sector públic (proporció de places en centres públics sobre el total de necessitats o places existents), a les subvencions escolars, al finançament de les noves construccions públiques i a la qualitat pedagògica de l'ensenyament.[26] Les cobertures del sector públic a Espanya i, en especial, a Catalunya, són baixes en relació als estàndards europeus, encara que una part important de l'ensenyament rep subvenció 2); semblantment, les proporcions d'alumnes per aula, que en els centres públics oscil·len entre els trenta i els quaranta en alumnes d'ensenyament Preescolar i Ensenyament General Bàsic. Una millora de l'ensenyament tindrà com a repercussió un augment de la construcció de centres públics i de la contractació de personal docent, amb la qual cosa els aspectes d'organització administrativa i de direcció pedagògica hauran de ser millorats.

Places en centres públics respecte a l'escolarització total (%) 1975-76 [27]

	Pre-escolar	E.G.B.	BUP i COU	Form. Prof.
Barcelona ciutat	12%	27%	30%	41%
Entitat Municipal Metropolitana (ex. Barcelona)	27%	43%	73%	62%
Catalunya	s.i	40%	s.i	29%
Espanya[28]	38%	60%	51%	34%

Places escolars d'E.G.B.[29] (Curs 1977-78)

	Públiques	Privades	Total
Província Barcelona	281 408	378 153	659 561
Província Girona	39 544	20 435	59 979
Província Lleida	27 179	16 025	43 204
Província Tarragona	43 931	25 219	69 150
Catalunya	392 062	439 832	831 894

8 L'anàlisi de la *distribució territorial* dels centres públics i privats posa de relleu la concentració de centres a la zona metropolitana i a la província de Barcelona (86 per cent en centres primaris públics i privats). Els mapes que segueixen indiquen com, fora de la província de Barcelona, apareixen centres de Batxillerat i de Formació Professional en poblacions residents entre 2.000 i 5.000 habitants (Vilella-Mig Aran, Almenar, Almacelles, Planelles, Falset, Sta. Coloma de Queralt, St. Hilari Sacalm, Roses, etc.) encara que aquests centres tenen, en medi urbà dispers, un àmbit de servei supramunicipal. Hi ha centres (públics o privats) de formació professional i 53 centres de batxillerat, fora de la província de Bacelona, que segurament configuren funcions d'interrelació territorial.

9 Les *necessitats de centres d'ensenyament* depenen principalment de la població resident, encara que les dotacions actuals estan a certa distància dels estàndards normalment acceptats.[31] En medi urbà dispers la població servida per un centre determina el *llindar mínim de població resident* dependent, que ha d'estar sotmès a la consideració de l'*accessibilitat* màxima acceptable. Els conceptes que es fan servir, tot seguit, per a determinar les poblacions mínimes servides són els de «demanda potencial» (població que necessita cada tipus d'ensenyament), «demanda efectiva» (població que demanarà efectivament el servei dins de la demanda potencial) i centres mínims (pel nombre de places). Diferents cobertures acceptades pel sector públic determinen l'oscil·lació de les poblacions servides.

10 Un centre de Preescolar (2-5 anys) apareix entre els 1.200 hab. (100 % Sector Públic) i els 1.900 hab. (65 % Sector Públic), amb una demanda potencial del 7,5 % de la població resident,[32] una demanda efectiva

dels serveis de Medicina i Higiene Escolar. Decret 2374 referent a l'activitat constructiva en matèria d'habitatge i construccions escolars. L'Ordre de 31/12/1971 estableix els mòduls de sòl necessaris per als diferents tipus de centres escolars, així com el Reglament de Planejament (R.D. 2159/78 de 23 de juny).

24. Recentment, el Ministeri d'Educació havia iniciat la implantació d'alguna subdelegació a la província de Barcelona (Sabadell) que cobriria les qüestions administratives i educatives d'una població resident superior als 300 000 habitants.

25. El contingut de les seves funcions és determinat pel Decret 2915/67 de 23 de novembre («Reglamento del Cuerpo de Inspección de Enseñanza Primaria) i pel Decret 664/73 de 22 març que especifica de nou les funcions del Servei Tècnic d'Educació.

26. Pinilla de las Heras en la Introducció del treball «L'Educació General Básica a Catalunya. Dades essencials per a una política educativa» (MAS-JOAN, J. M. PINILLA DE LAS HERAS, E., i VIVES, J. Ed. Blume, Publicacions de la Fundació *Jaume Bofill*, Barcelona 1979); assenyala com a problemes més importants: el poc prestigi social dels mestres, la baixa retribució, una cobertura pública no més enllá del 30 per cent i la pluriocupació de molts mestres en treballs docents i no docents. Com a dominant bàsica per a entendre la problemàtica dotacional i pedagògica de l'ensenyament espanyol als anys seixanta cal consultar «La Educación en España. Bases para una política educativa». Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid 1969, (anomenat també el «Llibre blanc de l'ensenyament» en aquells anys).

27. «Estadísticas de Enseñanza» de la Delegación del Ministerio de Educación y Ciencia.

28. INE. «*Anuario Estadístico de 1976*».

29. AMARGÓS, R.: «Nota sobre la situació de l'E.G.B. a Catalunya» *Butlleti del CEUMT*, n.° 16-17. Barcelona 1979. pàgs. 18-20.

30. Durant el curs 1977-78, el 33 per cent de les places escolars privades de la ciutat de Barcelona rebien algun tipus de subvenció estatal (el 50 o el 100 per cent del mòdul establert («*Situació de l'Ensenyança primària a Barcelona*» —mímeo— Gabinet Tècnic de Programació de l'Ajuntament de Barcelona, 1978. La mitjana catalana arriba fins al 69 per cent (vegeu Amargós, R., op. cit., pàg. 20) en l'ensenyament general bàsic.

31. Aquest seria el cas, per exemple, del 63 per cent i del 30 per cent d'escolarització (places existents respecte a la població d'edat entre 14 i 17 a l'Entitat Municipal Metropolitana (amb l'exclusió de Barcelona). Els estándards o dotacions objetives més acceptats per aquest grup d'edats és del 80 per cent. Vegeu IPUR (1978), «Estándares utilizados por el Instituto Provincial de Urbanismo», i RIERA, J. L. «Estándares considerados en el Plan Espacial de Equipamientos. Corporación Metropolitana de Barcelona», *Butlleti del CEUMT* n.° 7 págs. 4-26. Barna. 1978. Aquests estándards són els que es faran servir en les elaboracions posteriors.

32. Les estructures de població considerada són d'estructura urbano-metropolitana; disminueixen en àmbits de medi urbà dispers i rural (70-110 nens per 1000 habitants entre 6 i 14 anys).

Mapa 7.5.- Centres de BUP



PROVINCIA		ESTATALS	NO ESTATALS	TOTAL
BARCELONA	CENTRES			
	PLACES			
GIRONA	CENTRES	11	21	32
	PLACES	5994	5250	11244
LLEIDA	CENTRES	10	24	34
	PLACES	6704	5729	12435
TARRAGONA	CENTRES	9	18	29
	PLACES	7783	6155	14178

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

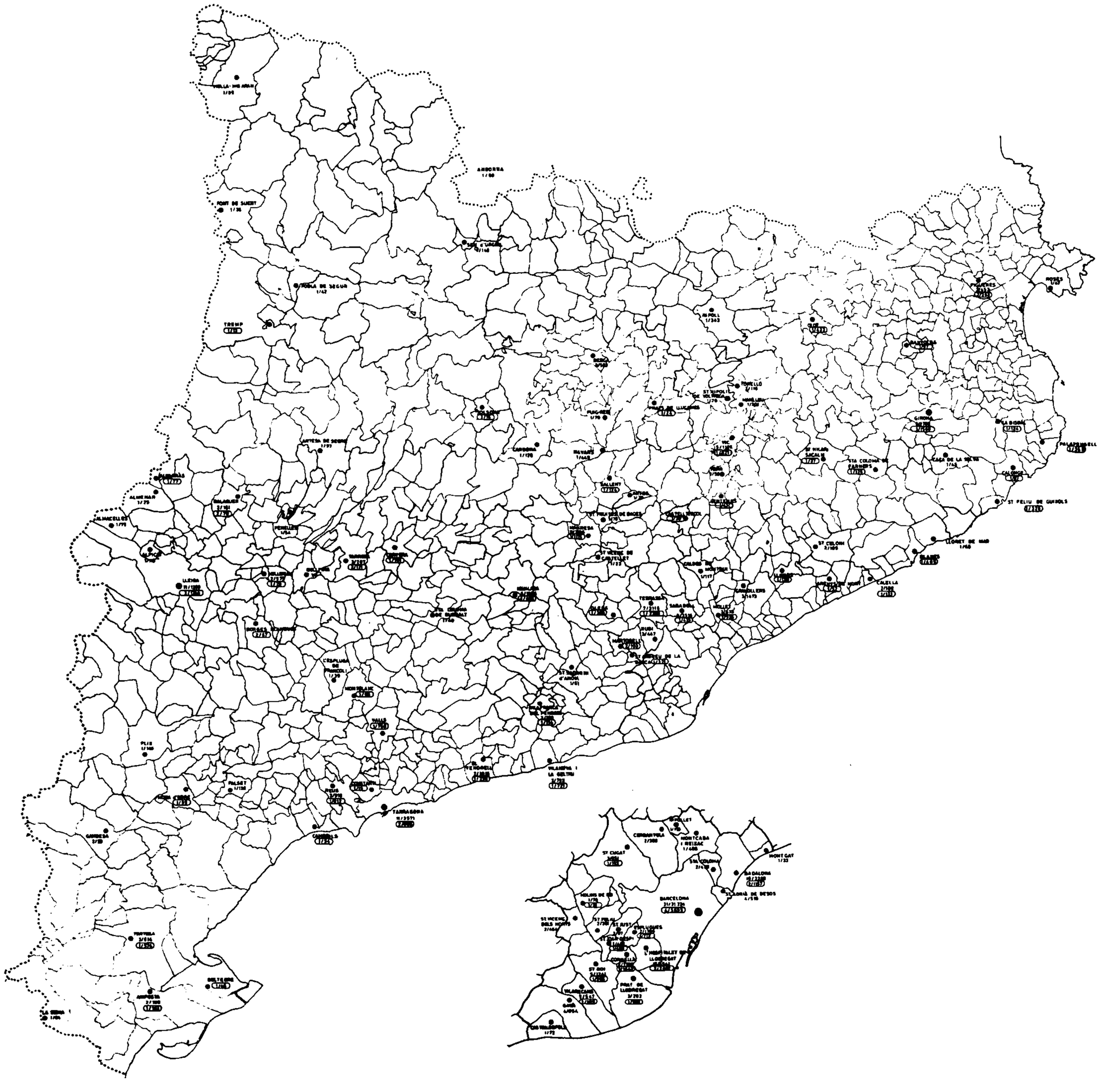


Centres de BUP

LL. CASASSAS – J. CLUSA

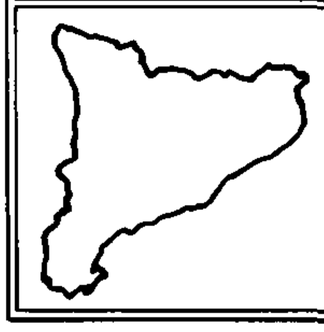
F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 7.6.- Centres de formació professional



PROVINCIA		ESTATALS	NO ESTATALS	TOTAL
BARCELONA	CENTRES	36	292	328
	PLACES	23963	80574	104537
GIRONA	CENTRES	14	8	22
	PLACES	5586	1904	7490
LLEIDA	CENTRES	15	23	38
	PLACES	3784	6631	10415
TARRAGONA	CENTRES	11	23	34
	PLACES	6668	6938	13606
BARCELONA (ciutat)	CENTRES	4	132	136
	PLACES	5695	25.639	31334

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Centres de formació professional

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

del 65 % (49 alumnes/1.000 hab.) i centres mínims de 2 aules (60 places).

11 Un centre d'E.G.B. (6-14 anys) apareix entre els 2.000-2.500 hab. (segons mateixes participacions anteriors del sector públic), amb una demanda potencial de 14 % sobre població resident, una demanda efectiva del 100 % (140 alumn./1.000 hab.) i centres mínims de 8 aules (240-280 places) i 30-35 alumnes per aula.

12 Un centre de B.U.P.-C.O.U. (15-17 anys) apareix entre els 6.300-6.900 habitants, amb una demanda potencial del 6 per cent respecte a la població resident, una demanda efectiva del 56 per cent (24 % a Formació Professional) (34 alum./1.000 hab.), i centres mínims de 210 places.

13 Un centre de Formació Professional (15-18 anys) apareix entre els 20.000-25.000 hab.[33] amb una demanda potencial del 7,5 per cent respecte a la població resident, una demanda efectiva del 24 per cent (18 allum./1.000 hab.) i centres mínims de 360 alumnes. Reduint el nombre d'especialitats, el nombre d'habitants corresponent seria entre 5.000 i 10.000 habitants.

14 Segons l'opinió d'Inspectors Tècnics consultats, en medi rural es torna a una política de desconcentració i d'escoles unitàries en medi rural. Fins ara es concentrava, almenys, una etapa sencera (mínim de 150-175 alumnes) que correspon a *1.250-1.600 residents* en medi dispers. Hi ha problemes per als ajuntaments que tenen l'escola agrupada, perquè inicialment han de cobrir les despeses de funcionament i és difícil el repartiment.

15 No sembla aconsellable la concentració ni pèr a Preescolar ni per a la primera etapa d'EGB. Les Unitats mínimes adequades són per a Preescolar, de 10-15 nens (equivalent a 200-300 hab.) i per a EGB (primera etapa de 10-15 nens (equivalent a 140-215 hab.). La segona etapa es recomana agrupada.

16 La *distància màxima* de viatge per transport escolar en medi rural (amb menjar a l'escola i acompanyant) recomanada és de 15-30 min. en la primera etapa (15-30 km.) i de 45 minuts en la segona etapa. La segona etapa concentrada podria ser de 3 unitats de 20 alumnes cadascuna, que equival a una població resident de uns 1000 habitants. Segons opinions de mestres rurals consultats hi ha avantatges i inconvenients en cada tipus d'escola (concentrada i unitària). La concentrada té més possibilitats per als nens i és més oberta, però hi ha menys interès i contactes amb els pares. A la unitària es «juga tot a una carta» però hi ha més contacte mestre-alumne. La millor qualitat de l'ensenyament s'aconsegueix amb un mínim de 10-20 alumnes per mestre i dos cursos com a màxim, si socialment es considera que cal pagar aquest cost. Per sobre dels 1000 residents no és aconsellable la concentració.

17 El rendiment educatiu més gran en medi urbà s'aconsegueix amb centres de 10 unitats (3000-5000 residents). S'ha recomanat fer centres petits en medi urbà («millor dos centres de 10 unitats que un de 20 unitats), segons els inspectors consultats.

18 Les observacions anteriors porten a considerar com a unitat mínima de la gestió pública de l'ensenyament, unitats amb un mínim de 1500 (una etapa d'ensenyament general bàsic) o de 3000 habitants (un centre sencer), sempre que estiguin dins d'accessibilitats màximes de 15 km que és una accessibilitat de relació quotidiana. Aquestes unitats servirien per a garantir les funcions actuals que té l'Administració Local (manteniment dels centres). S'ha estudiat poc la dimensió superior més idònia per a gestionar la funció de manteniment, encara que a l'Ajuntament de Barcelona un equip dirigit per un tècnic mitjà gestiona a plena dedicació uns 40 centres públics, que, amb una cobertura pública del 65 per cent és equivalent a una població resident propera als 300 000 habitants.

19 La discussió sobre els àmbits territorials més adequats per a l'exercici de les *funcions d'administració perifèrica*, avui de la Generalitat, s'ha de relacionar amb la possibilitat de l'*exercici descentralitzat* de les competències centrals de l'ensenyament.[34] El criteri de delimitació podria ser un nombre màxim de centres d'ensenyament (Subirats, op. cit. pàg. 16, el situa en un màxim de quaranta). Semblaria també lògic que el criteri estigués relacionat amb la funció d'inspecció pedagògica que seria la direcció pedagògica superior a la direcció d'un centre. Les opinions obtingudes d'Inspectors d'ensenyament primari situen en 40-50 centres (públics i privats) territorialment concentrats,[35] depenents d'un sol inspector tècnic, que permeti de tres a quatre visites per centre i curs escolar. La xifra esmentada de centres és equivalent a 200-400 aules i a 900 places escolars, que resulten de 50 000-75 000 residents.

20 Però un inspector o director pedagògic ha de treballar en un equip de treball. Es considera que, com a màxim, aquests equips de treball haurien de tenir una dimensió màxima de 20 inspectors i servirien, per tant, una població resident màxima d'un milió de persones. Fora de la zona metropolitana de Barcelona no fan falta més de tres o quatre zones d'inspecció, que podrien ser també les unitats d'administració perifèrica de l'ensenyament. Les opinions consultades han dubtat en donar tota la funció de contractació de personal do-

33. Un canvi d'orientació pedagògica, que donés més importància a l'ensenyament professional tècnico-universitari per excés d'oferta de titulats universitaris, alteraria les proporcions considerades de Batxillerat i Formació Professional. L'aparició d'un centre professional complet es podria situar aleshores entre els 8000 i els 10 000 habitants.

34. Aquesta és la possibilitat que plantegen:
— BAS, J. M., i CAPELLADES, J.: «Aproximació al tema de la descentralització de la política educativa» Congrés de Cultura Catalana, àmbit d'Ordenació del Territori. Reunió a la Seu d'Urgell. Novembre 1976. Aquests autors recomanen les xifres de 400 000-600 000 hab. (que és l'àmbit significatiu per a l'*ensenyament universitari)* per cada unitat descentralitzada. Fora de la zona metropolitana (6 zones) recomanen 4-5 unitats més.
— SUBIRATS, Marina: «Descentralització de l'educació i reforma administrativa», *Butlletí del CEUMT*, n.º 16-17. Barcelona 1979. Pàgs. 16-17. Situa les dimensions d'un districte escolar entre 10 000 habitants (medis dispersos) i 100 000 habitants en medi urbà i detalla també les funcions i competències possibles del districte escolar.
— PLANDUIRA, R., PERDIGÓ, J. i LÓPEZ, J. A., Op. cit. pàg. 12. (1979).

35. Avui, cada inspector de la província de Barcelona, té una zona a Barcelona ciutat i una a fora. El nombre de centres dependents d'un inspector s'acosta, avui, als 100 centres.

cent i direcció pedagògica a l'Administració Local, i s'han pronunciat per sistemes mixtos Generalitat-Ajuntaments. La construcció i manteniment dels centres es considera una funció clarament local.

7.2.10. SERVEIS DIVERSOS

1 Hi ha un conjunt de funcions públiques que no han pogut ser objecte d'una anàlisi tan detallada com en el cas de les competències ja presentades. L'estudi dels seus requeriments funcionals i territorials es presenta agrupat en aquest epígraf. Els serveis estudiats són els següents:

— competències d'organització administrativa municipal (contractació de personal, hisenda, estadística i lleves, ordenador, etc.)
— activitats i installacions culturals i recreatives
— activitats i installacions esportives
— habitatge públic
— serveis mortuoris i cementiris
— serveis socials
— competències públiques sobre el mercat de treball.

2 Les exigències d'eficàcia i funcionament dels serveis municipals d'*hisenda, estadístiques i lleves* porten a la necessitat de mecanització per ordenador, més que en els requeriments estrictes de nombre o personal directiu. Aquest fet condiciona més les unitats mínimes que no pas les grandàries màximes, per les quals no s'ha obtingut cap indicador. El nombre mínim de rebuts que sembla justificar la mecanització es el de 1500-2000 rebuts), que en un impost generalitzat (per exemple l'impost de circulació) pot ser equivalent al nombre de famílies residents i a 5000-10 000 habitants. Aquesta argumentació és vàlida també per al cas del «rebut unificat» per família o unitat productiva incloent la totalitat de figures impositives a pagar, que és un objectiu d'organització de les hisendes locals. Les xifres anteriors coincideixen amb l'experiència obtinguda d'ordenadors adequats per l'administració local. Les dades disponibles apunten un ordenador «mini» per a una població servida per l'administració local de 10 000-15 000, encara que puguin servir fins a poblacions de 25 000 habitants. Després d'un ordenador «mini» les escales territorials dels altres tipus d'ordenador o de sistemes informàtics (àdhuc amb terminals) anirien a 100 000-150 000, 500 000 i més d'un milió d'habitants. La justificació d'una unitat amb dedicació única a la gestió de personal apareix en Ajuntaments amb poblacions superiors als 500 000 habitants; per sota d'aquesta grandària és una activitat acumulada a la de secretaria general.

3 *Les activitats i installacions culturals i recreatives* no tenen formes úniques de gestió perquè depenen més de la imaginació i de la voluntat de les entitats públiques i privades. Àdhuc els serveis més estandaritzables de biblioteques i auditoris, centres religiosos i centres de jovent poden ser donats de maneres diferents i sense installacions. Les agrupacions de residència des de 15 000 habitants en medi urbà concentrat justifiquen reserves de terreny;[36] en medi dispers o rural no es pot parlar d'un mínim de població servida, perquè la major part de serveis culturals s'han de donar a l'escala del nucli de veïnatge. Un servei supramunicipal de biblioteques (subdividit per unitats ambulants o dependents) es podria justificar per poblacions servides per sobre dels 10 000 residents i no hi hauria limitacions d'accessibilitat per tractar-se d'una organització administrativa més que de servei final. No s'han trobat indicadors clars pels serveis de joventut, encara que una colònia d'estiu podria aparèixer cap als cinc mil habitants.

4 Els *equipaments esportius* mínims (camp de futbol, tennis, bàsquet o handbol) es poden donar per qualsevol dimensió d'usuaris. Hi ha, però, les installacions especials que necessiten llindars mínims de població i llindars màxims d'accessibilitat, donada la freqüència d'ús i els seus costos alts d'inversió i funcionament; són els casos de les piscines cobertes o els poliesportius coberts, gairebé inexistents fora dels nuclis urbans de dimensions inferiors als cinc o deu mil habitants. Els requeriments de població se situen per les piscines cobertes o els poliesportius entre els 10 000 i els 25 000 residents.

5 Les competències municipals de l'*habitatge* es limiten des del punt de vista normatiu, a la concessió de llicències d'obres i a la inspecció de les condicions higièniques, aquestes últimes compartides amb els funcionaris de la Sanitat local (servei central) i, fins ara, amb les Delegacions Provincials del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme. Des del punt de vista de la promoció de l'habitatge públic, l'administració local pot obtenir, amb condicions lleugerament més bones que els promotors privats, la construcció directa d'habitatges, encara que les possibilitats reals d'incidir en els mercats locals de l'habitatge depenen dels recursos locals disponibles, i també de la capacitat de gestió.[37]

6 En el model d'administració local alglosaxona, els poders locals tenen una àmplia participació (construcció directa, manteniment i assignació a sollicitants) en la competència de l'habitatge, perquè disposen d'accés al mercat de capitals i a les subvencions directes centrals; la disponibilitat d'un stock d'habitatges permet dedicar part dels recursos obtinguts pel manteniment de la nova inversió. De fet, totes les faculats anteriors poden ser exercides pels Ajuntaments, malgrat que no hagin disposat de prou recursos d'inversió. Un dels aspectes de les demandes de més autonomia local per part dels ajuntaments, és, avui, poder disposar de recursos per a la construcció directa d'habitatges públics. La «llista d'espera» que és l'instrument que permet classificar els usuaris segons les necessitats, té més fàcil gestió des d'un àmbit local que no pas des d'un àmbit provincial, com fins ara.

7 La construcció directa d'habitatges públics per part dels ajuntaments, s'ha fet mitjançant els *Patronats Municipals de l'Habitatge.* La possibilitat que els ajuntaments disposin d'un aparell tècnico-administratiu (ge-

36. Segons el Reglament de Planejament de la Llei del Sòl i Ordenació Urbana de 1975.
37. OLIVA CASAS, J.: «Informe sobre el planteamiento, la gestión, el diseño y la construcción de viviendas sociales de promoción pública» a CEUMT, n.° 25-26, Barna. 1980, pàg. 57.

rència, arquitecte i aparellador) amb dedicació única, comença a aparèixer al voltant dels 10 000 habitants. En qualsevol cas, però, l'àmbit territorial més significatiu és el mercat local de l'habitatge, que coincideix amb el de residència-treball. Des del punt de vista funcional, un tècnic mitjà que es dediqués a la inspecció de nous habitatges i als canvis d'arrendataris d'habitatges de lloguer es justifica, segons opinions rebudes, al voltant dels 20 000-30 000 habitants. No s'han trobat indicadors quantitatius per a justificar les unitats territorials per les d'administració perifèrica (cèdules d'habitabilitat, manteniment de l'habitatge públic ja construït, i la promoció de nous habitatges), encara que cinc Delegacions a Catalunya no sembla un nombre massa reduït.[38]

8 El requeriment més clar del servei de *cementiri,* és la proximitat al nucli de població en medi urbà dispers; l'existència d'incineradors de cadàvers no és una necessitat local sentida. Els serveis mortuoris es gestionen de maneres molt diferents i sense necessitats tècniques especials. S'ha constatat que fora dels nuclis urbans a l'entorn dels deu mil habitants hi ha empreses concessionàries del serveis mortuoris que cobreixen àmbits de servei al voltant dels vint-i-cinc mil residents i més. Les necessitats de cementiris, que demanen extensions importants de terreny, s'han de plantejar amb gestió única a la zona metropolitana [39] en unitats que formin sistemes urbans que oscillen entre 200 000 i 600 000 habitants de població, segons potencial urbanístic.

9 Els *serveis socials* tenen una àmplia gamma d'installacions i funcions assistencials que engloben els serveis a la vellesa (clubs, llars i residències de jubilats), a la infància (guarderies), als minusvàlids psíquics (ensenyament especial) i als grups socials marginats (alcohòlics, toxicòmans, etc.), encara que en països de tradició amb assistència social [40] existeixen grups i professionals que tenen cura de famílies en emergència o de necessitats d'acolliment temporal i lligams amb els Centres primaris de sanitat. Els requeriments econòmics, administratius i territorials d'aquests serveis estan poc estudiats.[41] Les unitats mínimes de guarderies per a nens i clubs de vells apareixen justificades a partir de 5000 residents, encara que es poden donar installacions provincials a partir de 1500 o 2000 habitants. Les necessitats de Llars de Pensionistes, apareixen en medis urbans compactes a partir de 35 000 i 100 000 habitants. Les Llars de Vells més modernes serveixen a poblacions mínimes de 100 000 habitants encara que en ciutats molt inferiors a aquesta xifra s'ha donat tradicionalment el servei d'asil a ancians. També els 100 000 habitants justifiquen la construcció de centres d'ensenyament especial. Per a les unitats de diagnòstic psicopedagògic i d'ensenyament especial i direcció de les installacions corresponents s'ha citat el llindar dels 250 000 habitants, seguint els estàndards francesos de dotació de serveis socials.

10 Les primeres competències en matèria de *Treball* van ser traspassades a la Generalitat pel Reial Decret 2210/79 de 7 de setembre, junt amb els primers traspassos de Cultura, Sanitat i Agricultura. Les competències que tenen més repercussió local són les exercides per la xarxa de les *Oficines d'Ocupació,* que és la unitat bàsica de l'Institut Nacional de l'Ocupació (INEM) creat el 1978, dependents de l'organització provincial, semblantment que les pròpies Delegacions del Ministeri. La Generalitat disposarà d'àmplies facultats en aquests camps si s'acompleixen totes les previsions de l'Estatut (art. 11): «... execució de la legislació laboral, assumint les facultats, competències i serveis que ... ostenta l'Estat respecte a les relacions laborals ... Queden reservades a l'Estat totes les competències en matèria de migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional ...»

11 «... en la situació actual els problemes derivats de l'atur només poden ser abordats pels Ajuntaments, amb unes perspectives mínimes d'eficàcia i racionalitat per mitjà d'una coordinació flexible entre ells, amb estreta relació amb les forces socials implicades i amb l'Administració Pública».[42] La proposta apunta la creació d'unes «comissions comarcals de l'ocupació», que tinguin com a funcions la realització dels Cens de Parats, canalització de les ofertes de llocs de treball, formació professional dels treballadors en atur, orientació profesional i participació dels Ajuntaments en els Plans de Reestructuració i expedients de crisi. Es pot suposar que els requeriments territorials per a exercir les funcions anteriors també serveixen per a l'administració perifèrica de la Generalitat. L'experiència recent de creació d'Oficines d'Ocupació per part de l'INEM és el d'una oficina per concentracions urbanes entre 150 000 i 200 000 habitants.

7.3. CONCLUSIONS. REQUERIMENTS I LLINDARS DELS SERVEIS PÚBLICS

1 L'estudi dels requeriments territorials, funcionals i econòmics de les competències públiques tenia com a objectes principals:

Primer. Determinar el llindar d'aparició dels diferents serveis, segons les característiques de cada servei, segons la població resident o problemàtica territorial.

Segon. Determinar l'escala territorial més adequada, o, a vegades els salts d'escala, per a la pres-

38. La dotació de personal a les Delegacions de l'Habitatge transferides recentment a la Generalitat és de 180 persones.

39. RIUDOM, J. i altres: «Necesidades de cementerios comarcales», *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y Otros Municipios.* Barcelona 1969.

40. RUBIOL, G.: «Els Serveis Socials: organització i funcionament a Gran Bretanya, Iugoslàvia, Israel i Països Baixos» Publicacions de la *Fundació Jaume Bofill.* Ed. Blume. Barcelona 1980.

41. Vegeu una excepció a la Revista *CEUMT:* «Bases de Planificació dels Serveis Socials per a la Vellesa a Catalunya» n.° 28. Barcelona 1980. pàgs. 53-63.

42. LLARDEN, A. i CRESPAN, J.: «Participación de los Ayuntamientos en la gestión del empleo» a Revista del *CEUMT,* n.° 18. Barcelona 1979, pàgs. 27-32.

tació del servei, ja sigui per qüestions d'accessibilitat entre els usuaris i les unitats de servei, de cost o de la relació entre escala i rendiment del servei, les escales resultants s'han expressat en termes de població resident o de problemàtica i grandària territorial.

Tercer. Determinar la importància política i les interrelacions entre les diferents competències públiques, ja sigui per la incidència sobre la qualitat de vida o per les decisions a prendre.

Quart. Establir les alternatives d'organització del govern local segons els requeriments de les funcions públiques.

Les conclusions d'aquests estudis, junt amb els criteris que ha de satisfer la divisió territorial (objectius polítics i condicionants generals) porten a una de les línies d'argument respecte als esglaons de govern local a l'escala territorial de les unitats recomanades de govern local i de l'administració perifèrica de la Generalitat, i a la distribució resultant de competències públiques. Els resultats tenen en compte les particularitats en diferents parts del territori.

2 Les conclusions accentuen les relacions entre les funcions públiques («continguts») i el territori («continents»), segons les característiques de la Catalunya d'avui. Per això, cal explicar, amb detall, el significat dels dos primers objectes d'estudi. Quan es parla de «llindar d'aparició», hom vol dir que existeix població resident o territori suficient per a posar-hi una unitat de servei, a un cost socialment acceptable. La distribució de la població en el territori (genèricament qualificat com la influència del territori) és un dels condicionants. N'hi ha dos més: els requeriments funcionals, per sota dels quals no es pot donar un servei, i el cost corresponent. Alguns exemples referits a la Sanitat, l'Urbanisme o els Bombers, poden servir per a il·lustrar-ho. L'anàlisi ha demostrat que és més fàcil determinar «llindars d'aparició» en base a les indivisibilitats dels serveis que no pas pronunciar-se sobre la unitat de gestió més eficaç en termes de costos unitaris o de rendiments.

3 Un Hospital, o un centre de Salut, necessita d'una dotació màxima de llits, al voltant dels cinquanta; la gestió d'aquests llits requereix una dotació mínima de personal i d'instal·lacions a un cost que, per llit, és superior a un hospital de 200 llits. La prestació dels serveis hospitalaris demana, addicionalment, que un hospital estigui a una certa distància màxima (accessibilitat) dels usuaris potencials. La conclusió per a l'organització del servei és «sempre que es donin les condicions d'accessibilitat, un hospital ha de tenir com a mínim 200 llits; si no es donen aquelles condicions, es poden construir hospitals a partir de 80 llits, encara que la gestió sigui més cara». L'argumentació, en aquest cas, és més en termes d'accessibilitat que en termes de cost.

4 Un raonament semblant serveix per a l'Urbanisme. Les decisions urbanístiques són d'importància política cabdal: és on hauran de tenir la veu més important els càrrecs polítics elegits de l'Administració Local. El primer condicionant territorial, per al planejament i la gestió urbanística, és l'existència d'una problemàtica urbana específica. Un nucli de població de menys de 1000 residents, que estigui a certa distància d'un altre, presenta característiques de les esmentades. Però la gestió urbanística té, al mateix temps, un component tècnic important, i aquesta funció difícilment la podrà fer un càrrec polític: la possibilitat de tenir com a mínim un tècnic (un arquitecte, en aquest cas), amb dedicació suficient per a portar la gestió i conèixer la realitat territorial, esdevé necessària. La justificació econòmica d'aquest tècnic no es produirà en aquell àmbit territorial reduït, sinó que en necessitarà un de més gran on hi haurà, previsiblement criteris de cost, d'eficàcia i d'incidència política, és la d'un tècnic amb dedicació normal, que tingui les funcions d'urbanisme i les de gestió de permisos industrials, en un àmbit territorial intermedi. És difícil argumentar les propostes anteriors, o la que sembli la millor proposta, en termes quantitatius exactes per saber quin augment d'eficàcia o quina reducció de cost es produirà; la millora s'obté més en termes qualitatius que quantitatius.

5 L'exemple de l'organització del Servei de Bombers serveix per a argumentar en termes d'eficàcia i accessibilitat, més que en termes de cost, perquè, atesa la situació actual del servei, en qualsevol cas s'han de fer inversions addicionals importants per a millorar-lo. L'estudi de la gestió de la recollida i eliminació d'escombraries, en canvi, serveix per a il·lustrar com l'organització funcional i territorial es pot argumentar en termes de l'alternativa de mínim cost; àdhuc en aquest cas, les diferències qualitatives entre les diferents altentatives i la de mínim cost no arriba al quinze per cent anual. El criteri de cost no és, doncs, definitiu per a fer propostes d'organització territorial.

6 Per tot això, les argumentacions sobre els requeriments territorials, funcionals i econòmics de les competències públiques no són conclusives: la proposta definitiva ha de tenir en compte, també, els resultats de l'anàlisi territorial, els problemes actuals de l'administració local i els criteris polítco-administratius. Els resultats de l'anàlisi sistemàtica de les diferents competències, tenen per tant, uns certs marges de variació que s'han de tenir en compte, tant en l'argumentació com en les possibles contraargumentacions. Però aquests resultats que, fins ara, s'havien fet només per a algunes funcions públiques (Sanitat, Bombers, Escombraries, etc.) serveixen per a entendre tant les dificultats de l'anàlisi com la possibilitat de trobar similituds en els requeriments dels diferents serveis públics. El *resultat principal* de l'anàlisi és l'aportació respecte a quina és l'escala territorial més adequada per a la gestió de cada servei públic i, eventualment, els arguments per a portar a la gestió local algunes funcions públiques que avui són centrals (Generalitat i Administració Central).

7 La gestió de les *competències infraestructurals o mediambientals* (urbanisme, aigua, sanejament, transport urbà, etc.) porten a diferents àmbits territorials significatius segons es tracti de funcions centrals o locals. S'ha vist que l'àmbit territorial dins del qual es produeix el fenomen urbà o les relacions de base diària

(sistema urbà) és el més adequat per les competències urbanístiques, les de transport públic local i les d'habitatge de l'Administració Local; com a àmbits clars a Catalunya fora de l'aglomeració metropolitana de Barcelona, només se n'identifiquen prop de trenta. Així i tot, representen junt amb aquest sistema el 80 per cent de la població catalana. És la problemàtica territorial i no la població resident l'indicador per a delimitar aquests àmbits significatius que s'han anomenat «sistemes urbans»; el planejament intermunicipal en redacció es fa avui en aquests àmbits. Fora d'aquests àmbits no és la problemàtica estrictament territorial-humana el principal condicionant. Per l'aigua i pel sanejament, per exemple, les subconques fluvials, els cursos dels rius o els cabals d'aigua, són àmbits més significatius que els termes municipals.

8 Per les competències infraestructurals hi ha, doncs, requeriments diferents segons es tracti de funcions centrals o de funcions de l'Administració Local. Buscant les similituds amb els àmbits territorials resultants de les funcions centrals es troba un nombre d'unitats que, fent abstracció de la zona metropolitana de Barcelona, oscilla *entre les cinc* (Urbanisme i Recursos Hidràulics) i sis/set per la Sanitat i els Transports.

9 Les competències infraestructurals de l'Administració Local troben els seus «continents» adequats en els «sistemes urbans», excepte per als recursos hidràulics per als quals s'han identificat 28 subconques. Fora dels sistemes urbans es podria dir que són les dotacions mínimes d'aparell tècnico-administratiu les que determinen la dimensió mínima.

10 Les competències personals o sobre la convivència social tenen dos requeriments clars: la població resident i l'accessibilitat (distància usuaris-centres) demanada.

11 Per sota dels 1000 residents, difícilment s'hi poden exercir competències públiques. De 1000 a 3000 habitants es poden començar a donar amb un cert suport de població les funcions d'ensenyament primari i encara no queda justificat un centre sencer d'Ensenyament General Bàsic. No és fins als 3000 a 5000 residents que apareixen les primeres competències públiques respecte a la Sanitat i a l'Ensenyament que són competències que avui són centrals, sempre que les distàncies usuari-centre no suposin el llindar d'accessibilitat de transport públic situat com a màxim en 6 kms. En el llindar dels 5000 habitants es poden donar competències locals, de sanitat i ensenyament amb aparells tècnico-administratius adequats i centres de servei viables, encara que es pugui baixar a 3000 residents en àmbits dispersos. De totes maneres, és *entre 10 000 i 25 000* habitants, sempre que es tracti d'àmbits significatius de relacions socials o de problemàtica urbana, quan es poden començar a assolir amb eficàcia el major nombre de competències locals. És en el llindar *al voltant dels deu mil residents i en l'existència de sistemes urbans* on es pot posar el mínim desitjable per a les unitats d'administració local.

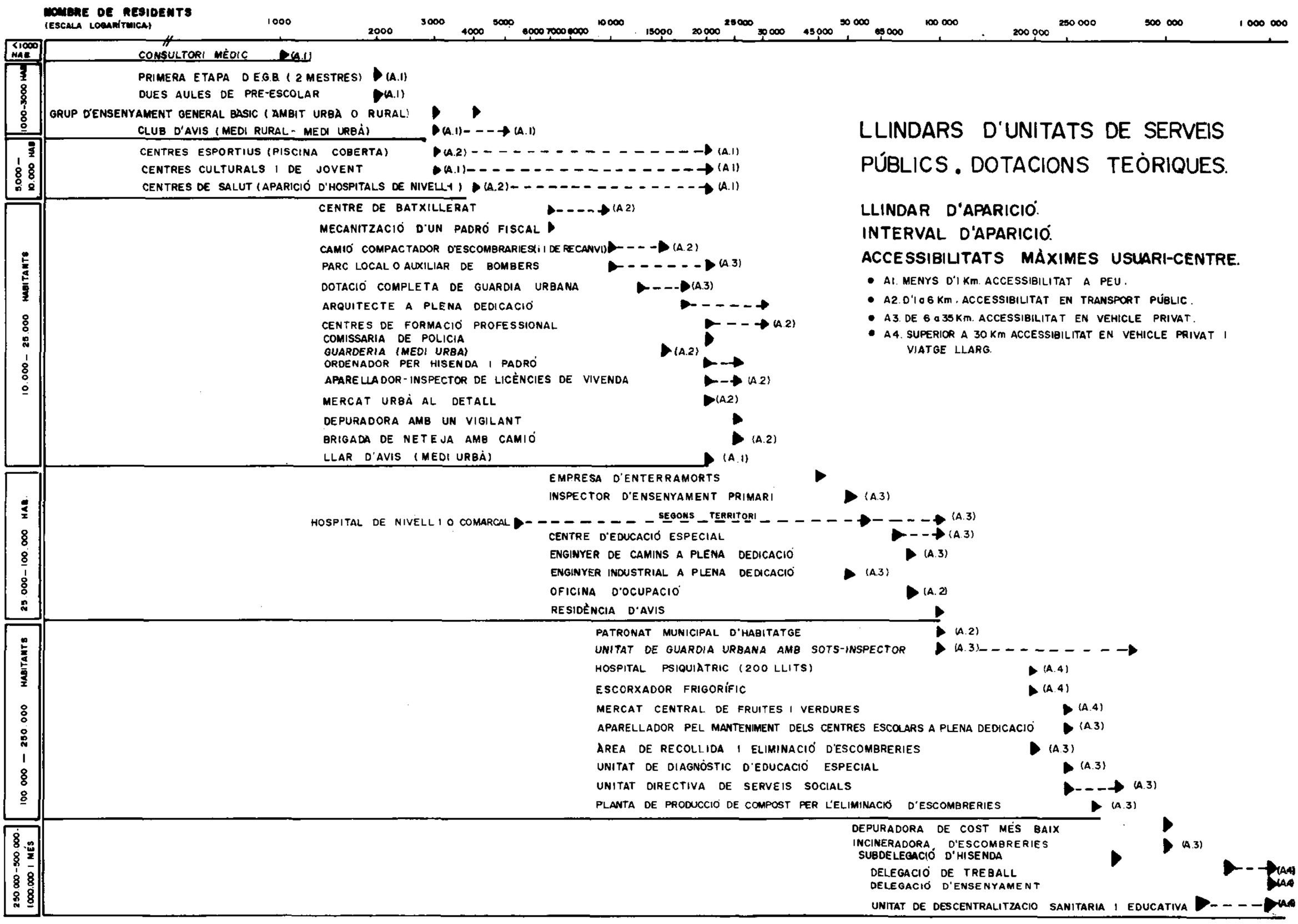
12 La principal conclusió de l'estudi és, doncs, que a partir de 10 000 residents (i eventualment de 5000 habitants) es poden donar amb viabilitat, bon rendiment i aparell tècnico-administratiu complet, les funcions d'Urbanisme, Sanitat (centres de Salut i Hospitals) centre de Servei Social, informatització de la Hisenda Local, Ensenyament Primari i Secundari, Depuració i Neteja Urbana, Mercats, Bombers i Guàrdia Urbana. Encara que algunes de les funcions anteriors siguin centrals, el llindar de 5000-25 000 habitants, permet fer «delegacions» o participacions locals en la gestió dels corresponents centres de servei. Les esmentades funcions públiques, es podran exercir a partir dels cinc mil habitants encara que amb costos unitaris més elevats que per llindars més alts; aquest increment de cost pot ser justificat en medis dispersos. És important constatar que les funcions anteriors requereixen, sempre, una accessibilitat de transport urbà entre el centre i l'usuari. Es tracta de l'àmbit urbà més significatiu des del punt de vista de les competències públiques, tant central com local.

13 Entre 25 000 i 100 000 habitants no es dóna un increment significatiu de funcions públiques per superació de llindars. Pot aparèixer, però, un Hospital (si no ha aparegut en llindars anteriors), un inspector d'ensenyament i una oficina d'ocupació. Es poden individualitzar, al mateix temps, alguns departaments de l'Administració Local (Enginyeria, Obres Públiques, etc.) encara que no sembla que aquests serveis hagin de donar un rendiment superior al d'un sol departament de funcions tècniques mediambientals que es pot garantir en el llindar anterior. Les accessibilitats requerides pels serveis d'aquest esglaó superen ja la de transport públic i poden arribar fins als trenta minuts en vehicle privat. La conclusió que en un medi dispers de 10 000 habitants es poden trobar funcions públiques locals semblants a les que es troben en 100 000 habitants, en medi concentrat, és confirmada per algunes realitats. Però també inclou una proposta d'organització político-administrativa: els residents en àmbits dispersos han de tenir serveis o competències locals i recursos suficients per a millorar la qualitat de vida, a través d'unes centralitats locals a Catalunya.

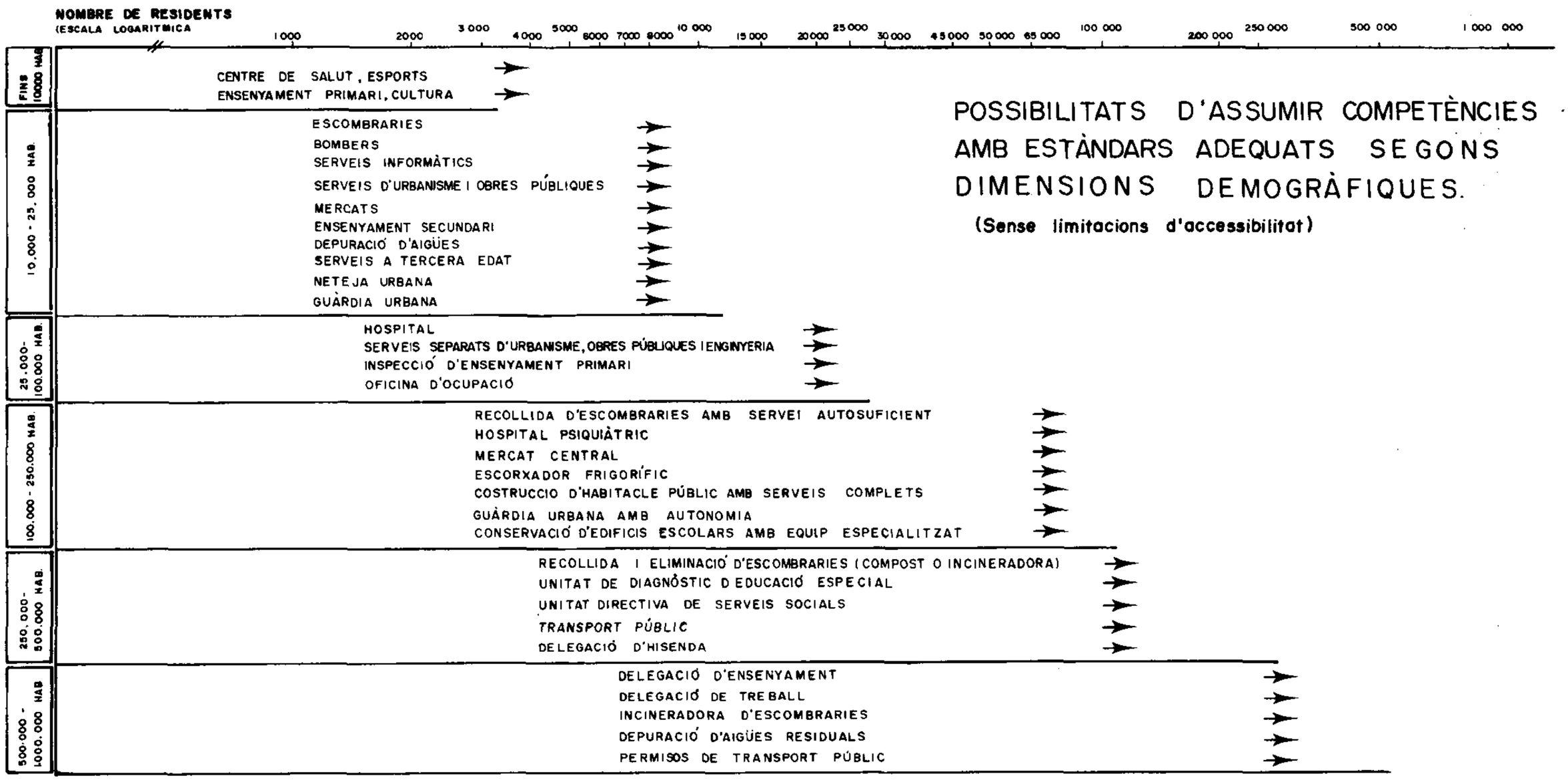
14 A partir de 100 000 habitants fins a 250 000, es torna a produir un increment significatiu de competències públiques, que apareixen entre 150 000 i 200 000 habitants. En primer lloc, es tracta d'unes funcions locals que difícilment es poden donar en els llindars anteriors com són la construcció i la gestió de l'habitacle públic, el mercat central o l'escorxador frigorífic; cap d'aquestes funcions no necessita d'accessibilitats urbanes. En segon lloc, aquest llindar permet una especialització i tecnificació de serveis municipals que ja han aparegut en llindars anteriors: guàrdia urbana, conservació d'edificis escolars i recollida-eliminació d'escombraries. I, finalment, apareix el servei d'hospital psiquiàtric, que ha de formar part d'una estructura sanitària amb d'altres serveis hospitalaris, i més encara si una part d'aquest servei es presta per ambulatori.

15 A partir dels 250 000 i dels 500 000 habitants, gairebé es poden exercir totes les competències centrals com a àmbits més adequats d'administració perifèrica, unitat de serveis socials, delegacions o subdelegacions d'Hisenda, d'Ensenyament, de Treball, fins a àmbits

Gràfic 7.1.- Llindars d'unitats de serveis públics. Dotacions teòriques



Gràfic 7.2.- Possibilitats d'asumir competències amb estàndars adequats segons dimensions demogràfiques



d'un milió d'habitants en medi urbà no metropolità. Si bé la depuració d'aigües residuals també apareix en aquest llindar com a àmbit de servei més baix, de fet, els condicionants orogràfics són més importants que la població servida.

16 L'estudi dels requeriments funcionals, territorials i econòmics de les competències públiques porta a *conclusions operatives* importants. En primer lloc, respecte a les dimensions mínimes viables d'un govern local; en segon lloc, respecte a l'aparició dels àmbits més adequats de les funcions públiques que es poden gestionar localment o centralment i, en tercer lloc, respecte a les possibles combinacions de competències públiques que formin esglaons d'administració local.

17 *L'àmbit teritorial mínim* per a gestionar amb viabilitat i capacitat tècnico-administrativa, és al voltant dels *tres mil i cinc mil residents,* sempre que estiguin en nuclis amb accessibilitat de transport urbà al voltant dels sis quilòmetres entre ells. La millor dimensió mínima és, però, a partir dels deu mil habitants concentrats. Amb aquestes xifres de població, alguns serveis seran més cars que en poblacions superiors, però no és recomanable assegurar aquestes poblacions si se supera l'àmbit d'interrelació diària en medis dispersos. En aquests àmbits es poden exercir les competències mediambientals, les de sanitat, serveis culturals i esportius, ensenyament primari, i fins i tot un hospital de nivell 1 o ensenyament secundari (Batxillerat i Formació Professional), en un medi molt dispers. Es recomana, des de la perspectiva de les competències públiques que, en un medi dispers es facin unitats de govern local a partir de 5000 residents i, excepcionalment, a partir de 3000 habitants. Les escales territoials en les quals es produeixen els increments quantitatius de funcions públiques obtingudes en aquest estudi (vegeu diagrama següent) són en nombre de residents: 3000-5000-10 000-100 000-250 000 i 1 000 000. Les funcions són acumulatives i, en un cert llindar, es poden donar amb eficàcia les del llindar anterior. És només al voltant del milió de persones que es donen increments de cost unitari, pèrdua d'eficàcia i separació usuari-govern local.

18 Si es poden aconseguir poblacions entre 10 000-25 000 residents, *dins d'una accessibilitat urbana,* es podran exercir localment la major part de les competències que milloren la qualitat de vida local, amb dotacions especialitzades de serveis (urbanisme i obres públiques, mercats, ensenyament, guàrdia urbana, neteja, serveis a la tercera edat i serveis hospitalaris).

19. Entre 25 000 i 100 000 residents no es dóna un increment quantitatiu de les competències públiques, malgrat que hi sigui qualitatiu i més especialitzat. Això vol dir que *cal superar el llindar dels 100 000 residents per a plantejar la possibilitat d'aparició d'un segon esglaó eficaç d'administració i govern local.*[43] Això succeeix precisament perquè aquest llindar dels 100 000 residents és el que apareix significatiu per les competències de gestió més local, mentre que per les competències centrals, cal arribar a llindars de 250 000, 500 000 i 1 000 000 d'habitants. La pregunta que ajudarà a la decisió dels esglaons és el grau de compliment dels objectius i condicionants per als segons i primers esglaons únics de població entre 25 000 i 1 000 000 d'habitants.

20 A partir dels 100 000 residents es produeix un salt qualitatiu i quantitatiu de funcions públiques amb les competències d'habitacle públic, mercats centrals, escorxadors frigorífics i hospital psiquiàtric. A partir de 250 000 i 500 000 habitants es poden exercir localment, per mitjà de «delegacions», moltes competències centrals (ensenyament, hisenda, serveis socials, etc.) Dit en altres paraules: les unitats urbanes o de relacions de base diària, a *partir de 250 000 persones poden tenir, amb dotació especialitzada, tots els serveis locals i exercir per «delegació» moltes competències centrals.*

21 Abans de presentar les alternatives de segons esglaons de govern local, cal plantejar l'efecte que el «traspàs» o «delegació» de competències centrals[44] té sobre les conclusions obtingudes pels serveis locals. La llista de la taula següent presenta el conjunt de serveis que, en diferents posicions i segons l'experiència d'altres països, ajudarien a millorar o completar *l'autonomia* local de cara a tenir el màxim de competències que ajudarien la millora de la qualitat de vida. Aquestes competències cauen dins de tots els llindars, encara que les d'habitacle públic, seguretat ciutadana i serveis socials no es poden donar per sobre dels 100 000 habitants i les competències sobre l'activitat econòmica per sobre els 250 000 habitants; la resta es poden exercir en el llindar dels 5000 als 25 000 habitants o dins dels sistemes urbans.

22 De fet, la qüestió dels *segons esglaons* d'administració local no es planteja abans de les unitats de 10 000 habitants, tot i que, com que no es produeix un increment significatiu de funcions entre 25 000 i 100 000 residents, hom podria creure que ja es planteja, també, **a partir dels dits 25 000 residents. És una qüestió que, específicament, es refereix a les competèndies de serveis socials, hospital psiquiàtric, escorxador, mercat central i frigorífic,** ja que en d'altres competències (ensenyament, hospitals, habitatge públic, guàrdia urbana, urbanisme i escombraries) de fet es tracta o bé només d'una millora qualitativa en la prestació o bé d'un esglaó que absorbeix competències del primer.

El conjunt de les competències d'un segon esglaó
— es pot generalitzar a tot Catalunya
— es pot limitar a certes àrees d'un primer esglaó o a certes àrees d'un segon esglaó
— pot consistir en la participació dels organismes locals de primer esglaó en el Consells d'administració o Consell rector de *cada centre.*

43. Fora de l'entorn metropolità de Barcelona i, en termes de la Divisió Territorial del 1932, només cinc comarques (Baix Camp, Tarragonès, Bages, Gironès i Osona) superen aquest llindar. En canvi, totes les nou regions superen aquella xifra de població.

44. En l'altre capítol s'han argumentat les competències traspassables segons «condicionants polítics». Aquí es tracta d'estudiar els efectes sobre les escales territorials.

23 La conclusió anterior té una importància cabdal respecte a les diferents possibilitats d'organització polítiico-administrativa seguint la lògica de l'argumentació anterior. Des del punt de vista de l'eficàcia (tecnificació, rendiment o coneixement de la realitat), les competències locals de l'urbanisme, ensenyament, serveis socials, sanitat, habitacle, guàrdia urbana i organització administrativa, s'exerciran millor en unitats a partir dels 10 000, 25 000 i 100 000 habitants, en medi dispers i de 250 000 i 500 000 en medi urbà concentrat. A més a més, a partir dels 250 000 i 500 000 residents es poden exercir amb eficàcia delegacions o descentralitzacions de competències centrals. No s'han trobat arguments d'eficàcia per a determinar les grandàries dels segons esglaons en zones metropolitanes, a part de les xifres màximes d'un milió d'habitants per als serveis educatius o sanitaris. Des d'aquest punt de vista, doncs, coincideixen els àmbits significatius per les competències centrals amb els llindars més alts de les competències locals.

TAULA 7.2 Competències centrals amb possibilitats de «delegació», «descentralització» o «traspàs» a l'Administració Local

A. Competències infrastructurals
- — Aprovació definitiva del planejament parcial i *projectes d'urbanització*
- — Concessió definitiva de llicències industrials
- — Carreteres comarcals i camins veïnals
- — Ports i aeroports
- — Construcció d'Habitatge Públic
- — Distribució i qualificació de subvencions públiques a l'habitatge
- — Delimitació i manteniment de parcs naturals

B. Competències personals
- — Delegació o Subdelegació d'Ensenyament Primari amb un inspector
- — Construcció de centres escolars (i fiançament)
- — Contractació de personal docent
- — Construcció i gestió de centres de serveis socials
- — Construcció i gestió de centres sanitaris d'assistència primària
- — Construcció i gestió de centres hospitalaris

C. Competències mixtes
- — Servei d'Extinció d'Incendis i Salvament

D. Competències sobre organització administrativa i convivència
- — Seguretat Ciutadana

E. Competència sobre l'activitat econòmica
- — Oficines d'Extensió Agrària
- — Delegació o Subdelegació de Treball i Oficines d'Ocupació
- — Delegació o Subdelegació d'Hisenda
- — Promoció pública de sòl urbanitzat

24 Com que les competències públiques tenen llindars d'aparició diferents, les unitats territorials no sempre podrien, amb aquests criteris, exercir les mateixes competències. Aquest és el cas especial dels escorxadors, dels serveis hospitalaris especialitzats, dels serveis socials i dels mercats centrals que tenen llindars de serveis o d'eficàcia per sobre dels 100 000 residents, i pel cas de les competències infrastructurals (urbanisme, aigua, sanejament, transport públic, etc.) que no segueixen llindars de població. Des del punt de vista de les funcions públiques, per tant, *les diferents unitats territorials podran tenir competències diferents*. Aquest principi de la flexibilitat s'ha argumentat també des de l'òptica administrativa.

25 Segons l'estudi fet al *continu metropolità de Barcelona*, la gestió pública representa característiques específiques. Per les competències de serveis personals d'organització i mixtes, s'obtenen unitats administratives adequades des dels 100 000 i 250 000 persones. No s'han pogut trobar indicadors de deseconomies, a part del fet que alguns serveis de l'Ajuntament de Barcelona (Guàrdia Urbana, Neteja, Manteniment d'edificis escolars, etc.) s'han de gestionar territorialment en unitats entre 200 000 i 400 000 residents. Una unitat urbana al voltant dels 250 000 habitants pot exercir, per delegació, moltes competències centrals en serveis personals. Des d'aquest punt de vista, unes unitats d'administració local que s'ajustessin al territori (àmbits de residència i treball) serien adequades, per la gestió dels serveis personals, entre 20 000 i 400 000 residents.

26 Les competències infrastructurals i algunes de mixtes (eliminació d'escombraries, extinció d'incendis, etc.) són les que tenen àmbits de servei grans i s'han d'avaluar en termes de problemàtica territorial, i no en termes de població resident. L'existència de la Corporació Metropolitana delimita un àmbit territorial fix pels planejament urbanístic, per a una part de la gestió urbanística, per a l'eliminació d'escombraries, per als taxis i per el transport públic per carretera, i constitueix, en aquest àmbit, un segon esglaó de govern local. *La discussió sobre l'àmbit territorial de les competències infrastructurals s'haurà de plantejar en termes d'augmentar, disminuir o eliminar aquest segon esglaó.*

27 El cas de l'aigua (captació i distribució) és prou significatiu per a il·lustrar la gestió d'una funció pública, en règim de concessió privada, per la qual el concessionari (Societat General d'Aigües) té un àmbit d'actuació (com a distribuidor i/o proveïdor) més gran que el de la Corporació Metropolitana. La gestió privada d'aquest servei local, haurà de tenir algun tipus d'interlocutor públic, almenys a la mateixa escala territorial. Igualment, el planejament de la xarxa arterial i dels túnels, ja ha estat fet per un organisme central a l'escala metropolitana àmplia: (incorporat o modificat en el Pla General Metropolità de 1978 i estudis del P.O.A.M. de 1974). L'adquisició del sòl públic (iniciat per l'Administració Central i ara en mans de la Generalitat) es va fer sota una òptica territorial fins a trenta-cinc quilòmetres de Barcelona: àrea de Santa Maria de Gallecs entre Granollers i Mollet, a la Riera de Caldes. Tots aquests aspectes s'han de tenir en

compte en constatar el continu urbà constituït al llarg de les carreteres i autopistes de sortida, que depassa, en molt, l'àmbit de la Corporació Metropolitana de Barcelona.

28 Concretament, de les entrevistes fetes [45] es desprèn que les opinions es decanten per una *gestió metropolitana* de l'aigua, de la xarxa viària bàsica, del sanejament, de l'eliminació d'escombraries, dels escorxadors i de l'extinció d'incendis [46] i així com una *planificació metropolitana* per als serveis anteriors i per al transport públic, el planejament urbanístic (planejament director), les infrastructures del transport, l'habitatge públic, els ferrocarrils, i les infrastructures de serveis. Els aspectes metropolitans porten, pel que fa a les competències públiques, a la conclusió que és necessari el planejament i/o la gestió metropolitana, en un àmbit més gran que el de la Corporació Metropolitana, per la major part de serveis infrastucturals, mentre que pels serveis personals juga tant la problemàtica com, en canvi, la possibilitat d'obtenir unitats de gestió de més eficàcia que les actuals. La *diferència entre gestió-govern i planejament* és fonamental per l'organització político-administrativa, ja que l'activitat de planejament no demana necessàriament un esglaó de govern local. Addicionalment, la mateixa gestió pot fer-se a aquesta escala metropolitana, per mitjà de *consorcis entre diferents organismes públics locals* o per un esglaó de govern local. Altres consideracions (contrapoder a la Generalitat, existència de subsistemes urbans clars, dificultats de la presa de decisions en augmentar problemàtiques i escales territorials, etc.) porten a sustentar l'alternativa dels *consorcis en l'entorn metropolità gran,* i el *segon esglaó de govern local metropolità pel continu urbà immediat* de Barcelona.

29 És necessari resumir les *principals conclusions* obtingudes fins ara. En primer lloc, i des del punt de vista metodològic, el concepte d'àmbits territorials més adequats i eficaços per a cada funció pública, s'ha de completar amb el concepte de llindar mínim d'aparició per sota del qual un servei no pot ésser donat. Cal pensar que els llindars només donen dimensions mínimes. Aquests llindars s'han d'expressar en termes de població resident. Els resultats, tant de llindars com d'àmbits més eficaços, es donen dins d'uns intervals, més o menys grans, que depenen de les diferents problemàtiques territorials. En molt pocs casos, es poden qualificar els costos diferencials entre una o altra escala de servei, encara que, si bé no hi ha «xifres màgiques», en canvi es poden donar intervals dins dels quals, una funció «hi cap», «funciona millor que en d'altres intervals» o «és més cara que amb una altra organització».

30 En segon lloc, s'ha d'indicar ben clarament que per als *serveis infrastructurals,* és la problemàtica territorial, i no la població resident, la que justifica l'àmbit territorial més adequat. El condicionant més repetit per l'urbanisme, el transport, la xarxa viària, el sanejament, l'habitatge, etc., és l'existència d'un sistema clar de relacions de residència-treball o activitat econòmica i, en general, un àmbit de relacions de base diària. També es dóna el condicionant que la seva administració corresponent pogués sustentar, almenys, un tècnic a dedicació completa, la qual cosa és possible al voltant dels seus deu mil residents, encara que per la gestió exclusiva de l'urbanisme aparegui cap als vint mil. Només per la competència de l'aigua i el sanejament s'han recomanat unes vint-i-cinc subconques amb els consells directius corresponents, si bé no es pot garantir que l'oferta i la demanda d'aigua es cobreixin sempre en aquests àmbits. Excepte per l'aigua, *s'ha recomanat la divisió de Catalunya en cinc o sis unitats,* com a màxim per a la *gestió perifèrica de les competències centrals.*

31 En tercer lloc, les conclusions s'han de referir als Serveis Personals. Pels *serveis personals* hi ha diferents escales significatives en funció, principalment, de la població resident. Els diferents llindars de població o escales territorials que signifiquen increments quantitatius i qualitatius (individualització i per tant, tecnificació dels serveis) s'han identificat en els 3000-5000-10 000-25 000-100 000-250 000-500 000. No s'han trobat evidències clares de dimensions màximes no econòmiques o viables. Però, junt al requeriment de la base de població s'hi troba el de l'accessibilitat, ja que per la majoria dels serveis públics que tenen repercussions sobre punts concrets dels territoris s'hi demana, també, accessibilitat en transports públics entre sis i deu quilòmetres entre nuclis. Es tracta, en definitiva, d'uns serveis que, per les seves repercussions socials, necessiten l'escala de relacions diàries. Aquesta escala també és significativa pel coneixement i per la intervenció sobre els problemes. S'ha pogut constatar, doncs, l'existència de relacions intenses entre territori («continent») i funcions («contingut»). En molts casos però, manquen estudis més complets sobre l'organització dels serveis públics.

32 En quart lloc, per les *funcions organitzatives* de les Administracions Locals hi ha un llindar inferior, al voltant dels deu mil habitants, a partir del qual és possible cobrir, amb dedicacions completes i tecnologia adequada, les funcions administratives de secretaria, finances i serveis d'arquitectura i obres públiques. En llindars inferiors també es podrien cobrir aquestes funcions, encara que amb un cost superior, sense que es pugui determinar la quantia de l'increment dels costos unitaris. Per aquestes funcions, sembla que, a partir de vint-i-cinc mil residents, els serveis d'organització administrativa es poden començar a especialitzar amb dedicacions completes.

33 En cinquè lloc, s'han d'esmentar les conclusions més importants que permeten sustentar idees de *llindars o mínims de població,* des del punt de vista de les competències organitzatives i en serveis personals. Les unitats locals que semblen més eficaces per a poder tenir el màxim de funcions públiques locals amb personal especialitzat són a partir dels deu mil residents. Entre 10 000 i 25 000 residents es poden tenir els serveis educatius d'ensenyament primari i secundari, encara que no es pugui justificar un inspector d'ensenyament, els serveis sanitaris de cen-

45. Vegeu també Lliset 1978.
46. La proposta incloïa la centralització de tots els serveis de Bombers de Catalunya. Això, avui, ja és una realitat.

tres de salut i hospital, encara que no l'hospital psiquiàtric, els serveis especialitzats d'urbanisme, l'habitacle públic i les obres públiques, els serveis socials de guarderies, la llar i residència de jubilats, el mercat, els serveis culturals i recreatius, la guàrdia urbana i rural amb direcció especialitzada, i un servei d'extinció d'incendis, amb sistemes de «delegació» central. Entre 25 000 i 100 000 habitants no es dóna un increment quantitatiu de competències per canvi de llindar. Això vol dir que una unitat de deu mil habitants, en medi dispers, pot tenir els mateixos serveis que una de cent mil en medi compacte, encara que amb menys especialització i essent, és clar, més cars. Per sota de deu mil habitats i fins a cinc mil o tres mil «hi caben» tots els serveis anteriors, sempre amb la salvetat de les accessibilitats màximes expressades més amunt, encara que amb més cost que en el llindar considerat com a mínim viable. En aquest llindar no s'hi poden donar les competències de mercats centrals, d'escorxador frigorífic o la unitat de diagnòstic de serveis a la infància, i tampoc permeten sustentar delegacions de competències centrals. El llindar mínim indicat al voltant dels deu mil habitants és el recomanat des del punt de vista de les competències públiques locals en *medis urbans dispersos,* perquè les competències que «no hi caben», o bé tenen poca repercussió política (servei de gestió especialitzada) o bé una autoritat local pot tenir representació en la gestió d'aquell centre d'una altra autoritat local o de gestió centralitzada. En *àmbits urbans més compactes,* entre 200 000 i 400 000 s'hi poden donar amb eficàcia tots els serveis personals o mixtos i, a més a més, les delegacions centrals (ensenyament, Hisenda, treball, etc.). La realitat territorial de Catalunya no permet satisfer els llindars esmentats de forma generalitzada.

34 S'ha de fer també referència als llindars de serveis i a les recomanacions obtingudes per l'organització de les competències públiques en la *zona metropolitana de Barcelona* i, com a fenomen incipient, en la zona metropolitana de Tarragona-Reus. A Barcelona, per les competències en serveis personals i organitzatives, hi valen les xifres ja indicades més amunt, entre 200 000 i 400 000 persones, segons la problemàtica territorial. En canvi, per les competències infrastucturals (aigua, sanejament, transport, eliminació d'escombraries, xarxa viària bàsica, etc.) hi ha un clar acord a acceptar l'àmbit metropolità, i, en molts casos, s'apunta cap a organismes de segon esglaó o consorcis d'àmbit territorial més gran que el de l'actual Corporació Metropolitana; de fet, la gestió privada d'algun servei públic (aigües, etc.) ja ha depassat aquell àmbit. La competència sobre l'urbanisme (planejament i gestió) apareix com un aspecte de forta discussió política, especialment perquè l'organisme directament elegit no vol cedir a un segon esglaó la gestió urbanística. No és estrany que sigui així, tractant-se de la competència actual de l'Administració Local que té més importància política, perquè afecta el contingut de la propietat privada i és fonamental per a millorar la qualitat de vida.

35 Com a resum de l'anàlisi dels requeriments funcionals de les principals funcions centrals i locals, se n'han pogut extreure les següents conclusions:

— Existència d'un lligam i relació entre la base demogràfica, la realitat territorial i l'accessibilitat als serveis públics.
— Existència d'uns llindars a partir dels quals hi ha canvis qualitatius en l'exercici de les competències públiques. Aquests llindars es poden establir en les xifres següents: 5000 residents, 10 000, 25 000; 100 000, 250 000 i 500 000 residents.
— Que l'eficàcia de la gestió pública i del govern local depèn, a part de la base demogràfica, de la seva adaptació als àmbits on es produeixen els problemes territorials i de la seva adaptació als àmbits territorials de vida collectiva.
— Existència d'increments significatius de funcions, com a conseqüència de l'augment de la base demogràfica i la millora en l'organització administrativa, entre els 10 000 i els 25 000 residents i més enllà dels 100 000 i 250 000 residents. I que entre 10 000 i 25 000 residents es poden donar amb eficàcia la major part de les funcions públiques locals i, per sobre de 100 000, gran part de les centrals.
— Ampliació del sector metropolità en què molts serveis privats ja s'han organitzat en l'àmbit de l'antiga A.M.B.
— Aparició de dificultats de gestió per damunt dels 500 000 residents.
— Constatació que, donada la realitat de Catalunya, per a l'administració perifèrica de la major part de les competències centrals són adequades de quatre a sis unitats territorials.

7.4. ALTERNATIVES D'ORGANITZACIÓ DEL GOVERN LOCAL SEGONS COMPETÈNCIES PÚBLIQUES

1 Les decisions que s'han de prendre per a tenir alternatives d'organització fan referència al *nombre d'esglaons autònoms de govern local* i a la corresponent distribució de competències o funcions. En tots els casos s'ha de fer referència a dos fets addicionals. En primer lloc, el fet que dins de cada competència es poden deslligar els aspectes d'*administració dels aspectes de govern.*[47] Els aspectes esmentats poden estar en esglaons diferents i són, en sí mateixos, competències d'un esglaó. En segon lloc, el fet que no totes les unitats territorials d'un esglaó han de tenir les mateixes competències, introduint-se així el principi de *flexibilitat,* en funció de la grandària de població, de la voluntat municipal o d'altres criteris. La flexibilitat comporta la possibilitat d'establir territoris que tinguin competències de diferents esglaons amb més o menys «delegacions», i també, l'existència d'un diferent nombre d'esglaons a diferents parts de Catalunya.

47. Es poden distingir encara els aspectes de *legislació, inspecció* i *tutelatge,* que en qualsevol cas, cauen en el camp propi de la Generalitat i de l'Administració Central.

2 Les alternatives de distribució de competències es poden fer, almenys, de tres maneres diferents:
   a) Delimitant uns territoris que, per criteris de relacions humanes i territorials, es considerin significatius, estudiant, posteriorment, quines competències s'hi poden exercir, segons certs criteris de rendiment o d'eficàcia.
   b) Agrupant competències, segons els llindars obtinguts en l'estudi precedent, en un cert nombre d'esglaons, i posteriorment dividir el territori segons els llindars obtinguts.
   c) Fent l'elecció d'esglaons i competències, segons criteris o principis aliens a l'estudi de competències, i comprovant, posteriorment, si s'hi poden exercir les funcions públiques segons criteris de rendiment o d'eficàcia.

3 El primer enfocament és el que s'ha demostrat més potent en tota la investigació precedent, per a establir la proposta final. És, també, el mètode utilitzat recentment al País Valencià [48] per a avaluar l'adequació de dues propostes de comarcalització respecte a la gestió de certs serveis públics principals.

4 El segon enfocament també està essent utilitzat al País Basc,[49] per a establir una proposta de comarcalització i administració local. Una combinació del segon i tercer enfocament és el sistema que es farà servir en aquest cas.

5 Una distribució de competències té repercussions polítiques importants. La capacitat d'incidir sobre la qualitat de vida i el poder polític d'un organisme públic, depèn de les competències de què disposa i dels mitjans econòmics i humans per a exercir-les. Dins dels *serveis infraestructurals* segurament és l'Urbanisme (el planejament i la gestió) la competència local que té més importància política, perquè afecta el dret de propietat, perquè és una font de recursos i perquè determina la localització dels usos del sòl. L'exercici de les altres competències infraestructurals dependrà, especialment, dels resursos disponibles: aquest és el cas de la captació d'aigua, del sanejament o de l'habitatge, que necessiten sempre d'ajuts centrals. Dins de les competències en *serveis personals,* són l'ensenyament i la sanitat, en les quals els Ajuntaments tenen poques atribucions, les que tenen una importància política més gran. La Hisenda, com a funció d'administració, i la Guàrdia Urbana, per l'efecte sobre la convivència ciutadana, completen el quadre de les competències amb més repercussions polítiques. Les Diputacions han estat, fins fa poc temps, un exemple d'organisme públic autònom (govern local de segon esglaó) amb competències residuals.

6 Les possibilitats d'organització político-administrativa local, s'han resumit en les *quatre alternatives,* que figuren en la taula que segueix.[50] Inclou també les possibles «delegacions» de competències locals (Taula 8.1) que una llei de règim local pot contemplar si es vol donar més autonomia als Ajuntaments.

7 Les *alternatives d'esglaons* (un, dos o tres) parteixen, tant de les conclusions obtingudes en l'anàlisi precedent (mínims poblacionals i amb accessibilitat urbana diària de 10 000-25 000 habitants i, excepcionalment, de 5000 habitants) com de les propostes que avui estan en discussió a Catalunya. La possibilitat de dos esglaons es pot considerar tant en els municipis actuals, com en una reorganització d'aquesta delimitació municipal, així com en les comarques de la Divisió Territorial de 1932 com en d'altres delimitacions territorials. En qualsevol cas, les possibilitats d'esglaons són múltiples, si casdascun té poques competències. Avui, però, moltes opinions avalen la proposta d'un nombre mínim d'esglaons.[51]

8 Les *alternatives de distribució de competències* es basen, d'una banda, en els resultats de l'estudi de competències (llindars, accessibilitats i àmbits territorials més idonis) i, per l'altra, en els criteris polítics de donar més importància política a uns esglaons o altres, a partir de les competències d'urbanisme, ensenyament, sanitat, organització administrativa i guàrdia urbana.

9 Totes les alternatives presentades són possibles perquè cada esglaó permet un cert nombre de competències. De totes maneres, les *alternatives «C» i «D»* deixen molt *poques competències* («buiden de contingut» en una expressió més corrent) *els municipis o primers esglaons.*[52] Qualsevol de les dues alternatives és viable amb els municipis actuals, encara que els de menys de 3000 o 5000 habitants no tindran el llindar de població suficient ni per a garantir l'existència d'un centre educatiu o sanitari: tenen, de fet, l'única funció de representació política dels residents.

10 En l'altre extrem de les possibilitats, hi ha la *proposta de tres esglaons* («D»). Si bé el detall de les funcions locals pot ésser més gran en desglossar les diferents competències, aquesta proposta deixa algun dels dos esglaons superiors amb poques funcions [53] a part de fer-ho també amb el primer.

11 **Les competències infraestructurals s'han situat, o bé en l'esglaó superior (alternativa C), que seria l'alternativa més centralitzada, o bés s'han dividit entre «gestió»-«planejament» (cas de l'urbanisme) i funcions d'àmbit territorial gran-funcions d'àmbit territorial petit. Els**

48. PEWIN, A. i FERRER, A.: *«La comarcalización y la prestación de servicios en el País Valenciano. Una sesión crítica»* Ponència a la VI Reunió d'Estudis Regionals. València 1980.

49. ARDAIZ, I. AZCOAGA, G. J. GARCÍA-RAMOS, J. I., LÓPEZ DE JUAN, J. M.: *«Proyecto de comarcalización política y funcional de Euzkal Herria»,* Ponència a la VI Reunió d'Estudis Regionals. València, 1980.

50. Les alternatives referents a les árees amb fenòmens metropolitans s'estudien més endavant.

51. Enric Lluch, diu: «... com més divisions diferents hi hagi, més burocràcies es generaran, més elevats els costos de manteniment i més dificultats oferiran per al control democràtic» *Canigó* n.° 697, pàg. 27, Febrer 1981. L'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, (1978), «La reforma de l'administració local a Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya,* n.° 4 octubre-desembre 1978, pàg. 201: «Cal evitar que existeixin massa divisions administratives (com serien municipis, comarques, regions), que la instrumentalització exigeix avui una organització de personal, uns tècnics i d'altres d'un cost cada dia més elevat. Sols les ciutats territorials més aviat grans poden permetre unes organitzacions que aprofitin les economies d'escala».

52. Aquestes qüestions seran avaluades més endavant amb criteris diferents, dels de l'anàlisi de competències.

53. Recorda, també, les Diputacions, amb serveis assistencials, culturals, alguns d'educatius, carreteres provincias i bombers.

TAULA 7.3. **Alternatives d'organització polítco-administrativa local**

A. UN SOL ESGLAÓ AMB MÍNIMS DE 10 000 (o 5000) — 25 000 HABITANTS EN MEDI DISPERS I DE 100 000 — 250 000 EN MEDI URBÀ CONCENTRAT	B. DOS ESGLAONS [2]
	Primer esglaó amb mínims de 10 000 habitants (o 5000)
— Urbanisme — Aigua (captació i distribució) — Sanejament-Depuració — Infraestructures del transport — Transport públic — Habitatge públic (D) — Escombraries — Ensenyament (D) — Inspecció d'ensenyament (D) — Sanitat (D) [1] — Serveis Socials (D) — Serveis Mortuoris — Serveis culturals i recreatius — Escorxador — Mercats: detall i a l'engròs — Extinció d'incendis (D) — Guàrdia Urbana-Seguretat ciutadana (D) — Organització Municipal-Hisenda	— Urbanisme: gestió — Aigua: distribució — Sanejament: xarxa en baixa — Transport: Vials secundaris — Habitatge: Manteniment — Recollida d'escombraries — Ensenyament primari — Sanitat: Centres de Salut — Guarderies — Cementiris — Serveis culturals i recreatius — Organització-Hisenda
	Segon esglaó a partir de 100 000 habitants (o de 25 000)
	— Urbanisme: planejament — Aigua: captació — Sanejament: xarxa en alta-depuració — Xarxa viària bàsica — Transport públic — Construcció i subvencions — Eliminació d'escombraries — Ensenyament secundari — Ensenyament: Inspecció — Hospitals — Serveis Socials — Serveis d'enterrament — Escorxador — Mercats — Extinció d'Incendis — Guàrdia Urbana-Seguretat — Organització-Hisenda
(D) Delegacions possibles o necessàries de la Generalitat	

1. Equivalent al Sector Sanitari. Vegeu «Mapa Sanitari...» ob. cit.

2. Aquesta alternativa és la més semblant a la hipòtesi de treball adoptada. També segueix la proposta Serratosa, A., i Clusa, J., (1972).

serveis personals i mixtos es divideixen segons els tipus de centres. Per a avaluar, des del punt de vista de la gestió pública, hi ha tres criteris: «llindar d'aparició», «problemàtica territorial», «eficàcia-rendiment».

12 Des del punt de vista de *llindar d'aparició,* les alternatives «A» i «B» són les que millor funcionarien, sempre que pels primers esglaons s'aconsegueixen mínims poblacionals de 5000-10 000 residents i accessibilitat urbana. En l'alternativa «A» (un esglaó) no es podrien donar «mercats centrals», «hospital psiquiàtric», «escorxadors», «inspecció d'ensenyament», etc., i hi hauria dificultat segons el medi urbà de justificar els «hospitals»; hi ha, però, la possibilitat de la representació en els consells directius del corresponent centre. Però, per a poder posar tots els serveis anteriors en un segon esglaó, aquest hauria de tenir uns mínims de 25 000 i 100 000 habitants, i hi continuarien quedant fora, els «mercats», «escorxadors» i «hospital psiquiàtric». Per a obtenir delegacions centrals (a part de la contractació de personal docent, habitatge, serveis socials i serveis sanitaris) o per ser territori d'administració perifèrica de la Generalitat, calen, en tots els casos, mínims de 200 000 a 400 000 persones; aquests mínims són els que, des d'aquest punt de vista justificarien un tercer esglaó. Només 5 regions de les 9 de la Delimitació Territorial de 1932, superen el llindar dels 200 000 habitants. Onze comarques, de les 38 de la Divisió Territorial de 1932 no superen els 25 000 habitants; només tretze comarques superen els 100 000 residents. En els medis territorials de poblament dispers, un segon esglaó es pot contemplar amb mínims al voltant dels vint-i-cinc mil habitants.

C. DOS ESGLAONS (amb dues possibilitats)	D. TRES ESGLAONS
Primer esglaó (Municipis actuals)	*Primer esglaó (Municipis actuals)*
— Transports: Vials secundaris — Habitatge: Manteniment — Ensenyament: manteniment centres — Sanitat: Manteniment centres — Guarderies — Cementiris — Serveis culturals i recreatius	— Transport: Vials secundaris — Ensenyament: manteniment de centres — Sanitat: manteniment de centres — Guarderies — Serveis culturals i recreatius
Segon esglaó a partir de 100 000 hab. (o 25 000 hab.) (Comarques 1932)	*Segon esglaó (Comarques 1932)*
— Urbanisme — Aigua — Sanejament — Xarxa viària bàsica — Transport públic — Construcció i subvencions — Escombraries — Contractació i Inversió — Ensenyament: Inspecció — Gestió centres — Serveis Socials — Serveis d'enterrament — Escorxador — Mercats — Extinció d'Incendis — Guàrdia Urbana-Seguretat — Organització-Hisenda	— Urbanisme: gestió — Xarxa viària bàsica — Habitatge: Construcció i subvencions — Escombaries — Contractació i Inversió — Hospitals — Serveis socials — Serveis mortuoris — Mercats locals — Guàrdia Urbana — Organització-Hisenda
	Tercer esglaó (des de 100 000-250 000 hab.)
	— Urbanisme: planejament — Aigua — Sanejament — Carreteres-Parcs Naturals — Transport públic — Inspecció — Inspecció i planificació — Ensenyament: Inspecció i planificació — Hospitals especialitzats — Planificació i Diagnòstic — Escorxador — Mercats centrals — Extinció d'Incendis — Seguretat ciutadana — Organització-Hisenda

13 Des d'un altre punt de vista no és el llindar de població el criteri adequat sinó l'existència d'una *problemàtica territorial* que necessiti un tractament de gestió-govern únic. Aquest és el criteri més important per a les competències infrastructurals. L'alternativa «A» només quedaria justificada en el sentit indicat *si* les unitats territorials que es delimitessin satisfessin aquell criteri i, segurament, no podria gestionar adequadament la «captació d'aigua». Les alternatives «B» i «D» serien més adequades per a la «captació d'aigua», «carreteres i xarxa viària bàsica», «transport públic» i «eliminació d'escombraries», encara que difícilment compliria els criteris de proximitat territorial requerits per l'urbanisme.

14 Finalment, des del punt de vista de l'*eficàcia i el rendiment polític, administratiu i tècnic* de les funcions públiques, les alternatives «A» i «C» són les que estableixen menys separacions o desglossament de les funcions infrastructurals i personals, si bé l'alternativa «C» manté els municipis actuals amb poques competències. L'alternativa «A» elimina costos d'administració d'un segon esglaó i facilita la decisió política. L'alternativa «B» dóna el planejament de gairebé totes

les competències al segon esglaó, amb els problemes de decisió que això pot comportar.

15 L'avaluació de les alternatives d'organització polítiico-administrativa local s'ha de completar finalment, amb els resultats de l'anàlisi de la situació actual de l'Administració Local, amb les conclusions de l'anàlisi territorial i amb els objectius polítics.

8. LA REALITAT TERRITORIAL I HUMANA DE CATALUNYA

8.1. TEORIA I VAGUETAT DELS CONCEPTES TERRITORIALS

1 Entendre el territori vol dir entendre les relacions humanes i de producció que tenen lloc en aquest territori. Identificar la intrincada xarxa de relacions territorials, equival a descobrir les escales territorials on es mouen les persones i les dependències que es produeixen desde cada punt del territori a tota la resta. Els grups humans són els destinataris i els protagonistes de la realitat territorial.

2 Ara, l'objecte de l'anàlisi és entendre la realitat territorial de Catalunya i, concretament, contrastar la hipòtesi que existeixen, a molts indrets de Catalunya, quatre esglaons territorials, per sota de la gran metròpoli de Barcelona:

En *primer lloc, el nucli habitat,* cap de municipi o no, lloc d'emplaçament de les primeres i essencials activitats de l'home i de les seves relacions més simples.

En *segon lloc, la rodalia* que, segons la definició que en féu Joan Soler i Riber és el «territori que comprèn un petit grup de centres de poblament amb unes afinitats directes màximes, en el sentit humà i de l'economia elemental, centrat per una població que exerceix atracció sobre la resta del grup».[1]

En *tercer lloc, la comarca,* que hom podria definir, com l'espai, dotat d'una certa homogeneïtat i organitzat al voltant d'un nucli central, on tenen lloc relacions que no són de base diària, però que creen entre els seus habitants uns lligams d'interdependència i de connectivitat.

En *quart lloc, l'àmbit supracomarcal o subregional* real, on es desenvolupen activitats delegades dels òrgans superiors de l'Administració Central i on els residents, pràcticament, hi despleguen tot el cúmul d'activitats que componen la seva vida.

3 Del primer esglaó descrit, qualsevol dels 933 municipis catalans en pot ésser exemple, afegint-hi, el que proporcionen molts dels seus agregats: Llerona, Vilagrassa, Olzinelles, etc.

Del segon esglaó, entre molts, hom pot citar les rodalies de Sta. Coloma de Queralt, la d'Agramunt, la de l'Espluga, la de Palamós, la de Camprodon, la de Sant Vicenç de Castellet, etc.

Del tercer esglaó, són exemples les trenta-vuit comarques definides per la Ponència de la Divisió Territorial, i, potser, entre d'altres exemples, la Ribagorça, la Ribera de Sió, la Vall de Ribes, etc.

Del quart esglaó hom pot citar Tarragona-Reus, Girona, Lleida, Manresa. I si es mantingués un criteri més lax, i potser amb funcions més diluïdes, Igualada, Vic o Tortosa.

4 Un nucli compacte de població es pot definir en funció dels seus «atributs» i de les seves «relacions» amb l'exterior. Els atributs corresponen a les seves característiques internes (població, creixement, composició social, parcel·lació del sòl urbà o agrícola, activitats econòmiques, etc.). Les relacions es produeixen perquè cada nucli de població desenvolupa unes funcions de residència, de producció i d'intercanvi amb l'exterior.

5 Tots els conceptes que fa servir l'anàlisi teòrica i empírica (vila, ciutat, rodalia, comarca, sistema urbà, àrea metropolitana, subregió, regió, subsistemes, armadura urbana, centres de mercats, etc.) es basen en una elaboració sobre els atributs i les relacions dels nuclis de població o de les unitats elementals d'anàlisi que es facin servir, a més de les necessitats administratives o de planificació del sector públic. Per això «... les operacions respectives d'agrupar, lligar i programar constitueixen l'objecte de la regionalització».[2] Les qüestions referents a les unitats elementals significatives, el criteri de delimitació, la grandària i el nombre d'unitats depenen, en qualsevol cas, de l'objecte de l'anàlisi i de la interpretació que es vol obtenir.

6 Els estudis més recents existents sobre el tema de la regionalització coincideixen a diferenciar, almenys, dues menes de regions: les homogènies i les funcionals.

Les regions homogènies, també anomenades formals o uniformes, es defineixen com a grups d'àrees contínues caracteritzades per una certa uniformitat en les seves característiques o atributs. Les regions homogènies responen, doncs, a un criteri de semblança entre els valors de variables que mostra les característiques homogènies de l'àmbit.

Les regions funcionals, formades per grups d'àrees contínues, estan caracteritzades per un grau alt de connectivitat interna. Responen a un criteri d'interdependència i, per tant, les variables que les defineixen són variables d'interacció o flux. Un cas especial són les regions nodals, en les quals es defineix el centre que genera la interacció. Des de l'òptica de la divisió territorial, no hi ha unitat de criteri en enfocar el problema de la regionaltzació o divisió de l'espai. Hom està d'acord en la necessitat de disposar de regions o àmbits significatius per a l'actuació pública, administrativa i política, però no hi ha bases teòriques suficients que permetin d'afirmar si aquesta divisió

1. SOLER i RIBER, J.: «*Estructures territorials bàsiques*» Congrés de Cultura Catalana, àmbit VIII, (La Seu, nov. 1976).

2. BERRY, B. J. L. (1968): «Numerical Regionalization of Political-Economic Space» *Geographica Polonica,* 15.

s'ha de basar en un criteri de funcionalitat o d'homogeneïtat.

7 Les regions funcionals i la formació de l'espai urbanitzat es caracteritzen per un grau molt alt de connectivitats internes que pot ésser resultat, entre d'altres factors, d'un llarg procés històric, del desenvolupament de les forces productives, del repartiment de la propietat de la terra, de la distribució espacial de la població o de l'estructura de la xarxa viària. La combinació d'aquests factors porta, com a conseqüència, a una interrelació estreta entre els grups socials que viuen i treballen en un determinat sector espacial. Precisament, és el grau d'intensitat d'aquestes interrelacions el que confereix una major individualització a la regió, en què han deixat de tenir una importància exclusiva els factors formals, més o menys immutables i fixos. En l'anàlisi de les regions funcionals, el que interessa trobar és la jerarquia de les funcions urbanes, que és el que proporciona els criteris per a establir la jerarquia de les regions.

8 Molt sovint, en aquestes regions funcionals, destaca el paper central d'una ciutat que és el centre que genera la interacció, i al voltant de la qual l'espai s'organitza. Quan el paper de la ciutat és tan essencial, hom diu que es troba davant de regions nodals. Com que el tipus de ciutat no és immutable, ans al contrari, a cada gran tipus de societat ha correspost el seu tipus de ciutat, hom pot assegurar que els tipus de regions funcionals i nodals seran diversos i canviants, i que els seus límits s'han d'establir en funció de les facilitats de desplaçament dels seus habitants i no en raó de criteris estàtics. Per tant, la millora de les comunicacions i l'ús generalitzat de mitjans de transport ràpids han fet canviar la manera de contemplar la qüestió dels límits regionals.

9 A Catalunya, una conseqüència d'aquests canvis fou la decadència d'alguns petits mercats setmanals que havien servit per a caracteritzar els llocs central o la nodalitat de les petites àrees regionals, anomenades comarques. Però, al mateix temps, els mateixos canvis afavoreixen l'engrandiment i l'enfortiment d'altres centres suprarregionals o supracomarcals, l'accessibilitat dels quals havia resultat afavorida, i d'alguns petits centres ara més fàcilment a l'abast. Exemples del primer cas són, entre d'altres, Ripoll, Falset, Montblanc, etc. Del segon cas, hom pot citar Reus, Manresa o Girona. I del tercer cas, un conjunt de petites ciutats o viles de Catalunya: Camprodon, Agramunt, Ribes, la Granadella, Ulldecona, l'Escala, Palamós, etc.

10 És que aquests són els únics canvis experimentats en l'organització del territori català pel que fa referència al caràcter funcional de les entitats territorials? Si hom oblidés el tercer cas exposat, la resposta hauria d'ésser negativa: precisament els canvis més importants han esdevingut en la darrera categoria de centres enumerats. L'increment de la velocitat i les altres modificacions experimentades recentment en l'organització econòmica i social de Catalunya han produït l'aparició o l'afiançament de nodalitats menors i d'àrees funcionals petites. L'accessibilitat als petits centres nodals és assegurada, llurs activitats econòmiques i de relació han augmentat i s'han diversificat i, com a conseqüència, han esdevingut veritables centres de regions funcionals que, malgrat la seva petitesa i exigüitat, tenen tots els caràcters de funcionalitat i de nodalitat. Per tant, l'anàlisi territorial present ha de tenir com a finalitat, escatir l'existència i la jerarquia de les entitats territorials, fet que equival a dir que té com a finalitat localitzar les escales territorials i definir-ne tots els seus components.

11 Totes aquestes variacions han esdevingut en els darrers decennis damunt d'un canemàs aparentment immutable: el marc físic, en el qual el relleu, el rocam, la vegetació, el clima i els rius ajuden a configurar unes unitats petites de característiques bastant homogènies. Però l'actuació antròpica les ha anat transformant, a voltes, o hi ha anat introduint elements nous que n'han canviat el caràcter que, avui, és principalment, fruit dels factors socio-econòmics. Per això és erroni parlar d'homogeneïtat, pensant en els trets «naturals» de cada porció de Catalunya i, en canvi, no és desencaminat parlar d'homogeneïtat conferint a aquest mot tota una càrrega essencialment humana. D'aquesta manera, hom pot parlar d'homogeneïtat demogràfica, tant fent referència a l'estructura professional d'un sector de la societat com a la seva composició per edats o per sexes; hom pot parlar d'una homogeneïtat econòmica, referint-se a la relació entre els diversos sectors econòmics; hom pot parlar d'homogeneïtat cultural, patològica, professional, etc., i no hi ha dubte que aquesta homogeneïtat confereix una personalitat concreta a cada entitat territorial. L'homogeneïtat, entesa d'aquesta manera no entra en contradicció ni amb la funcionalitat ni amb la nodalitat tal com suara han estat descrites, sinó que serveix per a reforçar algun dels seus aspectes, servint, així, per a la seva localització i la seva descripció i per a la determinació de la seva jerarquia.

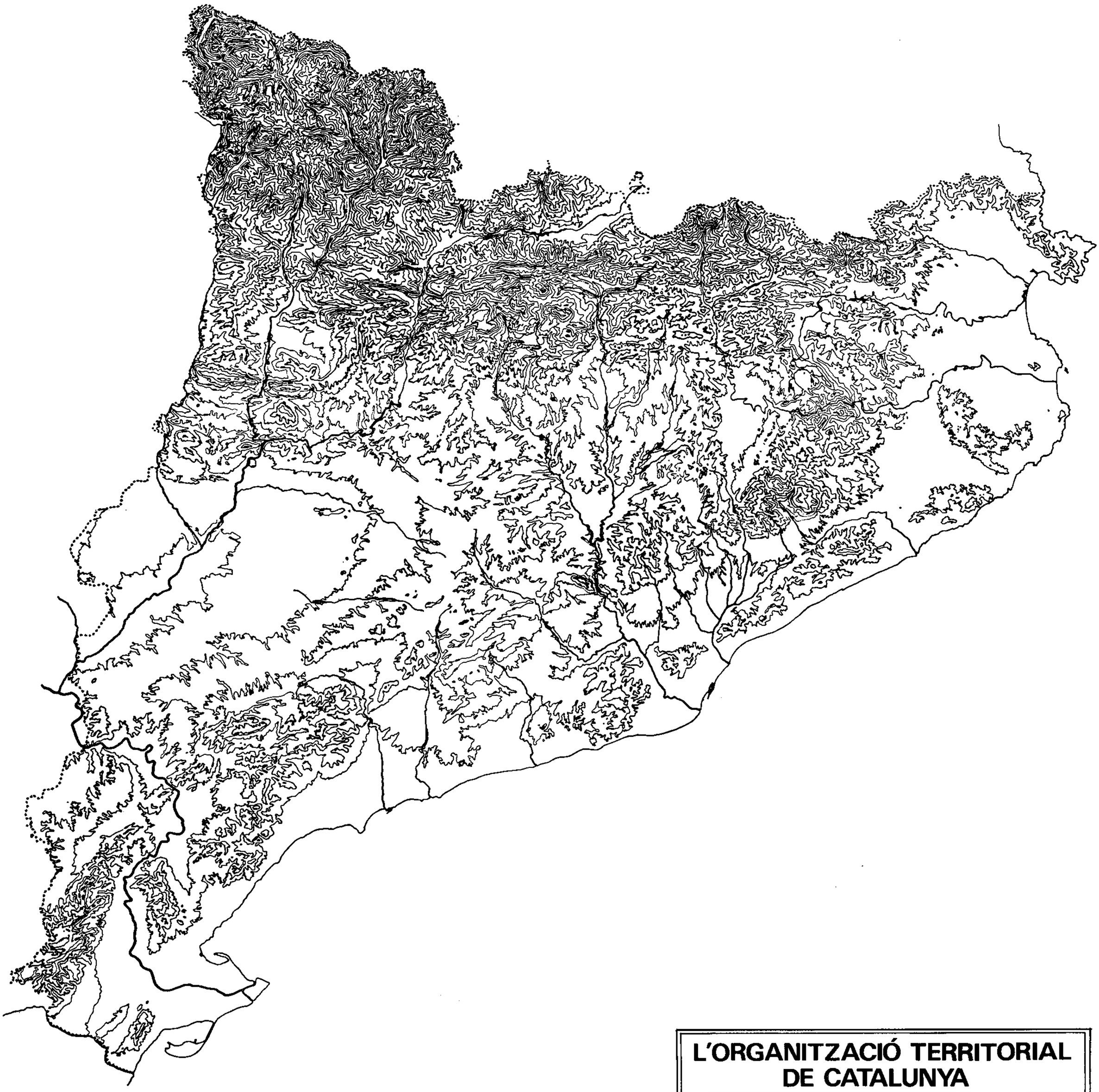
12 La jerarquia que sustenta l'anàlisi de connectivitats, és coneguda com la «teoria del lloc central». Les ciutats, pobles o nodes s'ordenen segons una certa jerarquia. Els nodes de menor població tenen poca quantitat i diversificació de serveis administratius, comercials i personals.

Els serveis són d'ordre més baix com més periodicitat té la seva utilització, que justifica per altra banda, mercats més reduïts. Per utilitzar els serveis, els residents del node més baix han de relacionar-se o desplaçar-se als d'ordre superior. Les relacions es van produint de *forma escalonada:* es formen agrupacions dels nodes amb un rang superior; aquests s'agrupen amb un altre de més jerarquia i així sucessivament.

El problema que es planteja és el de trobar les agregacions successivament significatives segons la generalitat o especificació requerida. Una divisió de l'espai ha de partir de la funció a realitzar. Identificats els requeriments territorials de la funció, l'anàlisi territorial ha de determinar les agrupacions més significatives que compleixin aquests requeriments. L'anàlisi ha d'identificar, adicionalment, aquella part del territori que no té una centralitat única o bé que la té difosa.

13 La necessitat és de trobar el sentit de les connectivitats intermunicipals i la seva intensitat, les interrelacions existents, la possible cohesió de les àrees supramunicipals, etc., mitjançant una anàlisi que permeti una

Mapa 8.1.- Orografia



Base cartogràfica: D.G. de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Orografia

LL. CASASSAS - J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

coneixença de la realitat del país. Per a poder afirmar l'existència d'aquestes unitats s'ha d'assajar de trobar la mesura estadística i la quantificació dels efectes de contigüitat: és l'única forma d'entendre científicament la realitat territorial catalana.

Aplicant el que diu J. R. Boudeville,[3] les entitats supramunicipals definides així «no són una reminiscència històrica o folklòrica l'anàlisi de les quals es redueix a la de les cèl·lules urbanes o municipals; són una realitat humana i econòmica més àmplia i més profunda, lligades a l'efecte de contigüitat». Aquest efecte, en definitiva, és el fenomen que justifica objectivament l'existència de les àrees supramunicipals i el seu encadenament. Per això, no és suficient cercar la polarització, tal com s'havia obtingut tradicionalment amb l'anàlisi de l'activitat econòmica, de la funcionalitat i de la jerarquia de les funcions. Més que fundar-se en la descripció d'alguns dels aspectes de la seva activitat, el que cal és recolzar-se en l'estudi de les relacions que existeixen entre diverses unitats. No es pot acceptar un estudi que es limiti al coneixement d'unes relacions en un sol sentit, sinó que cal trobar i quantificar les relacions entre tots els nuclis, fent servir, a part de l'estudi de la densitat de població o de la concentració urbana, essencialment descriptius, el dels fluxos de tràfic o d'informació i dels processos de polarització, que són estudis que revelen situacions essencialment dinàmiques.

Repetint el que digué el ja citat Boudeville, «la polarització és una xarxa de relacions, abans d'ésser una jerarquia. És perquè les ciutats comuniquen entre elles que formen conjunts polaritzats». Sembla que val la pena de retenir una idea: els lligams establerts amb les relacions telefòniques indiquen fluxos orientats i ponderats en els quals és fàcil descobrir la intensitat de les relacions, que poden ésser monetàries, escrites, orals, telefòniques, de residència-treball, etc.

14 A més a més, aquesta xarxa de comunicacions personals exigeix unes infrastructures: és el fet que revela la connectivitat geogràfica, que no és exactament, el mateix que la contigüitat. Aquest concepte de connectivitat implica la comunicació entre dos punts, no el seu simple contacte físic, i implica que la relació hi sigui en qualsevol sentit, no en un sentit únic. Aleshores, la connectivitat «tradueix les interdependències potencials que existeixen entre activitats no localitzades i independents de tota infrastuctura de comunicacions». Si aquestes infrastructures existeixen, serà fàcil de trobar la jerarquia dels punts i la seva integració en conjunts fortament estructurats.

15 L'anàlisi que segueix estudia els canvis territorials i socials de Catalunya en els darrers decennis, l'anàlisi i identificació dels sistemes urbans i les connectivitats territorials per a arribar a una interpretació de la realitat territorial de Catalunya; és a dir, a contrastar les hipòtesis de partida.

3. BOUDEVILLE, J. R.: *«Aménagement du territoie et polarisation»* Ed. Th. Génin (1972).

8.2. CANVIS SOCIALS I TERRITORIALS RECENTS A CATALUNYA

1 El desenvolupament econòmic experimentat per Catalunya durant el segle XIX, que hom pot incloure en el mateix procés que, al mateix temps, tingué lloc en la majoria dels països industrials d'Europa, provocà un engrandiment de les ciutats, ja que en elles s'assentà, bàsicament, la nova indústria i els serveis que va generar. Les ciutats catalanes de l'època de la industrialització esdevingueren centres de considerable magnitud, caracteritzades per una densificació considerable de la seva població, la qual, cada vegada més, s'anava formant per una gran quantitat de diverses classes de treballadors que tenien, però, un sol denominador comú: no eren treballadors agrícoles. A part d'aquesta immensa majoria d'obrers, les poblacions eren formades per una minoria cultural d'intellectuals, d'administradors, de capes directives. En les velles ciutats tradicionals de Catalunya existeixen encara, bastits a finals de segle, els grans santuaris de l'època de la industrialització: els edificis dels gremis de fabricants, dels casinos menestrals, dels centres de lectura, etc.

2 Aquest procés anà acompanyat del de buidament progressiu de les àrees agrícoles, migrant cap a les ciutats el tradicional excedent poblacional del camp català, incrementat pel sobrant de mà d'obra provocat per les transformacions de les tècniques agràries i de la incipient mecanització i per una evident, encara que reduïda, extensió, a les zones rurals, de millores sanitàries i assistencials, afegint-hi les riuades d'immigrants procedents de les regions de l'estat espanyol, tradicionalment tocades per a una endèmica crisi del sector agrícola. En menys de cent anys, la població rural catalana es reduí considerablement i, avui, no és ni la meitat del que havia arribat a ésser a mitjans del segle XIX: per això és correcte dir que Catalunya experimentà un procés intens d'urbanització, ja que la proporció entre el món rural i el món urbà s'inclinà fortament vers aquest darrer.

3 Tant com a la reducció de la població rural, el procés d'urbanització es refereix a la concentració d'una part important de la població en sectors urbans concrets i determinats, i a la difusió del sistema cultural dominant en la societat que, en l'estudi actual de la civilització, és el mode de vida urbà.

Es pot assegurar, però, que en línies generals, el moviment de creixença urbana s'acabà quan en els termes municipals de les ciutats industrials s'esgotà la disponibilitat de sòl urbanitzable i, com a conseqüència no pogueren absorbir les noves onades d'immigrants que anaven arribant i que s'hagueren de situar en els municipis veïns, arribant a constituir continus urbans que provocaren, com en el cas de Barcelona, l'annexió dels municipis més petits, convertint-los en barris de la nova gran ciutat. És el cas de Sant Martí, de Sant Andreu, de Sants, de Sant Gervasi, de Les Corts, d'Horta, etc.

A la resta de Catalunya, aquest fenomen de concentració també es troba diverses vegades: Colera fou annexionat a Portbou; la Guàrdia de Prats i l'Illa a

Montblanc; Llerona a les Franqueses; Sant Pere de Terrassa a Terrassa; Palou a Granollers, etc. Els municipis que reberen les noves onades de futurs treballadors industrials foren, des d'aleshores, i han continuat essent, o bé municipis industrials que també han estat sotmesos a fenòmens de creixement urbà similars, o bé municipis rurals que, com a conseqüència, han vist canviar totalment la seva dedicació i l'estructura de la seva població.

4 Per tant, quan s'afirma que el creixement sense mesura de les ciutats s'alentí o s'acabà en l'entre-dossegles, no es fa res més que constatar el fet paral·lel que, des d'aleshores, en general són les àrees extramunicipals les que veieren incrementar llur població.

Com ja s'ha dit sovint, a aquest fet contribuïren d'altres factors que també provocaren l'engrandiment de les citades àrees extramunicipals i que hom podria resumir de la manera següent:

a) les necessitats de sòl industrial que ha de trobar-se en els polígons industrials dels sectors externs.
b) les necessitats de sòl edificable per a residència, que no es troba en les ciutats densificades.
c) l'augment del nivell de vida (rendes més elevades) que possibilita una major mobilitat i el desplaçament dels vilatans a sectors menys congestionats.
d) la generalització de la segona residència, que és un altre aspecte del factor descrit anteriorment.
e) la voluntat de canviar de residència, abandonant les tradicionals, ocupades, moltes vegades, des de més de dos segles.
f) l'abandó dels nuclis antics de les velles ciutats, que van esdevenint sectors d'un alt grau de terciarització.
g) la generalització dels mitjans moderns de relació i contacte: el tramvia, el metro, l'ascensor, el telèfon, etc.

5 Cal pensar que en els vint-i-cinc anys darrers, la població de les catorze ciutats catalanes més grans de 50 000 habitants, sense comptar-hi Barcelona, passà de representar el 27 per cent del total poblacional de Catalunya a representar prop del 43 per cent, sense comptar la població de la capital, tal com es veu en el quadre adjunt. Aquestes xifres adquireixen tot el seu valor si s'analitzen les àrees immediates a les localitats assenyalades, moltes de les quals ja són, al seu torn, sotmeses a un procés ràpid de densificació.

	1950	*1975*
Badalona	71 881	216 041
Cornellà de Llobregat	11 473	95 933
Girona	28 915	85 522
l'Hospitalet de Llobregat	71 580	294 282
Lleida	52 849	108 212
Manresa	40 452	68 213
Mataró	31 642	98 589
el Prat de Llobregat	10 401	57 330
Reus	35 950	84 986
Sabadell	59 494	188 344
Sant Boi de Llobregat	10 811	67 321
Santa Coloma de Gramanet	15 281	143 568
Tarragona	38 841	109 969
Terrassa	58 880	160 403
	538 450	**1 778 715**
Població de Catalunya (sense Barcelona)	**1 960 170**	**4 159 230**
Percentatge sobre la població total (S. B.)	**27,4**	**42,7**

6 Tot féu que el fenomen urbà superés els límits administratius dels termes municipals de les ciutats industrials tradicionals i que anés en camí d'ocupar totalment els límits de les noves ciutats eixides de la segona onada d'industrialització.

És el gran canvi qualitatiu que, com a conseqüència, ha fet que la ciutat moderna ja no sigui una ampliació de la ciutat tradicional, sinó una forma diferent d'assentament humà, en el qual, entre el món urbà, o sigui la ciutat, i el món rural, ja no existeix una clara dicotomia, sinó que hi apareixen àrees urbanitzades, que ja no són ni ciutat ni camp, sinó un complex d'espais urbans i d'espais encara lliures.

7 La ciutat s'installa en l'espai rural, sense abandonar, però, res de la seva especificitat: la ciutat és un model cultural que actua sobre el conjunt de la societat. Les transformacions de l'ús de l'espai s'originen amb la modificació de l'habitacle (modernització de la casa tradicional, establiment de segones residències, etc.), la millora de les estructures viàries i la impulsió del dinamisme i de les transformacions de la vida rural (domini de l'agricultura per la indústria de l'alimentació; imposició de fonts de finançament urbanes, etc.). Però, fins ara, tot i la seva trascendència, al procés d'urbanització i d'extensió del mode de vida urbà per l'espai rural, a Catalunya se l'hi ha concedit només que un lloc secundari, en els estudis efectuats, i és que, malgrat la importància del canvi i de les seves conseqüències, és un procés poc perceptible, ja que l'espai rural és un espai d'urbanització irregular i dispersa, encara dominat per l'activitat agrícola i, en ell, les transformacions, encara que siguin profundes, s'hi efectuen amb lentitud. A Catalunya, aquest procés d'urbanització i de reducció de l'espai rural, és ben patent al sector de Barcelona, però també es pot localitzar una mica per tot, i cada vegada són més extenses les àrees on s'ha fet dominant la influència del model urbà, creant-se sistemes on existeixen diversos nuclis que, en general, són supeditats a un centre capaç d'exercir-hi certes funcions de capitalitat. Aquesta és la definició clàssica de sistema urbà, a la qual junt a un criteri de jerarquització dels centres, ben aviat, s'hi inclogué la idea de mercat únic de residència-treball, actuant, el sistema urbà, en aquest sentit, com un veritable sistema gairebé tancat.

8 Diferents autors han analitzat les conseqüències territorials dels canvis socials esmentats. Així Solà Morales [4] afirma, en aquest sentit, la necessitat de l'anàlisi quan diu que «les característiques de la industrialització a Catalunya, de l'estructura propietària de la terra i del procés d'inversió infrastuctural, ajuden a entendre la situació actual del sistema territorial» i,

4. Solà Morales, M., (1979) («Capital i ciutats a Catalunya: una perspectiva de futur», a Fundació Jaume Bofill (diversos autors), «*Catalunya cap a l'any 2000*». Barcelona 1979) págs. 125-152.

en aquest respecte, parla de l'existència de quatre tipus de ciutats que afaisonen la realitat catalana:

a) *ciutats madures* que tenen una creixença constant i acumulativa des de fa cinquanta anys. Fora del continu barceloní hom troba una trentena d'aquestes ciutats, que tenen entre deu mil i cent mil habitants, formant, en total, més d'un milió d'habitants: Badalona, Sabadell, Terrassa, Mataró, Granollers, Lleida, Balaguer, Tàrrega, Mollerussa, Cervera, Tremp, Tarragona, Reus, Flix, Montblanc, Manresa, Igualada, Vic, Manlleu, Berga, Ripoll, Puigcerdà, Girona, Figueres, Olot, St. Feliu de Guíxols, Palafrugell, Banyoles, Calella, la Bisbal i Santa Coloma de Farners.
b) *ciutats recents* que són les que tenen una creixença intensa i intermitent i que s'han incorporat des de fa pocs anys a la llista de les ciutats catalanes capdavanteres: l'Hospitalet de Llobregat, Sta. Coloma de Gramanet, Cornellà, St. Boi, el Prat, Esplugues de Llobregat, Rubí, Mollet, Cerdanyola, Ripollet, St. Joan Despí, St. Vicenç dels Horts, Canovelles, Montornès, la Llagosta, Vilaseca, Cambrils, Pineda, Lloret, Roses i St. Gregori.
c) *ciutats parades* que són les que mantenen el seu volum poblacional sense a penes cap variació i que, tot i continuar figurant a la llista de les poblacions capdavanteres, han vist disminuir el seu pes específic en la vida col·lectiva catalana: Tortosa, Amposta, Roquetes, Ulldecona, el Perelló, Gandesa, Sallent, Puig-reig, les Borges Blanques, Juneda, Bellvís, Arbeca, Anglesola, Sta. Coloma de Queralt, Subirats i Falset.
d) *ciutats regressives* que són aquelles en què, durant el darrer mig segle, es manté una lenta regressió i apagament: Sort, Solsona, la Seu d'Urgell, Besalú, etc.

9 Solà Morales també introduí en la seva anàlisi, l'estudi del fet metropolità, l'existència del qual és determinant en la realitat territorial actual de Catalunya i considerava que és la forma moderna del fet urbà, ja que si la ciutat tradicional catalana era un nucli compacte d'elevada terciarització i artesania, en estreta interdependència amb uns nuclis menors estesos per tot el territori comarcal, i en els quals és fonamental el paper de capitalitat jugat pel lloc central, actualment, el que existeix, és la ciutat discontinua, repartida i retallada, que encara pot anar absorbint creixements poblacionals notables. Malgrat l'existència de ciutats parades i regressives, Solà Morales afirma que totes les ciutats indicades són els centres urbans organitzadors de la vida col·lectiva i que són determinants a l'hora de fixar la distribució territorial. Aquests sistemes urbans confereixen a l'estructura territorial catalana un ordre policèntric, en què s'ha de reconèixer la prevalença del centre barceloní, que Solà Morales considera constituït per una zona central, que és municipi barceloní, i per un altre sector, que ell anomena «el seu suburbi comarcal».

8.3. SISTEMES URBANS

1 La preocupació per a identificar les unitats de vida urbana resultants del desbordament dels termes municipals tradicionals, com a conseqüència dels fenòmens previament esmentats, ha portat a la introducció dels conceptes d'àrea metropolitana i de sistema urbà.

2 La definició estadística més coneguda [5] és la que es basa en l'aplicació de tres criteris generals: criteris de «grandària» d'un nucli central i criteris de «caràcter metropolità» i «d'integració metropolitana» dels nuclis de l'entorn a aquella ciutat central. Es considera que existeix àrea metropolitana o sistema urbà si es troba un municipi central d'almenys 50 000 habitants o dos de contigus que arribin a aquesta xifra. Metodològicament, un cop trobats els municipis que poden ser àrees centrals s'aplica als municipis contigus els criteris de caràcter metropolità i d'integració metropolitana.

3 El caràcter metropolità d'un municipi es determina segons que hi hagi una densitat continua (adjacent al nucli central o a un municipi prèviament incorporat per aquest criteri) superior a la mitjana nacional [6] i que les distàncies entre nuclis no superin els deu quilòmetres. La incorporació definitiva d'una unitat administrativa municipal es fa sobre la base que presenti també uns moviments de residents actius que diàriament viatgen cap o des del nucli central d'almenys un cinc per cent de la població activa (criteri d'integració metropolitana).[7]

4 L'aplicació dels criteris anteriors a la realitat territorial catalana va portar a definir uns tretze sistemes metropolitans en un entorn de trenta-cinc quilòmetres de Barcelona (que de fet constitueix una sola unitat d'acord amb els esmentats criteris) i sis sistemes fora de l'aglomeració barcelonina.

5 Aplicant uns criteris més restrictius i acceptant l'aparició d'un sistema metropolità amb una ciutat central de 20 000 habitants o més, es podrien definir a Catalunya les següents àrees: (població de 1979)

Badalona-Sta. Coloma de Gramanet	369 120	habitants
Balaguer	32 387	»
Barcelona	1 902 713	»
Caldes-Mollet	110 533	»
Cornellà	167 581	»
Girona	93 676	»
Granollers	73 679	»
l'Hospitalet	561 781	»

5. Berry, B. J. L., (1970), «*Geographic perspectives on urban systems*» Pentice Hall, New Jersey, pàgs. 252-258. Aquesta metodologia es va fer servir en els estudis dels «Planes de Desarrollo» dels anys seixanta i començament dels setanta.
6. La densitat de la població catalana va ser de 158 habitants per km², l'any 1970 i de 192 hab./km², l'any 1979.
7. A causa de la falta d'estadístiques de mobilitat hom pot substituir l'aplicació d'aquest criteri quantitatiu pel coneixement de que existeixen moviments significatius de caire quotidià.

Mapa 8.2.- Sistemes urbans (Definits per grandaria, densitat i relacions)



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	
	Sistemes urbans (definits per grandaria, densitat i relacions)
	LL. CASASSAS – J. CLUSA
	F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Igualada	50 609	»
Lleida	137 254	»
Lloret-Tossa	36 497	»
Manresa	86 767	»
Martorell	62 033	»
el Masnou	58 951	»
Mataró	108 450	»
Olot	32 522	»
Palamós	37 060	»
Reus	94 431	»
Sabadell	233 387	»
St. Cugat del Vallès-Cerdanyola	167 797	»
St. Vicenç dels Horts-Molins de Rei	58 881	»
Tarragona	120 085	»
Terrassa	163 535	»
Tortosa	51 359	»
Vic	40 546	»
Vilafranca del Penedès	36 208	»
Vilanova i la Geltrú	47 680	»
	5 493 822	habitants

De la lectura de les dades anteriors, el primer fet que es pot constatar és que, a Catalunya, amb una població ratllant els sis milions d'habitants, prop del 90 per cent es troba agrupada en els sistemes urbans i metropolitants, definits amb criteris objectius.

6 La qüestió que es planteja a continuació és saber com s'ha d'agrupar la resta del territori català i organitzar la seva població. La resposta no pot ésser més que l'adaptació flexible dels criteris objectius abans descrits, concedint un valor decisori a la centralitat, l'accessibilitat, a les relacions entre la residència i el lloc de treball i a l'articulació entre els diversos centres de poblament. Articulació dels centres vol dir la seva agrupació segons el grau màxim d'afinitats comunes. La necessitat d'aquests agrupaments ja havia estat prevista per Joan Soler i Riber [8] quan va dir: «En els projectes i en la legislació sobre divisió territorial, moltes vegades —massa sovint— s'ha pres *el conjunt* d'un país i s'ha *dividit* en unitats menors: províncies, departaments, partits judicials, cantons, districtes... El bon sistema sembla ser l'oposat, encara que pressuposa un estudi més a fons del territori: partir dels municipis, agrupant-ne uns quants segons el grau màxim *d'afinitat*s comunes, fins a constituir una rodalia.[9]

7 En el cas de Catalunya, la necessitat d'obtenir aquestes «rodalies», que, de fet, són sistemes urbans per raó de l'existència d'una àmplia mobilitat diària dels residents pels motius de treball, compres i serveis, per el d'aplicar criteris més restrictius respecte a la grandària del nucli central. El centre del sistema es defineix per l'existència d'una ciutat central d'almenys cinc mil habitants, o de dues contigües que sumin la indicada xifra. Els municipis inclosos en la delimitació són els contigus al central o que tinguin una densitat superior a la mitjana catalana que era, l'any 1975, de 180 habitants per quilòmetre quadrat, o que, almenys, posseeixin una relació significativa de residència-treball.

8 Seguint aquests criteris, al voltant del municipi de Barcelona es dibuixa un sol *continu metropolità de Barcelona* que, si es tenen en compte d'altres criteris, es podria subdividir en unes *onze àrees,* englobades, totes, en un radi aproximat de trenta quilòmetres de Barcelona. En la resta de Catalunya, s'han identificat *vint-i-set sistemes urbans,* localitzats, la seva majoria, a la costa, als cursos dels sistemes fluvials Ter-Fluvià i Llobregat-Cardener, i al llarg de la Carretera Nacional II, de Barcelona a Madrid, en el tram de la qual comprès a l'oest d'Igualada, és manifest l'existència de sistemes urbans aïllats en mig de regions d'una progresiva desertització. Els enunciats són, clarament dibuixats, els veritables eixos de la urbanització de Catalunya. Els sistemes urbans així identificats es presenten cartografiats en el mapa adjunt. Aquests sistemes constitueixen l'armadura urbana de Catalunya i són els centres de concentració i difusió del mode de vida urbà; *representen més del 92 per cent de la* població catalana.

8.4. ELS SISTEMES URBANS. EL CAS DE BARCELONA

1 Cal plantejar-se les característiques territorials de la gran aglomeració metropolitana de Barcelona, que, per les seves característiques demogràfiques i econòmiques, constitueix un fenomen únic a Catalunya. Fins i tot, en el conjunt espanyol, l'aglomeració de Barcelona només és igualada per Madrid i el seu entorn metropolità. Ambdós sistemes urbans tenen dimensions demogràfiques semblants, al voltant dels quatre milions i mig de persones, amb una població laboral d'1,7 milions de persones. Les principals diferències entre les dues aglomeracions són el prop de 300 000 llocs de treball en els serveis que hi ha de més a Madrid, que, en el cas de la zona metropolitana de Barcelona, es ocupació industrial.

La ciutat de Barcelona i el continu urbà tal con s'ha dit, representen més del vuitanta per cent de la població i de l'activitat econòmica de Catalunya. Seguint els criteris de *definició i delimitació de sistemes urbans* expressats més amunt existeix un *únic sistema urbà* en un radi de trenta-cinc quilòmetres al voltant de la ciutat de Barcelona. Des del punt de vista de l'organització de l'administració local, la qüestió és saber si tot aquest sistema urbà ha d'ésser un *únic esglaó polítco-administratiu,* amb el problema de l'àmbit territorial precís de radi de 10-15 km o de 25-35 km, o si n'hi ha d'haver dos: un de més local i un altre de més metropolità. Per l'anàlisi territorial és

8. Soler i Riber, J., (1976): Estructures territorials básiques: la rodalia.
9. Josep M.ª Puchades, a «Contribució a la divisió territorial de Catalunya: Les Rodalies» *Torelló* (Torelló 1978) descriu la rodalia de la manera següent: A més de les capitals de comarca, hi ha altres poblacions que exerceixen una funció semblant, encara que en menor escala. (...) Algunes localitats requereixen un tractament preferent per llurs comunicacions, dimensió en cens o en superficie, riquesa en determinats sectors econòmics, patrimoni artístic, o per ésser centre de concurrència d'altres municipis dels environs. Constitueixen la capitalitat d'una *rodalia,* (...) unitat-tipus de carácter supra-municipal, apta per a encloure en un districte territorial altres ajuntaments que, si bé conserven llur independència com a entitat local, resulten solidàriament units entre ells.

Mapa 8.3.- Agrupacions municipals amb un mínim de 100.000 habitants



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Agrupacions municipals amb un mínim de 100.000 habitants

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

fonamental la precisió dels *àmbits locals i dels àmbits metropolitans.*

2 Hi ha pocs estudis sobre aquesta qüestió. Els més importants, i gairebé els únics, són els que es feren durant el treball de planejament de l'Àrea Metropolitana, els anys 1960, 1970 i 1973, i els del Pla General Metropolità de 1973 i 1976. L'argumentació teòrica, en el cas del Pla General, no ha estat objecte d'estudis detallats, encara que constitueixi un dels millors exercicis per a entendre la realitat metropolitana de Barcelona. Una possible raó d'aquest oblit és que l'aprovació definitiva del Pla General Metropolità, el 1976, no incorporà els documents justificatius de l'aprovació provisional de 1973. Els principals autors d'aquest Pla, com és sabut, foren Albert Serratosa i Joan Antoni Solans.[10]

3 El Pla General Metropolità introduí el concepte de subsistemes funcionals d'hàbitat (Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de la Comarca de Barcelona, Memòries 1 i 2 justificatives de l'ordenació. Maig, 1973, Memòria 2, cap. I, pàgs. 95-101). Aquests «subsistemes funcionals» no són, només, àmbits territorials significatius que es poden identificar dins de la Comarca de Barcelona, sinó que constitueixen, també, una *unitat d'ordenació.* Deien els autors: «La trama urbana compuesta por los usos residenciales, los servicios, los comercios, los centros administrativos, la artesanía y la industria limpia (compatible con la vivienda) se organiza en el Plan a través de los denominados «sistemas funcionales de hábitat».[11] Estos sistemas de hábitat son independientes y *no guardan relación con los límites administrativos, ni siquiera los municipales.*[12] El espacio no se ordena por «escalones sociales equilibrados», en base a unidades geográficas estáticas y cerradas, tales como barrios, parroquias o unidades de vecindad, en las que resaltan simplificadas y unilateralmente las relaciones sociales primarias y la homogeneidad espacial de los valores y pautas socio-culturales». «La homogeneidad del espacio no es un factor predominante de la ordenación del territorio ni un modo de integración urbana» (paràgrafs 178 i 179).

4 Les causes del canvi d'escala de les relacions humanes i territorials són principalment «... la creciente interacción urbana, el aumento de la movilidad, los mayores niveles culturales (...) que conducen a relaciones cada vez más complejas, basadas en intereses y afinidades de *un orden superior al hecho primario de la proximidad geográfica,* casi siempre casual y de carácter permanente en la gran ciudad» (paràgraf 180).

5 L'argumentació del Pla General Metropolità és que en una aglomeració com la barcelonina no es pot parlar d'unitats elementals de vida urbana: «ni el sistema de polígonos consiguió los tamaños "óptimos" ni la ideal yuxtaposición de unidades puras» (paràgraf 181).

6 «En este sentido el Plan (es refereix a la proposta de Pla General Metropolità, inicialment Pla Comarcal), representa un cambio fundamental de enfoque. Mientras el Plan de 1953 asignaba a los núcleos preexistentes la función de soporte de comunidades urbanas autosuficientes y atribuía a la ordenación la misión de reforzar la identidad de pequeños municipios, el presente Plan *ante la realidad de los hechos,* postula la necesidad de integrarlos en subsistemas urbanos de mayor extensión. Al concepto "integrar" se le da un alcance global. No se trata sólo de una fusión física de las tramas urbanas, sinó una interpretación real de todos los componentes urbanos (paràgraf 182).

7 «La idea de subsistemas funcionales de hábitat nace, en cambio, de la idea de equilibrio entre el área urbana y las infraestructuras y servicios de carácter intraurbano, en base a los requerimientos derivados de los "*umbrales de urbanización*". El supuesto básico es conceptualmente claro (...). Es requisito previo e indispensable la ejecución de infraestructuras y equipamientos por "saltos" con inversiones no lineales que permitan superar cada escalón» (paràgraf 185) (...). «*La gestión debe basarse en la perecuación de cargas económicas y en la acción mancomunada para la mayoría de infraestructuras, dotaciones, equipamientos, servicios y espacios libres de rango inferior al metropolitano, regional o nacional*» (paràgraf 186). Amb aquesta darrera argumentació s'introdueix la necessitat de superar, dins de l'àmbit metropolità, la gestió dins dels actuals límits administratius municipals; perquè els instruments de gestió «*escapan en la mayoría de los casos, de las posibilidades urbanísticas, económicas y jurisdiccionales de las actuales entidades locales. Ello justifica una vez más la idea de considerar subsistemas urbanos funcionales*» (paràgraf 186) donada la impossibilitat de «dotar de todo a todos los municipios, a pesar del tamaño de población de la mayoría de éstos» i «con independencia del papel histórico o de la riqueza institucional de cada uno de ellos».

8 Els autors del Pla General Metropolità indicaren clarament les relacions entre «continents» i «continguts», que també presideix el present treball: «la idea de subsistema urbano funcional no se identifica, de un modo estático, a "óptimos" de población de extensión física o de potencialidades de asentamiento, aun cuando se hallen implícitas en su definición ideas de densidad global, de estándares medios por habitante o de diferente función metropolitana». Es tracta, doncs, d'entendre el paper condicionat del territori respecte a les funcions públiques que porta a la necessitat d'un canvi d'escala territorial a la gestió dels serveis.

9 El Pla General Metropolità, en delimitar els subsistemes urbans, introduí, com ja s'ha indicat, una voluntat planificadora de millora de la qualitat urbana, indicant que és en aquesta escala territorial dins la qual aquest objectiu es pot aconseguir. «Para cada subsistema urbano funcional se busca un relativo equilibrio teórico entre empleos y población activa para reducir en lo posible los desplazamientos residencia-trabajo (...). Este objetivo obliga a no sobrepasar en cada subsistema *dimensiones del orden de 8 a 10 km* y a dotarlos de suficientes oportunidades de empleo y residencia.

10. Vegeu també, Serratosa, A., (1979), «*Objetivos y Metodologia de un Plan Metropolitano*», Colección de Urbanismo, Oikos-Tau, Vilassar de Mar-Barcelona.
11. Noteu la utilització del nom «subsistemes», posant-se de relleu la dificultat de sistematizar les relacions territorials.
12. Els subratllats no corresponen al treball de referència.

Este aumento de oportunidades requiere variedad en el tipo de empleo, de vivienda (...). Otro objetivo es alcanzar por subsistemas, *tamaños de población del orden de 300 000 habitantes, como mínimo* que permitan la aparición de determinadas instituciones y una suficiente variedad de carácter central. De esta forma será posible conseguir el grado de marginalidad urbana y evitar la total dependencia del Área Central barcelonesa para muchos servicios, determinados tipos de comercio y oportunidades de empleo en oficinas y despachos» (paràgrafs 191 i 192). Certament, la idea de subsistema no es pot referir a estàndards, però *en cada tipus de sistema urbà,* en aquest cas el metropolità, és necessari establir certs intervals de població i accessibilitat, tant per a delimitar-los com per a aplicar-hi les mesures i els instruments urbanístics, en funció dels objectius de millora de la qualitat de vida.

10 La proposta dels Centres Direccionals és un dels instruments urbanístics bàsics per a aquells objectius i constitueix el lligam principal entre «realitat» i «millora de la realitat». «Con excepción del Centro Direccional St.Cugat-Cerdanyola, el Plan no crea nuevos centros. Refuerza los existentes de modo que lleguen a ser centros comarcales de primer orden, incluso en cierta manera como alternativas a Barcelona... El diverso potencial de atracción de equipamientos y actividades comerciales, la proximidad de las áreas recreativas y a las grandes infraestructuras, la posición metropolitana, son otros tantos factores que caracterizan cada unidad funcional y le permitirán desempeñar un papel definido en el contexto metropolitano, lejos de las actuales marginalidades y suburbializaciones» (paràgraf 192). El Pla General Metropolità va dividir l'àmbit de la Comarca de Barcelona en *sis unitats,* una de les quals és l'actual terme municipal de Barcelona.

11 De manera semblant, encara que amb menys argumentació teórica que en el cas del Pla General Metropolità, el darrer *Pla* de l'anomenada *Àrea Metropolitana de Barcelona* pels estudis de 1964-68,[13] va establir l'esglaó de planejament metropolità i l'esglaó de planejament comarcal, introduint així, també, uns àmbits territorials significatius entre l'aglomeració metropolitana i el municipi, que difereix de la Divisió Territorial de 1932 i de la divisió en partits judicials (10 en l'àrea de planejament, en excloure la comarca de la Corporació Metropolitana regulada del Pla General Metropolità). Les vuit àrees de planejament comarcal són a l'entorn de les ciutats de Vilanova, Vilafranca, Martorell, Sabadell-Terrassa, Mollet (anomenada Vallès Central), Granollers, Mataró i Arenys de Mar (Vol. I, pàg. 22). I, encara per sota d'aquest nivell territorial (anomenat de nivell 4), defineix el Pla el nivell 3 amb 36 unitats i un nivell 4 amb 89 unitats fora de la Comarca de Barcelona fins arribar al nivell 5 que és gairebé equivalent a les unitats municipals. Dins la Comarca de Barcelona, el Pla de l'Àrea Metropolitana divideix (a aquest nivell de superfície territorial) Barcelona en 13 unitats, i la resta de Comarca en 6 unitats, semblants a les del Pla General Metropolità.

12 Tota l'argumentació anterior porta a la necessitat de considerar, dins el continu metropolità de Barcelona, que inicialment s'ha definit com a sistema urbà, i dins del mateix municipi, la delimitació d'uns subsistemes o unitats supramunicipals, significatives territorialment i socialment per la planificació urbanística i la gestió urbana. En les elaboracions que segueixen s'ha fet un esforç d'investigació per a identificar els subsistemes metropolitans de Barcelona, que han aparegut clarament diferenciats.

8.5. LES TÈCNIQUES D'ANÀLISI

1 L'anàlisi territorial ha de permetre d'elaborar el fonament científic d'una coneixença empírica del territori i de contrastar una de les hipòtesis centrals d'aquest treball: la unitat de Catalunya i la seva organització en espais intermedis entre els nuclis de població i el conjunt catalã,espais que són reflex del corrent general vers la urbanització. Els mètodes d'anàlisi han de permetre definir els límits de les unitats supramunicipals, les escales territorials de relacions humanes, les dependències entre nuclis de població i la situació de cadascun dins l'escala jeràrquica de relacions territorials.

2 Sobretot, s'ha de poder vorejar i salvar l'obstacle del sistema tradicional de recerca, basat només en l'enquesta, que només permet dibuixar regions funcionals mútuament excloents, i les interaccions en un sol sentit. Els mètodes més comunament utilitzats acumulen grans qualitats d'informació heterogènia de difícil tractament posterior; les decisions respecte a les unitats significatives, les escales de relacions i les jerarquies funcionals es prenen amb un grau elevat de subjectivisme.

3 L'estudi dels indicadors de connectivitat (residència-treball i trucades telefòniques)[14] s'ha realitzat seguint dos tipus d'anàlisi: *una descriptiva,* a partir del sentit dels primers i segons volums d'emissió, i *una altra* estadística, a partir del concepte de distància funcional.

4 L'anàlisi descriptiva basada en *«teoria dels grafes»* [15] permet d'establir una jerarquia d'àrees dins del sistema i delimitar regions nodals. S'han cartografiat, en primer lloc, els dos volums d'emissions extramunici-

13. Comisión Gestora del Área Metropolitana de Barcelona (1973), *«Plan del Area Metropolitana de Barcelona. Una estrategia de ordenación territorial 1974-1990».* (Volums I i II).

14. Fonts: C.T.N.E.: *«Trafico de Salidas»* (1976/1980). Per províncies, (no publicat). Generalitat de Catalunya: *«Desplaçaments per motiu de treball i d'estudi a les comarques catalanes»* (1979). Direcció General de Transports, (mímeo).

15. NYSTNEN, J. D. i DACEY, M. F.: «A graph theory interpretation of nodal regions», *Papers and Proceding of the Regional Science Association,* vol. 7 (1961). També, Davies, W. K. D., i Thompson, R. R., (1980), «The structure of interurban connectivity», *Regional Studies,* V. 14, pàgs. 297-312.

pals per a cada municipi estudiat, dibuixant, en segon lloc, els arbres de jerarquies definits pels següents conceptes:[16]

1. Un municipi és *subordinat* d'un altre, segons la mesura d'interrelació escollida, quan envia a aquest el seu primer o segon volum de trucades.
2. Un municipi és *punt terminal* si no té punts subordinats.
3. Un punt és de *primer ordre* si té punts terminals subordinats.
4. Un punt és de *segon ordre* si té subordinats de primer ordre.
5. Un municipi és d'*ordre n* si té punts subordinats d'ordre n — 1.

5 La possibilitat de tractament de gran quantitat d'informació, mitjançant els ordenadors actuals, ha permès de superar els mètodes de regionalització basats en l'anàlisi de variables específiques o en números índex, que només tenen en compte un nombre reduït de variables. D'aquesta manera s'ha pogut arribar a la utilització d'un nombre molt elevat de variables, mitjançant l'aplicació de diverses tècniques estadístiques, impossible de tractar manualment.

6 El mètode utilitzat en aquest estudi és una aplicació del proposat per Brown i Horton [17] per a determinar regions funcionals. Com es podrà observar, aquest mètode permet de superar els «colls d'ampolla» dels mètodes més tradicionals per a la delimitació d'àrees funcionals.

7 Com a observació preliminar, cal apuntar que, segons els autors citats, l'anàlisi tradicional de delimitació de regions funcionals basat només en els d'adaptació a la geografia del concepte de distància funcional, ja que el model tradicional només proporciona els valors de la interacció entre *una sola* parella de punts, i en una sola direcció.

8 Aquest concepte de distància funcional és la mesura, expressada per un número, de la «distància» que separa qualsevol parell de punts de tal manera que, de l'efecte total de les propietats de cada municipi, que és l'àrea d'estudi del treball present es dedueixi la propensió a interaccionar-se amb la resta de les entitats. Així, la distància funcional proporciona una mesura o índex que descriu l'efecte de les característiques d'un municipi sobre la seva activitat d'interacció. És a dir, tenint en compte l'indicador d'interrelació utilitzat, la distància funcional indicarà el grau de funcionalitat, o el grau de relació, de dues localitats, tenint en compte les relacions directes i indirectes que es produeixen dins d'un sistema.

9 D'un conjunt d'interrelacions, que en el present estudi són les trucades telefòniques intermunicipals o les relacions residència-treball, s'obté un índex o mesura de la distància funcional que separa cada parell d'elements del sistema estudiat i que, en funció de les seves variacions, permet calcular les característiques nodals. Com es podrà observar, aquesta mesura contempla totes les relacions directes i indirectes entre qualsevol parella de municipis.

10 Una mesura de distància funcional vàlida, com a mesura d'interrelació, ha de tenir en compte diverses característiques, les més importants de les quals son: 1) ha de considerar *la totalitat de connexions* entre cada dos municipis (A i B). És a dir, les que s'estableixen directament (A → B) i les relacions indirectes (D → C → D → B), ja que el càlcul d'aquestes últimes, intervé l'estructura del sistema total respecte a un parell de municipis donats. 2) Ha de reflectir la no simetria o reflectivitat de les relacions directes i indirectes entre municipis. 3) Ha de considerar que les relacions entre entitats es caracteritzen per un ordre o jerarquia —no són simètriques— pel qual existeix una importància relativa d'una entitat respecte a una altra. Això vol dir que una mesura de distància funcional ha de proporcionar la identificació d'aquestes jerarquies, *però de manera que no es requereixen supòsits apriorístics de la importància de cada node respecte a la resta de nodes*, que és un dels principals problemes derivats de les tècniques tradicionals.

11 Hi ha diverses propostes o mètodes per la delimitació de regions funcionals en base a una mesura de distància funcional. Considerat un sistema d'interaccions no simètriques, en què es vulgui tenir en consideració l'efecte de la totalitat de relacions directes i indirectes entre cada parell de municipis, Brown i Horton assenyalen que l'anàlisi de la *Matriu de temps mitjà de primer pas* (M) d'una cadena de Markov regular és l'instrument més apropiat per a mesurar la distància funcional. La forma de càlcul es descriu seguidament.

12 En primer lloc, s'ha d'obtenir la matriu original (d'orígens-destins) que s'aconsegueix ordenant les relacions entre cada parell de punts de base a l'indicador utilitzat. Hom s'ha servit de dos indicadors, que són els moviments residència-treball i les trucades telefòniques. El primer, defineix «mercats de treball i residència» és a dir, l'àmbit territorial dins del qual es prenen les decisions de residir i treballar. *Les trucades telefòniques intermunicipals* [18] des d'un punt de vista teòric, es poden considerar com un bon índex que, per sí mateix, expressa «la interacció multidimensional entre àrees»; és a dir, reuneix un gran nombre d'interrelacions que vénen representades per un nombre igual d'indicadors, però amb l'inconvenient que l'índex de ponderació a assignar a cadascun d'ells hauria de fixar-se de manera subjectiva, a fi i efecte d'obtenir un indicador únic. A més, és l'únic indicador d'interacció disponible i fiable a nivell intermunicipal per a tot Catalunya. Les trucades telefòniques són l'indicador més expressiu del nivell d'interrelació o connexió intermunicipal. En el present cas, però s'ha hagut d'esbrinar de quin tipus de relacions (periòdiques, diàries, econòmiques, particular, etc.) són indicadors resum.

13 Una vegada s'ha obtingut la matriu original, on cada fila expressa la relació d'un municipi (volum de trucades telefòniques) amb la resta dels municipis estu-

16. La representació gràfica pot consultar-se a CASASSAS, Ll.: «*Fires i Mercats a Catalunya*» Edicions 62. Barcelona 1979.
17. Brown, A. L. i Horton, F. E., (1970), «Functional Distance: an operational approach», *Geographical Analysis*, 2, pàgs. 76-83.
18. NYSTNEN & DACEY, op. cit.

diants, s'ha de dividir cada element de la fila per la suma de tots els seus elements, amb la qual cosa s'obté *la matriu de transició o de primer pas,* on cada element de la fila expressa la possibilitat que en una trucada —un pas— el municipi considerat telefoni a cadascun dels municipis estudiats.

Suposem que en el dia més representatiu de l'any, el municipi 1 telefoni 1, 2, 3 i 4 cops als municipis 1, 2, 3 i 4; que el municipi dos telefoni 2, 0, 1, 2 vegades als municipis 1, 2, 3 i 4, i així successivament.

Aquesta informació es pot expressar de la manera següent:

Municipi	1	2	3	4	
1	1	2	3	4	
2	2	0	1	2	
3	1	0	3	1	MATRIU ORIGINAL
4	1	1	1	2	

Municipi	1	2	3	4	
1	0,1	0,2	0,3	0,4	
2	0,4	0	0,2	0,4	MATRIU DE TRANSI-
3	0,2	0	0,6	0,2	CIÓ O DE PRIMER
4	0,2	0,2	0,2	0,4	PAS

14 El mètode continua contemplant la probabilitat que, després d'«n» passos (n trucades intermunicipals) la interrelació, que es trobava en el municipi «i» estigui o es trobi en el municipi «j», havent reiterat el procés i considerat les relacions directes i indirectes. En considerar les relacions transitives del sistema, la probabilitat de «passar» del municipi «i» al municipi «j» (primer i segon municipi, per exemple) en dues trucades de telèfon (n = 2) s'expressa per:

$$P^{(2)}ij = P_{ik}\, P_{kj}$$

És a dir, del municipi primer (i = 1) al segon (j = 2), s'hi pot arribar, o bé telefonant-hi directament o bé passant primer per qualsevol dels altres municipis (k = 1, 2, 3, 0).

Així, per qualsevol ij s'obté que,

$$P^{(2)}ij = Pij \times Pij = \begin{matrix} 0{,}1 & 0{,}2 & 0{,}3 & 0{,}4 \\ 0{,}1 & 0 & 0{,}2 & 0{,}4 \\ 0{,}2 & 0 & 0{,}6 & 0{,}2 \\ 0{,}2 & 0{,}2 & 0{,}2 & 0{,}4 \end{matrix} \times \begin{matrix} 0{,}1 & 0{,}2 & 0{,}3 & 0{,}4 \\ 0{,}4 & 0 & 0{,}3 & 0{,}4 \\ 0{,}2 & 0 & 0{,}6 & 0{,}2 \\ 0{,}2 & 0{,}2 & 0{,}2 & 0{,}4 \end{matrix} =$$

$$= \begin{matrix} 0{,}23 & 0{,}1 & 0{,}33 & 0{,}34 \\ 0{,}16 & 0{,}16 & 0{,}32 & 0{,}36 \\ 0{,}18 & 0{,}08 & 0{,}46 & 0{,}28 \\ 0{,}22 & 0{,}12 & 0{,}3 & 0{,}36 \end{matrix} = P^{(2)}ij = P^2ij$$

15 Així, la matriu de pas de dos transicions $P^{(2)}$ és igual al quadrat de la matriu de primer pas $P{:}P^{(2)} = P^2$. Reiterant el procés s'obté que la matriu de probabilitats de pas després d'n transicions és la potència enèsima de $P{:}P^{(n)} = P^n$.

Es pot demostrar que si es verifiquen una sèrie de condicions i per $P^{(n)} = P^n = P^nij$:

a) Existeix una matriu A, tal que

$$A = \text{límit } P^n$$
quan n tendeix a infinit

b) i que en reiterar el procés «n» vegades, de tal manera que «n» sigui molt elevada, i tendeixi a infinit, el límit de la matriu P^n o *MATRIU LÍMIT A* té totes les seves files iguals a una sèrie de valors *(vector de probabilitat límit o distribució de l'equilibri)* a, a_2, ... a_n, els quals expressen la fracció del nombre de vegades que el procés està o té possibilitats d'arribar a l'estat «i» (municipi «i») i, això, per a qualsevol municipi.

$$\text{És a dir lím. } P^n = A = \begin{matrix} a1 & a2 & \dots & an \\ a1 & a2 & \dots & an \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a1 & a2 & \dots & an \end{matrix} \quad a1, a2 \dots an =$$

= Vector de PROBABILITAT LÍMIT

16 Aquest vector per sí sol, és *una mesura de la jerarquia global del sistema,* ja que permet veure quins són els municipis més rellevants segons la mesura d'interacció escollida sense una classificació apriorística. Esquemàticament, doncs, aquest vector expressa, per qualsevol dels seus components «aj», les vegades, en termes relatius (la suma dels seus valors és 1. $\sum_{i=1}^{n} A\,i = 1$), que el sistema arriba al municipi j. Com més gran és aquest valor aj, més probabilitat límit hi ha que reiterant el procés (telefonar d'un municipi a l'altre, aquest a un tercer i així successivament) arribin a telefonar al municipi j. És a dir, la probabilitat que una trucada considerada en un moment determinat del temps, sigui rebuda (absorbida) pel municipi j. Per tant, el màxim valor d'aquest vector ens indica *el municipi vèrtex de la piràmide jeràrquica.*

17 Tornant a l'exemple anterior, i observant les dues matrius P i $P^{(2)}$, es pot veure com, malgrat que la probabilitat que en trobar-se en el tercer municipi es telefoni al segon és zero ($P_{32} = 0$), en considerar no només les relacions directes, sinó també les indirectes que es realitzen en trucar dues vegades (n = 2) aquesta probabilitat passa de zero a 0,08 ($P^2_{32} = 0{,}08$).

18 Un cop s'ha calculat aquesta matriu límit, es defineix la matriu de major interès per a descriure el comportament i la distància funcional entre parelles de punts d'un sistema. És la Matriu de Temps Mitjà de Primer Pas.

19 Aquesta matriu té com a paràmetres les successives potències de «P» i, en especial, la matriu límit, per la qual cosa es demostra que «M» considera totes les interaccions directes i indirectes existents en el sistema, ja que hi intervenen de forma definitiva.

20 Brown i Horton assenyalen que, en el cas de considerar un sistema d'interaccions no simètriques, l'instrument més apropiat per a mesurar la distància formal és l'anàlisi de la MATRIU DE TEMPS MITJÀ DE PRIMER PAS, on es tenen en compte l'efecte de la totalitat de les relacions directes i indirectes entre parells de punts. (Un cas d'interaccions no simètriques seria, per exemple, el del volum de les trucades telefòniques de Girona a Olot, que no coincideix forçosament amb el d'Olot a Girona.)

21 La matriu M verifica la no reflectivitat de les interaccions (Mij Mji) i, per tant, la *distància funcional* (DF) entre «i» i «j» (o *el nombre mitjà de trucades telefòniques que cal fer, per tal que començant a telefonar des del municipi «i»* i movent-se pel sistema —relacions directes i indirectes— *el municipi j rebi la trucada*), és diferent de la distància funcional entre «j» i «i», essent una mesura més completa de la relació directa entre el municipi «i» i el «j».

22 Així, Mij = 4, Mij = 23, expressen que el municipi «i» «*és més aprop*» de la localitat «j» que de la localitat «k», ja que «per anar d'«i» a «j» cal un terme mitjà de 4 passos, mentre que perquè començant a telefonar des d'«i», el municipi «k» rebi la trucada, cal, també, un terme mitjà de 23 passos».

23 Traslladar el contingut de la matriu M a l'estudi de la divisió en àmbits territorials no té sentit si es consideren els seus elements com a mesura absoluta o indicador d'un fenomen real. Kemeny i Smell [19] subratllen aquest fet com un problema típic que apareix en treballar amb la matriu M, però assenyalen que aquest problema queda resolt en considerar els elements de la matriu M com a magnituds relatives, totalment vàlides per a estudis analítics. *Es considera la matriu M, com a mesura abstracta o índex de la distància funcional que separa les entitats «i» i «j». (És a dir, el nombre mitjà o esperança matemàtica de passos necessaris que permeti, partint d'«i», arribar a «j» dins els sistema.)*

24 Si el sistema està fortament connectat o interrelacionat, els valors de qualsevol columna j de la matriu M són relativament similars, és a dir Mij $\simeq$ Mkj, que és una característica que indica, fonamentalment, l'existència d'una única regió funcional.

25 Així, per exemple, una matriu hipotètica de temps mitjà de primer pas com la que s'indica:

A. Sistema fortament connectat

Destinacions	A	B	C	D
A	2,34	25,04	10,60	24,37
B	2,79	24,95	10,25	23,98
Orígens C	2,01	24,87	10,63	24,50
D	2,61	25,19	10,45	24,43

expressa un sistema fortament interrelacionat on es pot comprovar la similitud dels valors de cada columna j. La no reflectivitat queda palesa pel fet que Mij $\neq$ Mji. Els valors mitjans de cada columna (j = 1 X = 2,4; j = 2, X = 25,01, etc.) es poden considerar com a valor representatiu de la columna i *representen una jerarquia* que, en l'exemple present vindria donada per: A en primer lloc, C en segon i B i D en tercer lloc. És a dir, la distància funcional que separa cada parell de punts ens proporciona una mesura vàlida del seu grau d'interrelació, la funcionalitat. Els nuclis més separats —menys interrelacions— serien, en el mateix cas, D amb B, i la ciutat polaritzadora seria A, ja que cada municipi o node té la distància mínima a A (X = 2,4). Malgrat aquesta uniformitat, si els requeriments territorials exigeixen 2 ó 3 regions, aquesta anàlisi també els facilita, ja que en primer lloc s'obté una funcionalitat entre A i C i, llavors, entre A i C i B-D.

26 Si, pel contrari, el sistema està dèbilment connectat, l'estructura de la matriu M és diferent, i solament per alguns orígens «i», es verifica que els valors al llarg de qualsevol columna «j» són semblants, mentre que per la resta d'orígens les imatges són de magnitud diferent.
Exemple:

B. Sistema relativament connectat

	Destinació	A	B	C	D	E	F
	A	15,18	21,76	30,18	22,17	160,00	162,37
	B	16,37	20,95	30,45	21,85	171,71	170,10
Origen	C	15,90	21,23	30,30	21,99	155,93	157,22
	D	15,57	21,47	30,60	22,30	174,20	174,15
	E	90,79	95,63	92,33	97,06	56,77	95,13
	F	90,12	96,11	91,85	97,41	56,25	45,07

En aquest cas, les regions funcionals serien A-B-C-D i E-F. La jerarquia nodal és A, B-D, D, C, F, E. Els nodes d'A-B-C-D són, generalment, d'ordre superior als de E-F. En aquest cas, en el primer grup també es poden fer delimitacions més petites. Aleshores es considera que els primers orígens constitueixen *una* agrupació funcional (no l'única) mentre que els últims queden fora d'aquesta agrupació. La determinació de les agrupacions funcionals, com es pot veure, es pot realitzar, senzillament, analitzant els elements de la matriu M, encara que aquesta determinació impliqui judicis a priori, és a dir, una decisió taxonòmica. *A causa de la gran dimensió de les matrius amb les quals es treballa generalment i a la mateixa dificultat d'establir pels valors de les columnes que constitueixen una agrupació funcional, els límits significatius de l'interval de variació s'ha d'operar normalment, sotmetent la matriu M a un algorisme d'agrupació multivariant,* com el postulat de Ward.[20]

27 «El problema de l'agregació espacial és de classificació o de discriminació entre grups per a un propòsit particular, i l'objectiu és trobar un conjunt d'unitats espacials que tinguin mínima variància intrazonal i màxima variància interzonal» (Colemutt, 1970, pàgina 117). L'algorisme d'agrupació utilitzat en el present estudi, és l'algorisme de Ward comunament utilitzat en la determinació d'agrupacions. L'algorisme comença definint cada observació com un grup que conté un sol element, i els N grups, mitjançant una sèrie de passos, van disminuint en nombre a mesura que augmenta el seu nivell d'agrupació. El procés d'agrupació incorpora a cada pas un nou element o un grup ja format, que incrementa mínimament l'error potencial. Aquest índex (índex d'error potencial) és igual

19. KEMENY, J. G. i SMELL, J. L.: «Finite Markov Chains», Van Nostrand, Princenton (1960), pàg. 50 i 193.

20. Vegeu, Veldman, D. J., (1976), «*Fortran Progamming for the Behavioral Sciences*», Holt, Rinehart and Winston, New York-London.

a la suma de les variàncies elevades al quadrat establertes o obtingudes entre els valors, prèviament estandaritzats, de les variables de cada zona dividits pel nombre de zones. L'agrupació millor segons Weldman (1963, pàg. 309) és l'anterior a aquella en què es produiria l'increment més gran d'error potencial.

28 Cal destacar el fet que si el sistema està fortament connectat o interrelacionat, és a dir, si presenta una gran funcionalitat entre els seus elements, en estar, gran part d'ells, comunicats entre sí, la variació en l'increment d'error és del mateix ordre durant tot el procés, malgrat unes discontinuïtats en aquesta variació. *En aquests casos es considera com a millor agrupació, la constituïda en el nivell d'agrupació immediatament anterior a aquell que experimenta la primera variació significativa.*

29 Malgrat tot, una vegada superats ambdós casos, aquest nivell d'agrupació, per raó que les decisions d'agrupar-se dos elements es realitza segons un increment d'error mínim, *les agrupacions tancades que es formin abans d'ésser absorbides pel sistema total, compliran, també, que la seva variància entre els seus elements sigui mínima i, per tant, defineixin grups funcionals clarament diferenciats.*

30 Les tècniques utilitzades permeten, doncs, definir *límits territorials,* de tal manera que els àmbits resultants es puguin contemplar com a agrupacions idònies per a una regionalització funcional. L'anàlisi superficial de la Matriu de temps mitjà de primer pas, proporciona, per sí mateixa, uns resultats interessants. L'observació dels elements de cada columna permet de veure si hi ha o no hi ha connectivitat dins del sistema. L'anàlisi dels valors mitjans dels elements de cada columna, permet deduir la jerarquia municipal. L'anàlisi *dels valors del vector d'equilibri* per a cada municipi porta a conclusions iguals.

31 La inspecció visual de la matriu M, malgrat tot, no permet de definir directament les regions funcionals del sistema, tant per la seva mateixa dimensió, com per la similitud dels valors de cada columna, sobretot en les àrees més interrelacionades. L'aplicació de l'algorisme d'agrupació permet d'agrupar, en una sèrie de passos, totes i cadascuna d'aquestes observacions segons els valors de files, de manera que, a cada grup, es reuneixin *els municipis que presentin major interacció entre sí, o, el que és el mateix, que la seva distància funcional sigui mínima.* En minimitzar-se la distància funcional i maximitzar-se la distància entre grups, aquests poden considerar-se com a regions funcionals.

32 Com a resum, l'anàlisi estadística utilitzada, permet:
— identificar les jerarquies dins de les unitats funcionals
— considerar les connexions directes entre parells d'elements
— no implicar supòsits apriorístics sobre l'ordre de cada node, respecte a la resta
— no restringir la classificació a una sola regió o àmbit, ja que, a mesura que es van agrupant nodes, es van facilitant regions funcionals a diferent nivell de significació.

33 En aplicar la matriu connectivitat, l'algorisme d'agrupació de Ward, ofereix, progressivament, agrupacions de nodes, de tal manera que, en cada pas, la variància dins de cada grup és mínima, i és màxima la variància d'entre grups. Això permet contestar les preguntes clàssiques de l'anàlisi regional, és a dir:
— quins són els municipis que tenen un comportament d'interacció més semblant entre sí
— amb quin o quins municipis té un node determinat les relacions més importants directes i indirectes
— quina és la magnitud d'aquesta relació
— quines són les unitats més significatives si en l'exercici d'agrupacions i de delimitació territorial es requereixen sis unitats, per exemple. I, igualment, si se'n necessiten deu, etc.
— quines són les diferents escales territorials significatives de les relacions humanes i productives.

En definitiva, els mètodes utilitzats permeten de definir l'estructura territorial d'un sistema de ciutats. El fet d'utilitzar una anàlisi senzilla i una anàlisi estadística es justifica perquè difícilment es pot defensar una conclusió si no s'entén, també, per sentit comú (és a dir, per l'anàlisi senzilla).

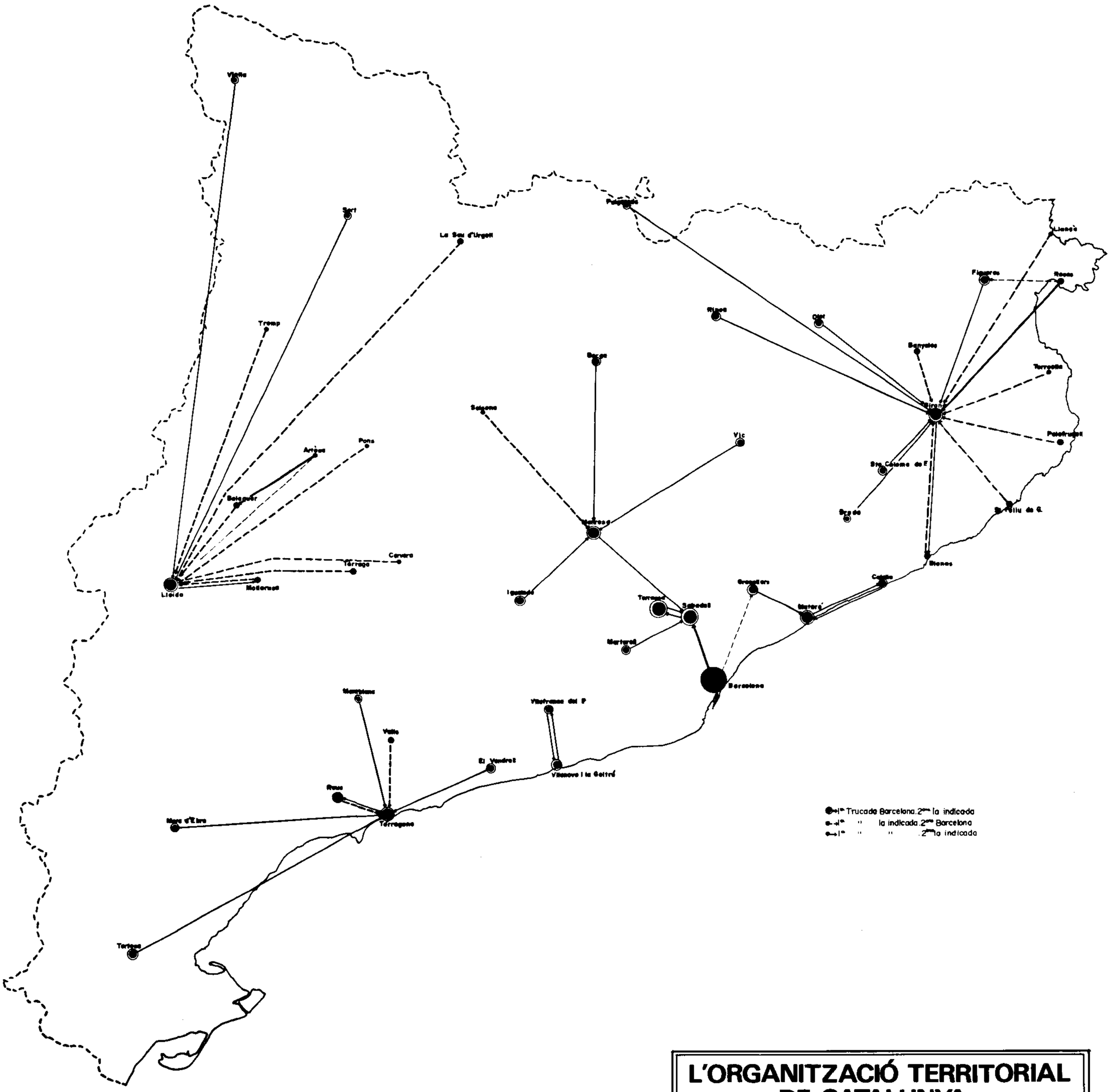
8.6. LES RELACIONS TELEFÒNIQUES

1 Determinar les relacions entre els municipis és un exercici necessari per a poder conèixer l'existència de punts centrals, per a identificar àrees funcionals, per a establir la seva jerarquia i la respectiva posició del municipi dins d'una jerarquia i per a saber quines són les escales territorials més significatives. Però, per a determinar les relacions entre municipis no n'hi ha prou amb considerar només la relació més important, sinó que cal saber comprendre «totes» les relacions en «tots els sentits».

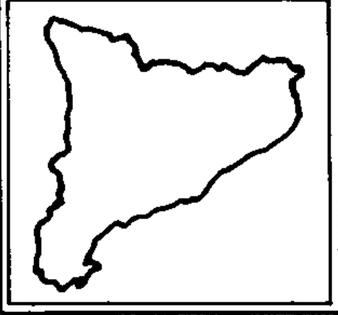
2 Per tant, si es tracta d'agrupar unitats elementals fins a formar unitats significatives més grans cal cercar aquells indicadors que serveixin per a entendre el fenomen estudiat. I un d'aquests indicadors és el volum de trucades telefòniques hagudes entre les centrals telefòniques de la C.T.N.E. existents a Catalunya, dades que ha proporcionat la dita Companyia. Tot i que els resultats de l'anàlisi no són totalment significatius perquè la ubicació de les centrals no obeeix estrictament a criteris funcionals i geogràfics, no deixa d'ésser interessant veure com, malgrat tot, coincideixen amb les hipòtesis inicials d'aquest treball i amb els altres resultats obtinguts en base a les dades de residència-treball (almenys en el que fa referència a la província de Barcelona).

3 Hom acaba de dir que els resultats de l'anàlisi de les trucades telefòniques no són totalment significatius, però cal afegir que és un dels més clars exponents de relacions de base diària, el coneixement dels quals és l'única forma d'arribar a conèixer l'organització viva actual de l'espai català, format per un conjunt d'unitats de jerarquia urbana situades entre el nucli-

Mapa 8.4.- Catalunya. Trucades telefòniques.



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

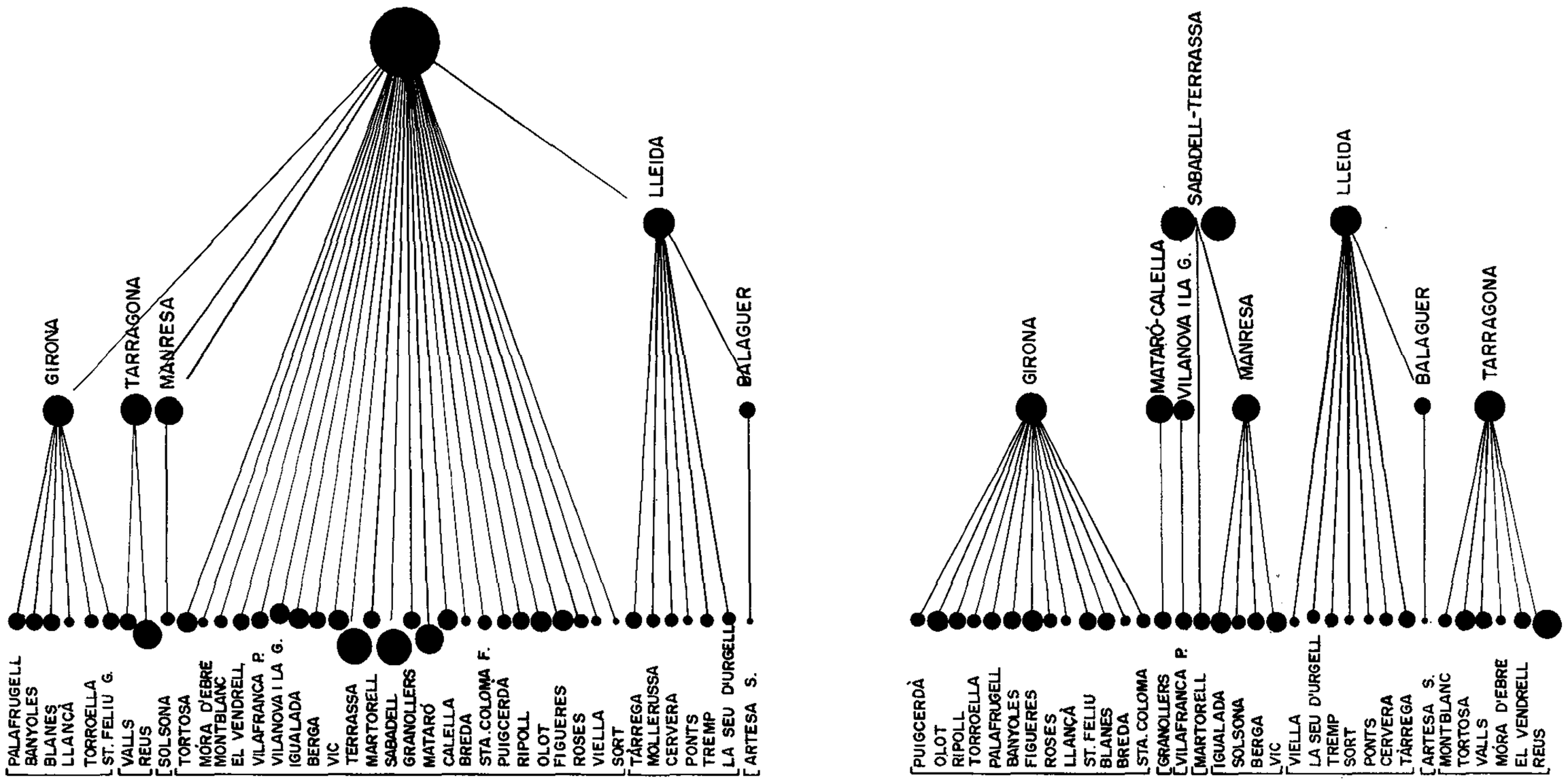


Catalunya
Trucades telefòniques

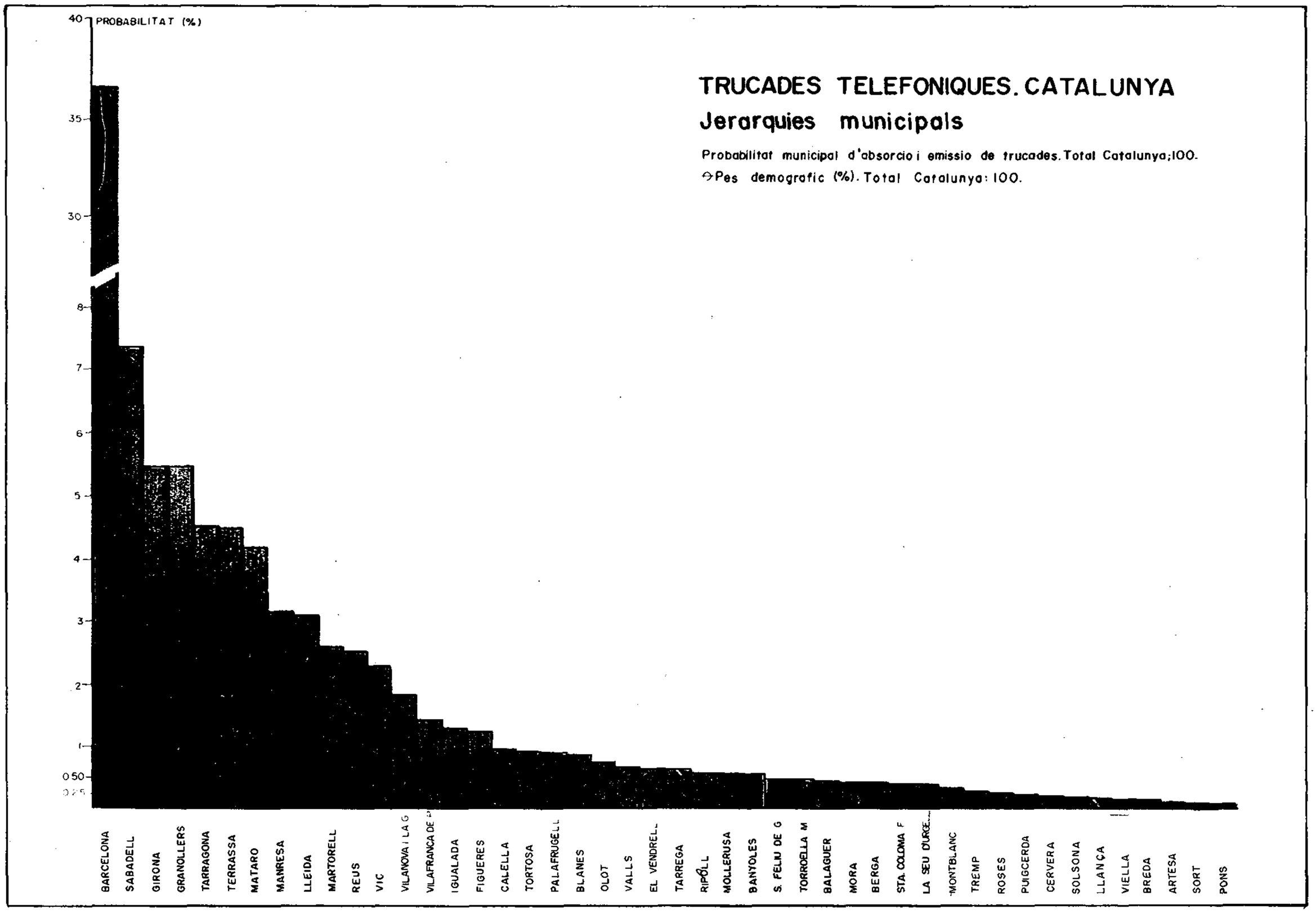
LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

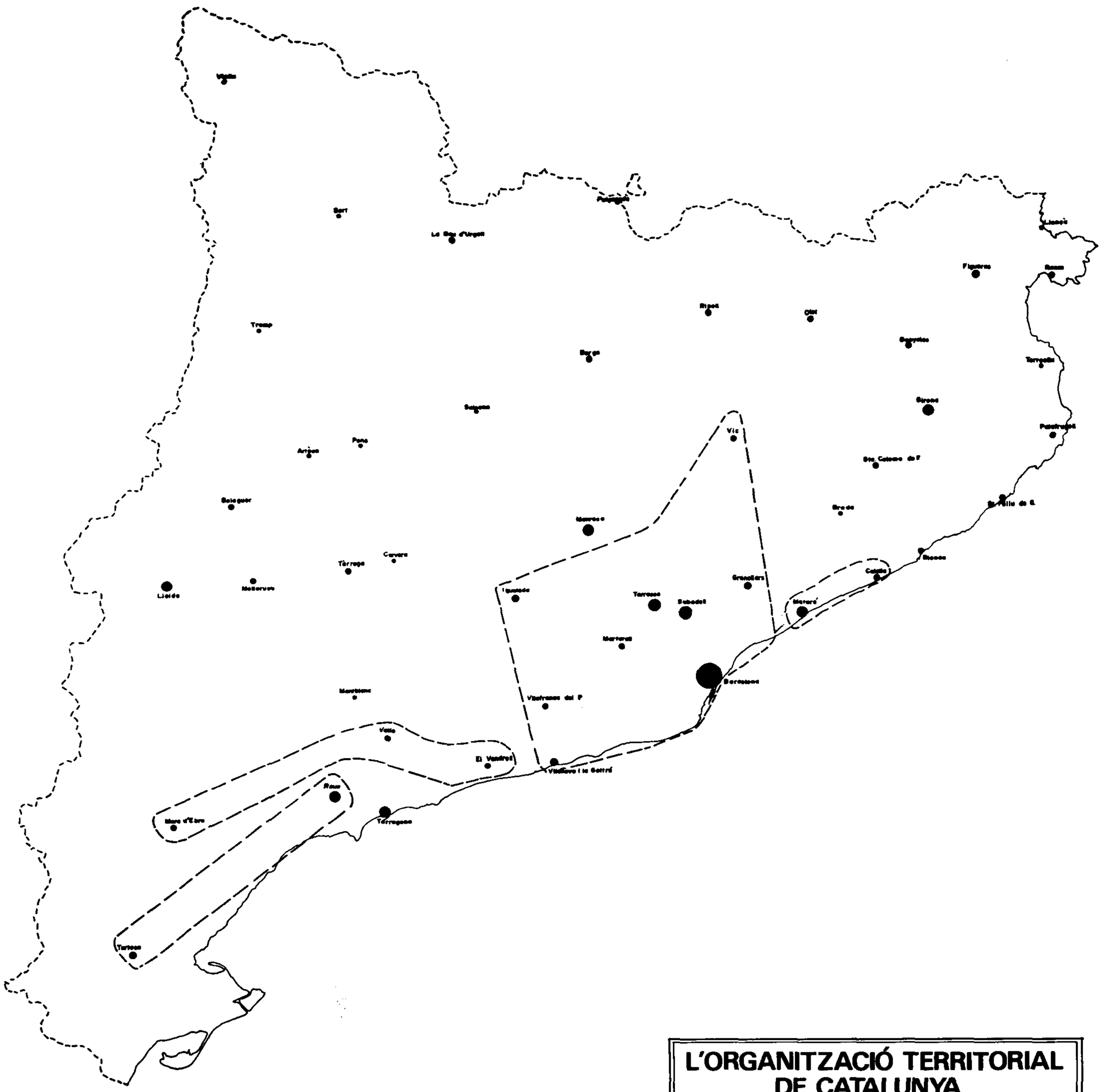
Gràfic 8.1.- Estructura de relacions. Trucades telefòniques. Catalunya.



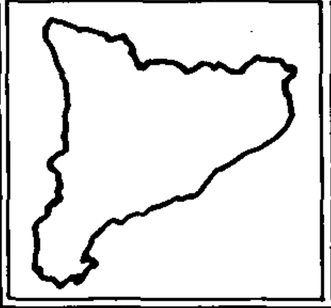
Gràfic 8.2.- Jerarquies municipals. Trucades telefòniques. Catalunya.



Mapa 8.5.- Catalunya, subregions



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Catalunya, Subregions

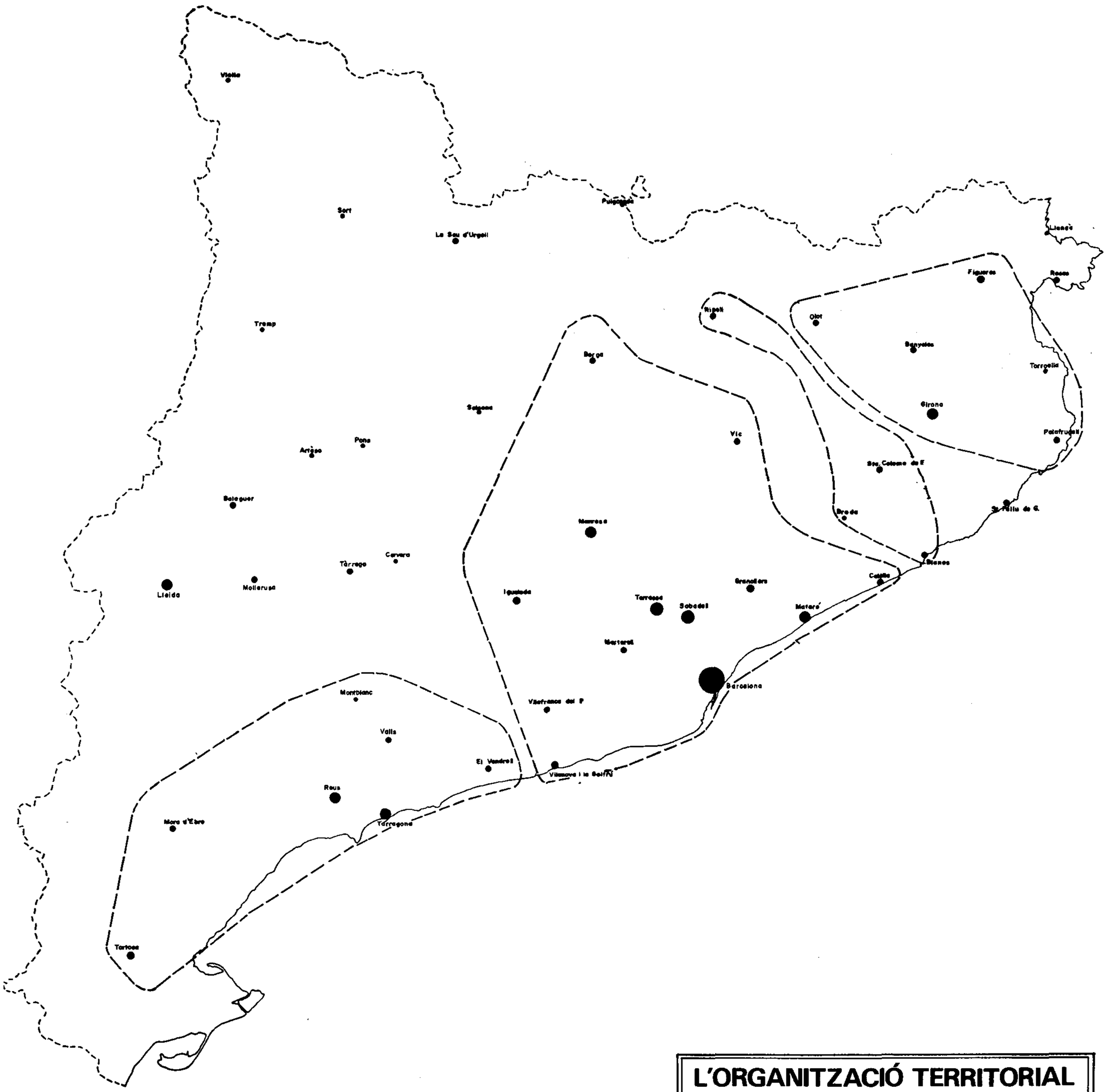
● Àrees primaries CTNE

- - Passos 1-12. Error 0.01-0,27 %

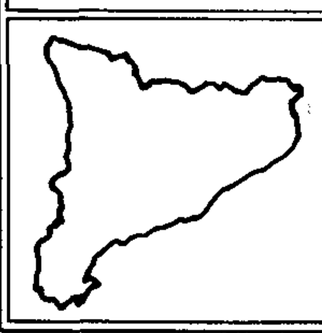
LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 8.6.- Catalunya, subregions



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Catalunya, Subregions

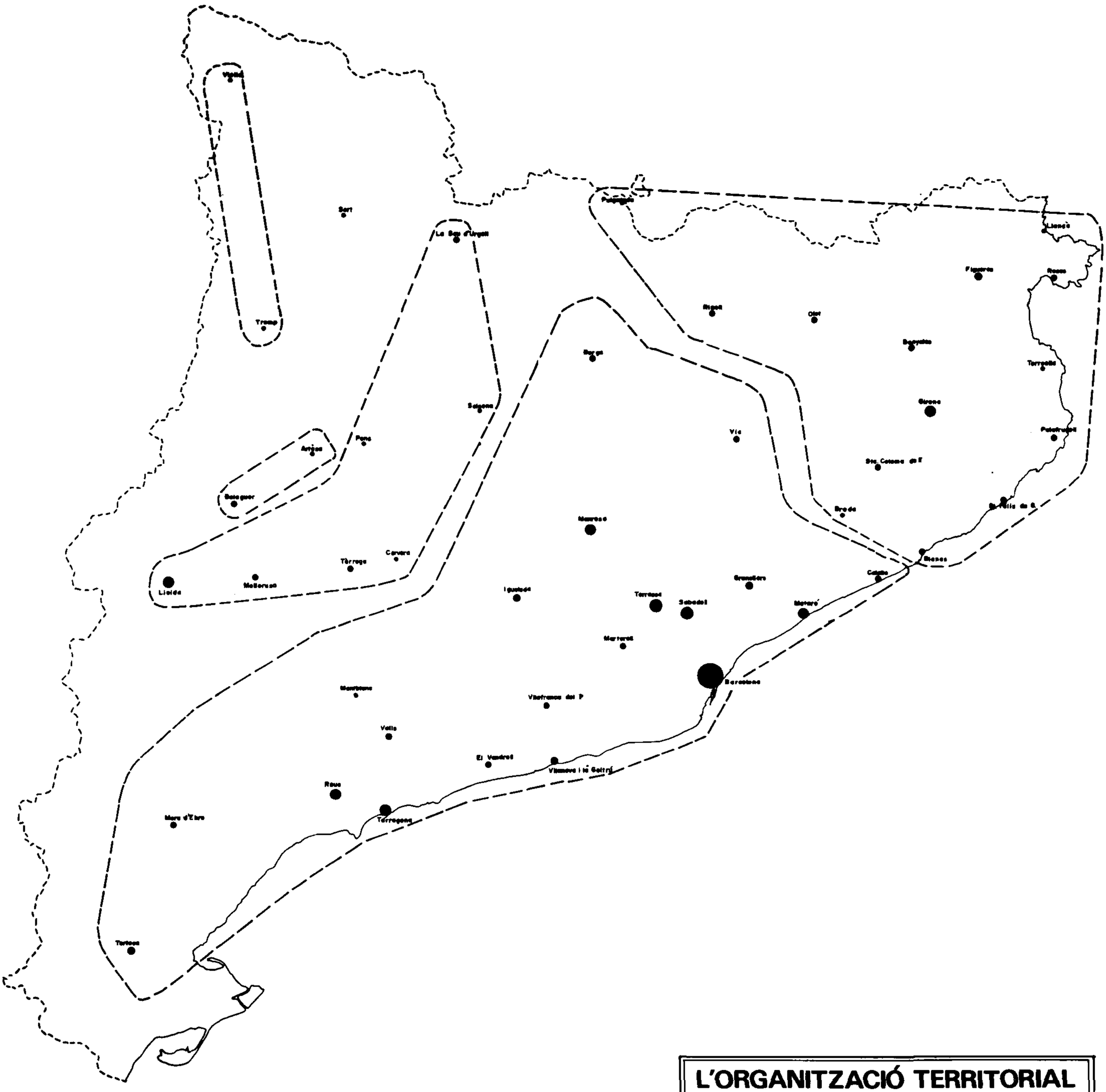
●Arees primaries CTNE

---Passos 13-26. Error 0,35-1,63 %

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 8.7.- Catalunya, subregions



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	
	Catalunya, Subregions ● Àrees primaries CTNE --- Pas significatiu 40
	LL. CASASSAS – J. CLUSA
	F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

municipi i la «comarca». Com és natural, uns dels principis que han d'orientar qualsevol treball d'organització territorial que vulgui determinar l'existència d'aquestes unitats, han d'ésser els «d'establir el menor nombre possible de demarcacions per tal d'estalviar esforços i diners al govern i a l'administració pública» i «el de tenir en compte la xarxa de comunicacions». Les agrupacions derivades de l'anàlisi de les relacions telefòniques són adequades a l'aplicació d'aquests criteris.

4 A més, com que aquestes trucades són resultat d'una actuació diària sobre una base territorial, les agrupacions que en resulten prefiguren unes entitats, adaptades al territori, més petites que les províncies i que les mateixes comarques del 32/36. No proporcionen una divisió arbitrària «sinó que responen a criteris de facilitat de comunicacions, de concentració de la població, etc.; i a la vegada són (unitats) molt flexibles, adaptant-se a la realitat quan aquesta canvia».[21]

5 Convenia saber com aprofitar les dades proporcionades per la CTNE relatives a les 450 centrals existents a Catalunya, dades que fan referència a les trucades efectuades entre totes elles. L'estudi s'ha fet en base a una anàlisi descriptiva, a partir dels primers i segons volums de trucades emeses, recolzant-se en la teoria dels grafes. Això ha permès d'establir una jerarquia d'àrees dins el sistema i de delimitar regions nodals.

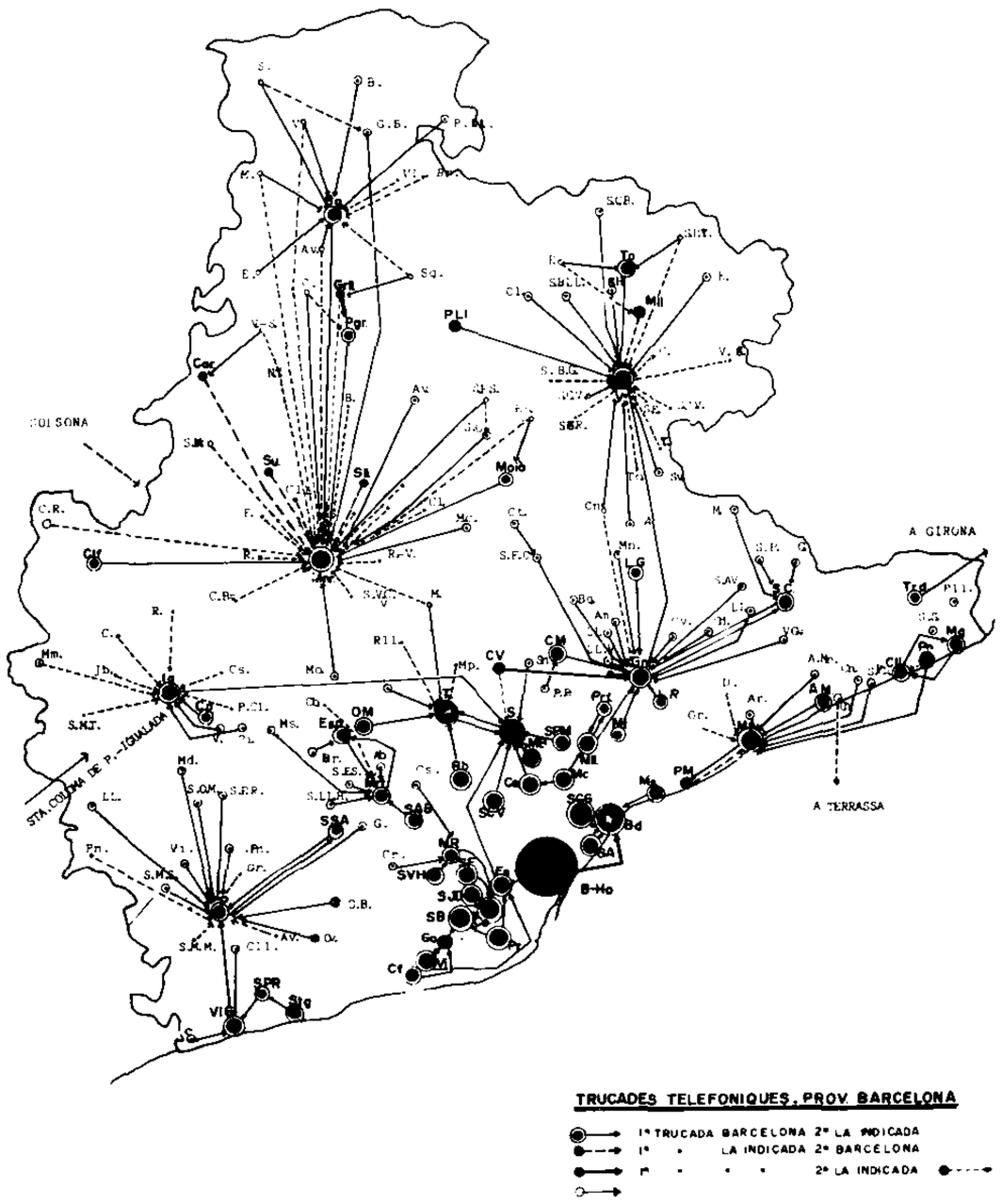
6 Hom pot fer els següents comentaris a l'anàlisi de les trucades telefòniques:

a. De la primera observació es pot constatar l'existència de cinc centres importants receptors de trucades: Barcelona, Girona, Tarragona, Lleida i Manresa. Si hom podria atribuir la presència dels quatre primers centres a un reflex de la divisió provincial borbònica, de Manresa hom ha de dir que és el centre de la província de Barcelona no compresa a l'àrea metropolitana, més l'àrea de Solsona, que apareix molt poc vinculada a la central de Lleida i que té el primer volum de trucades amb Manresa i no amb Barcelona, com totes les altres centrals. És notable veure com l'atracció de Manresa es redueix a les terres de la Depressió Central incloses en la província de Barcelona. La barrera de la Serralada de l'Interior també constitueix un límit a l'atracció telefònica de Manresa. Lleida, Tarragona, Girona i Manresa tenen una clara influència supracomarcal i es manifesten com a centres aglutinadors de territoris molt més extensos que les seves comarques «històriques».
b. Barcelona concentra l'índex més elevat de relació amb totes les centrals de l'A.M.B. i amb els altres quatre centres principals (Girona, Tarragona, Lleida i Manresa).
c. Barcelona rep el primer volum de trucades de gairebé totes les centrals de les quatre regions citades, excepte de les de Lleida, moltes de les quals ho fan en primer lloc amb la seva pròpia capital.
d. A part de les capitals citades, apareixen altres centres de relativa importància, com Figueres, Olot, Mataró, Granollers, Sabadell, Tortosa, etc. Tots ells són centres de mercats o d'activitats econòmiques destacades.
e. És notable la vinculació de Puigcerdà amb Girona, com a reflex de més d'un segle de sedimentació de la divisió provincial i de la centralitat de Girona en els camps econòmic, cultural, sanitari, etc. Girona apareix com un centre aglutinador de tota la seva província. No hi ha cap centre que truqui en primer lloc a un centre de fora de la província, llevat de Barcelona, és clar.
f. Lleida, tot i estar molt relacionada amb Barcelona concentra la màxima relació amb els pobles de la seva província, excepte els del sector solsonès. Aquesta relació només es capgira amb la distància. L'explicació de Viella, també es pot trobar amb la influència exercida pel turisme d'Aran.
g. Entre Tarragona i Reus existeix una intensa interrelació. Ara bé, és Tarragona qui concentra el major índex de relacions i això s'explica, tant per ésser seu dels serveis administratius i de competències provincials, com per ésser el centre general de serveis especialitzats, dels comerços de més modernitat i el centre de diversions més important de totes les terres meridionals catalanes. Tarragona apareix com el centre aglutinador indiscutible de les terres de la seva província.
h. No ha d'estranyar la gran relació existent entre Sabadell i Terrassa. És una relació que s'efectua indistintament en els dos sentits i que revela una interdependència que no s'hauria pogut endevinar només amb l'anàlisi de les relacions residència-treball i que potser és un dels indicadors més notables de l'existència de lligams entre les dues ciutats vallesanes que justificarien la posta en marxa de la mancomunitat.
i. Deixant de banda la influència de Barcelona, Girona és el punt de màxima concentració de relacions telefòniques de tot el nord oriental de Catalunya. Però d'aquest sector cal efectuar algunes matitzacions:
   1. Figueres apareix com l'únic centre aglutinador de l'Alt Empordà, i Olot exerceix el paper de nexe amb les terres altes de la província, fins i tot Ripoll i Puigcerdà que disposen d'una migrada funció organitzadora en àrees menors.
   2. Banyoles i la Bisbal apareixen com a centres aglutinadors de llurs rodals immediats respectius.
   3. La influència de Girona és molt més palesa i directa cap al sud de la capital on no hi ha cap centre important que aglutini ni tan sols les relacions amb el seu rodal immediat efectuant-se totes directament amb Girona.
j. En el territori català apareix Barcelona com a centre indiscutible, abarcant el màxim índex de relació amb punts de tot el territori, llevat, tal com s'ha dit, del sector lleidatà, on apareix Lleida com a centre on es concentra la màxima relació. Lleida, des del punt de vista telefònic, apareix com a segona capital de Catalunya.

7 Comparant aquests resultats amb els oferts per la Ponència de la Divisió territorial, hom hi constata diferències notables:

21. Vegeu ASCON, R. i altres: «Comarques i divisions administratives» a *CEUMT*, 11/12, febrer/març 1979.

Mapa 8.8.- Trucades telefòniques. Província de Barcelona



a. Existència, només, de cinc centres majors o regionals, enlloc de les nou regions o vegueries en què en 1932/36 agruparen les comarques: Barcelona, Reus-Tarragona, Manresa, Girona i Lleida.
b. Homogeneïtat de les terres compreses a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i del paper de Barcelona com a capital indiscutible de tot Catalunya.
c. Caracterització, només de Figueres com a centre «comarcal», en el sentit que donava la Ponència a la «capital de comarca».
d. Aparició d'uns centres «subcomarcals» o «rodals» que aglutinen petites àrees: Banyoles, la Bisbal, Ripoll, Balaguer, Vilanova i la Geltrú, Calella, etc.
e. Constatació de la intensitat de les relacions entre Sabadell i Terrassa, però de llur poca irradiació pel Vallès.

8 Comparant aquests resultats amb els de l'anàlisi de les relacions residència-treball s'observen algunes coincidències:
a. Els grans centres regionals catalans.
b. La jerarquia municipi-centre rodal —(capital comarcal)— capital subregional, com a escales territorials significatives.[22]
c. El paper de Figueres i Tortosa com a centres d'àrees supramunicipals, però d'àmbit reduït, menor al de les capitals sub-regionals.
d. La relació intensa entre les àrees de Barcelona i Tarragona, que en un cert nivell de significació formen una unitat, deixant molt clara l'àrea de Girona i l'existència d'uns sistemes poc lligats a l'entorn de Lleida.
e. La semblança amb els resultats de residència-treball a la província de Barcelona que permeten generalitzar els resultats precedents a tot Catalunya i assimilar-los a relacions humanes quotidianes. De fet, l'estructura de trucades telefòniques és menys complexa (nombre d'esglaons), més àmplia en extensió, i per tant, amb menys escales territorials significatives.

22. Aquestes escales territorials han estat també identificades en l'anàlisi de les compres al detall en la província de Girona. Vegeu Urbanistas Asociados: *«Urbanismo Comercial en Gerona»* IRESCO, Madrid 1977. pàg. 31. També, Institut Universitari d'Estudis Territorials: *«Àrees funcionals a la regió de Girona: una primera aproximació»* Ponència al Congrés de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, Ciutat de Mallorca, 1980; vegeu, en aquest cas, la constatació de les rodalies de Palafrugell o Banyoles (que al seu torn depenen de Girona), i l'àrea de grans dimensions del centre gironí (pág. 35-38) segons les relacions funcionals anomenades de nivell 2.

8.7. LES RELACIONS RESIDÈNCIA-TREBALL

1 En els gràfics i en els mapes adjunts s'expressen els resultats d'aquesta anàlisi, dels quals hom en pot extreure algunes conclusions. Més que cap altre sector de Catalunya, la part central és dominada per la presència abassegadora de Barcelona, que rep emissions de població activa de totes les àrees que l'envolten. La intensitat superior existeix en els fluxos procedents del sector meridional del Baix Llobregat, de Martorell en avall (> 25 per cent d'actius residents), de la resta de la comarca del Barcelonès (> 30 per cent d'actius residents), del sector meridional del Maresme (25 per cent d'actius residents) i del sector vallesà (25 per cent d'actius residents). La influència de Barcelona, dins l'Àrea Metropolitana va disminuint en relació directa amb la distància, tot i que es manté força constant en els municipis situats al llarg de les carreteres i dels canals fluvials. Excepte la ciutat de Manresa, la influència determinant de Barcelona no s'estén més enllà de la serralada prelitoral.

2 Apareixen uns centres d'actuació de menor importància, però que tot i emetre diàriament població activa vers Barcelona, actuen com a centres d'atracció rodal. Els més significatius són:

Mataró, que rep emissions de població activa del seu rodal immediat, en què es manté un centre relativament important a Arenys de Mar;

Granollers, que atreu força població activa dels seus environs, on apareixen petits centres receptors a la Garriga i a Vilamajor;

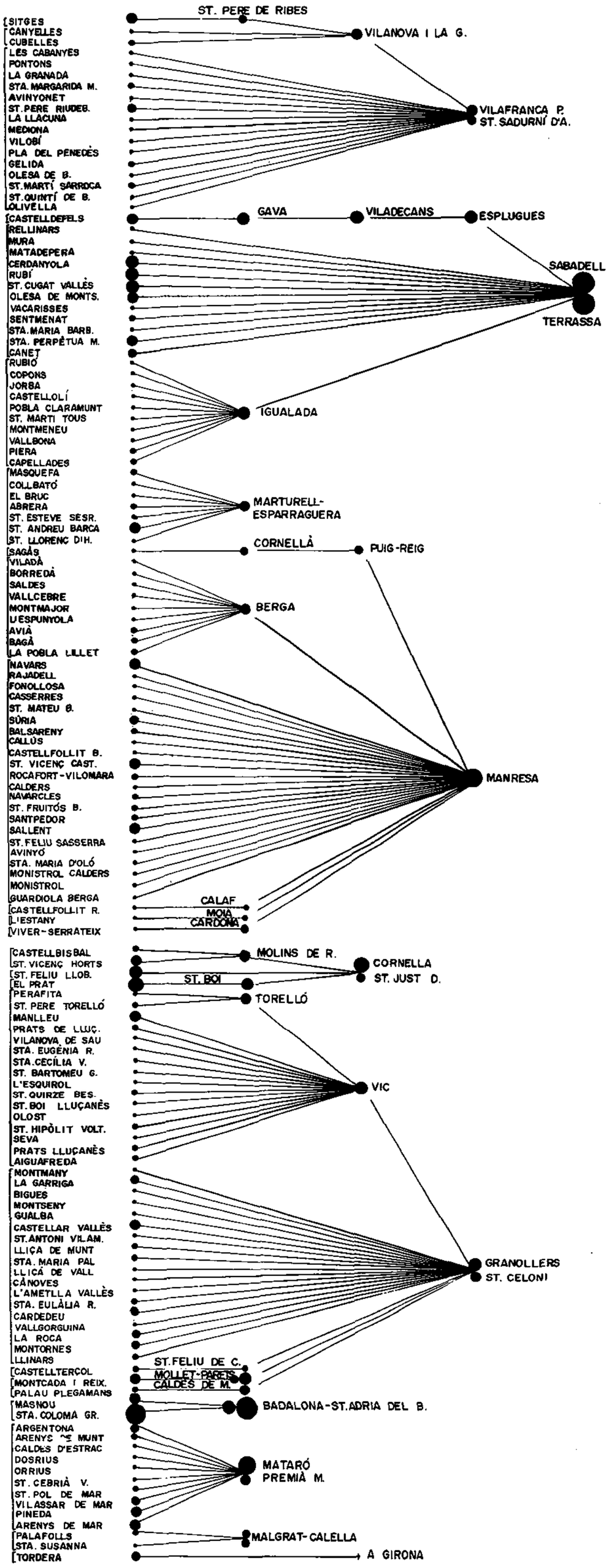
St. Celoni, on, com a conseqüència de la recent implantació industrial que encara s'està desenvolupant, apareix una gran concentració de població activa procedent dels pobles propers;

Terrassa, com a centre receptor important dels municipis propers;

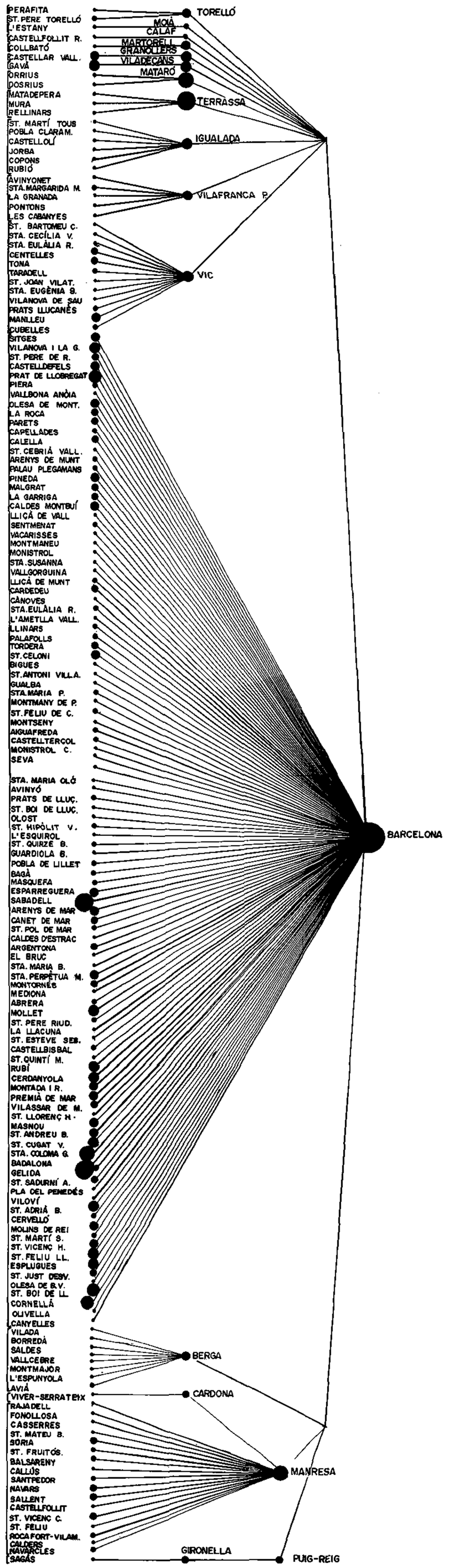
Martorell, que apareix com un important centre laboral, recollint molta població entorn dels municipis del sector-xarnera del Baix Llobregat (de Martorell a Esparreguera);

St. Sadurní d'Anoia, que es manifesta com un important centre de treball de la rodalía immediata;

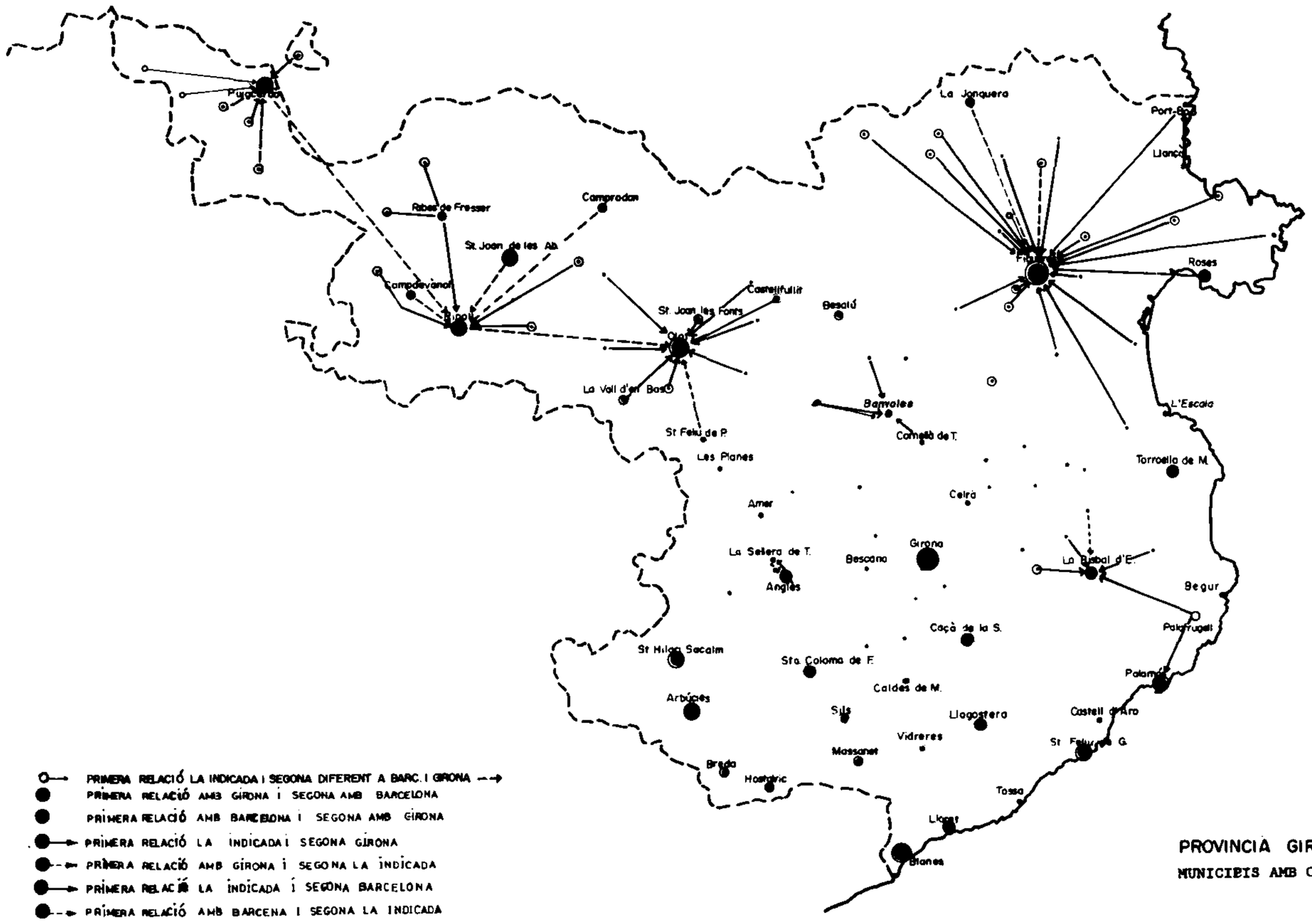
Mapa 8.9.- Estructura de relacions.
Trucades telefòniques. Província de Barcelona



Mapa 8.10.- Estructura de relacions.
Trucades telefòniques. Província de Barcelona



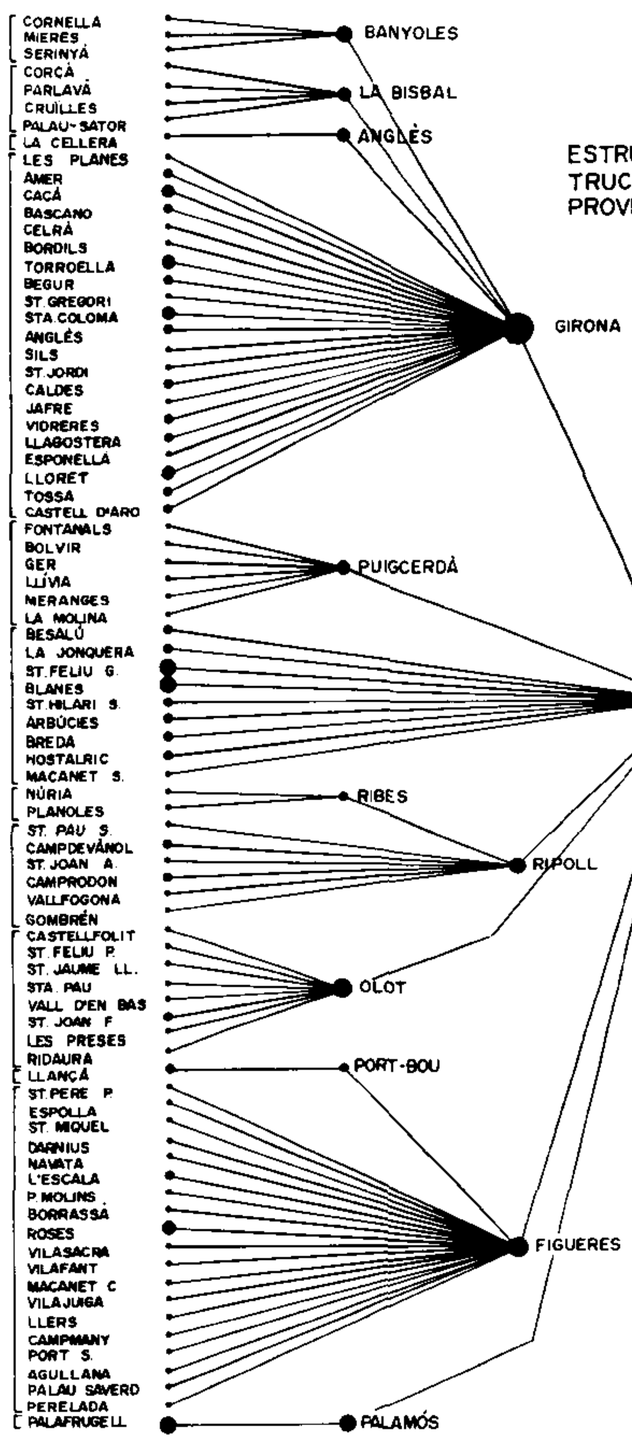
Mapa 8.11.- Trucades telefòniques. Província de Girona



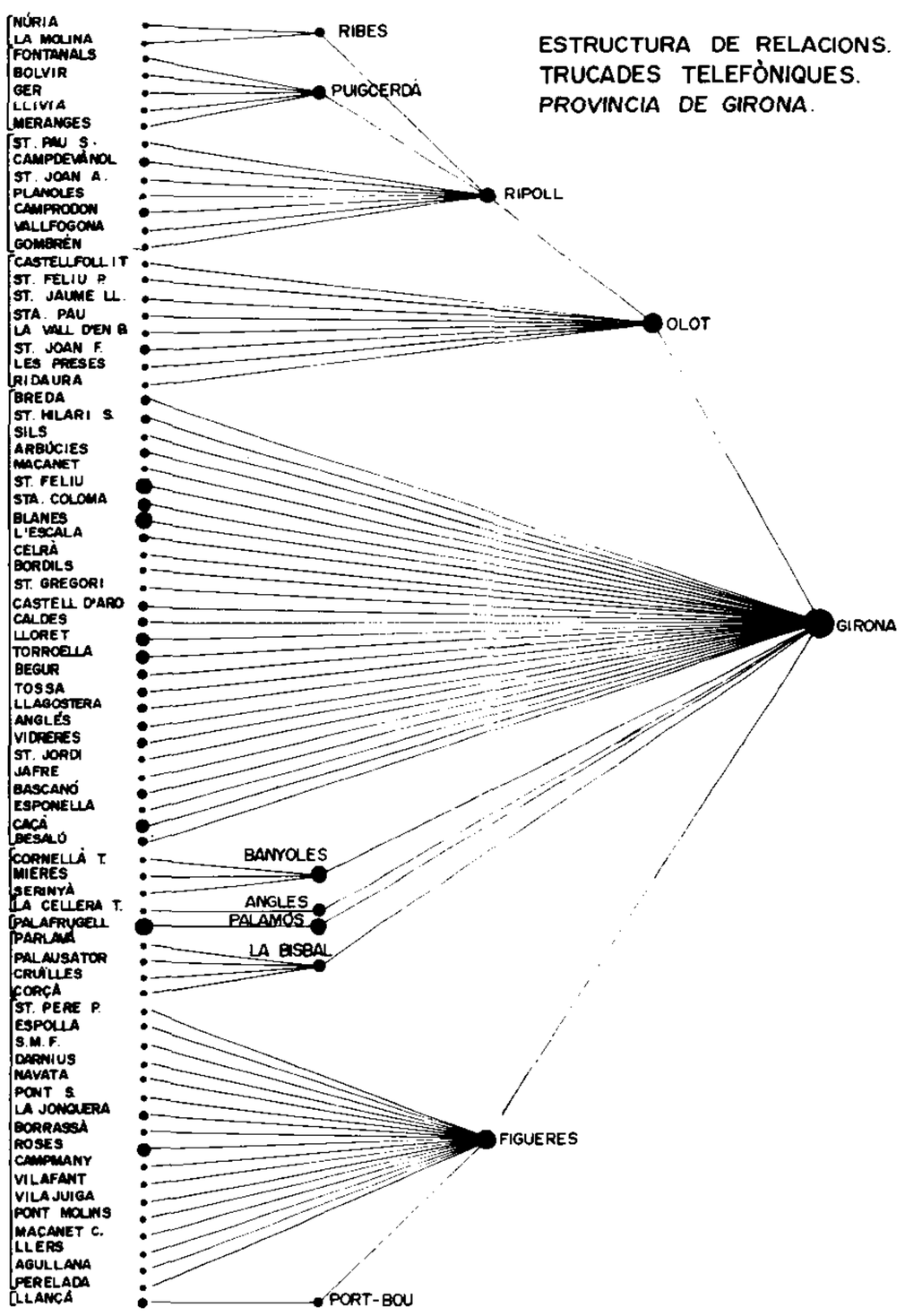
PRIMERA RELACIÓ LA INDICADA I SEGONA DIFERENT A BARC. I GIRONA
PRIMERA RELACIÓ AMB GIRONA I SEGONA AMB BARCELONA
PRIMERA RELACIÓ AMB BARCELONA I SEGONA AMB GIRONA
PRIMERA RELACIÓ LA INDICADA I SEGONA GIRONA
PRIMERA RELACIÓ AMB GIRONA I SEGONA LA INDICADA
PRIMERA RELACIÓ LA INDICADA I SEGONA BARCELONA
PRIMERA RELACIÓ AMB BARCENA I SEGONA LA INDICADA

PROVINCIA GIRONA
MUNICIPIS AMB CENTRAL TELEFÒNICA

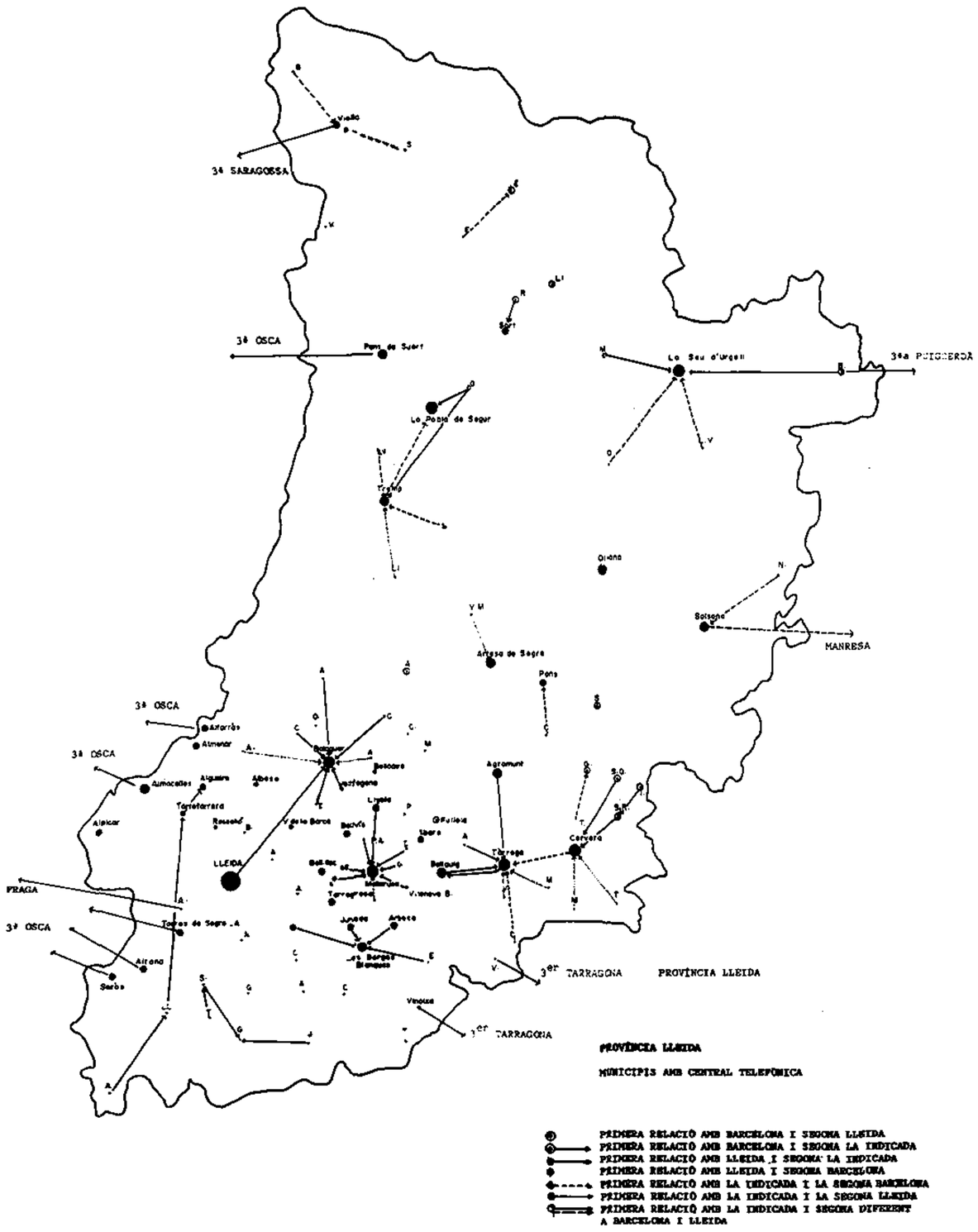
Mapa 8.12.- Estructura de relacions
Trucades telefòniques. Província de Girona



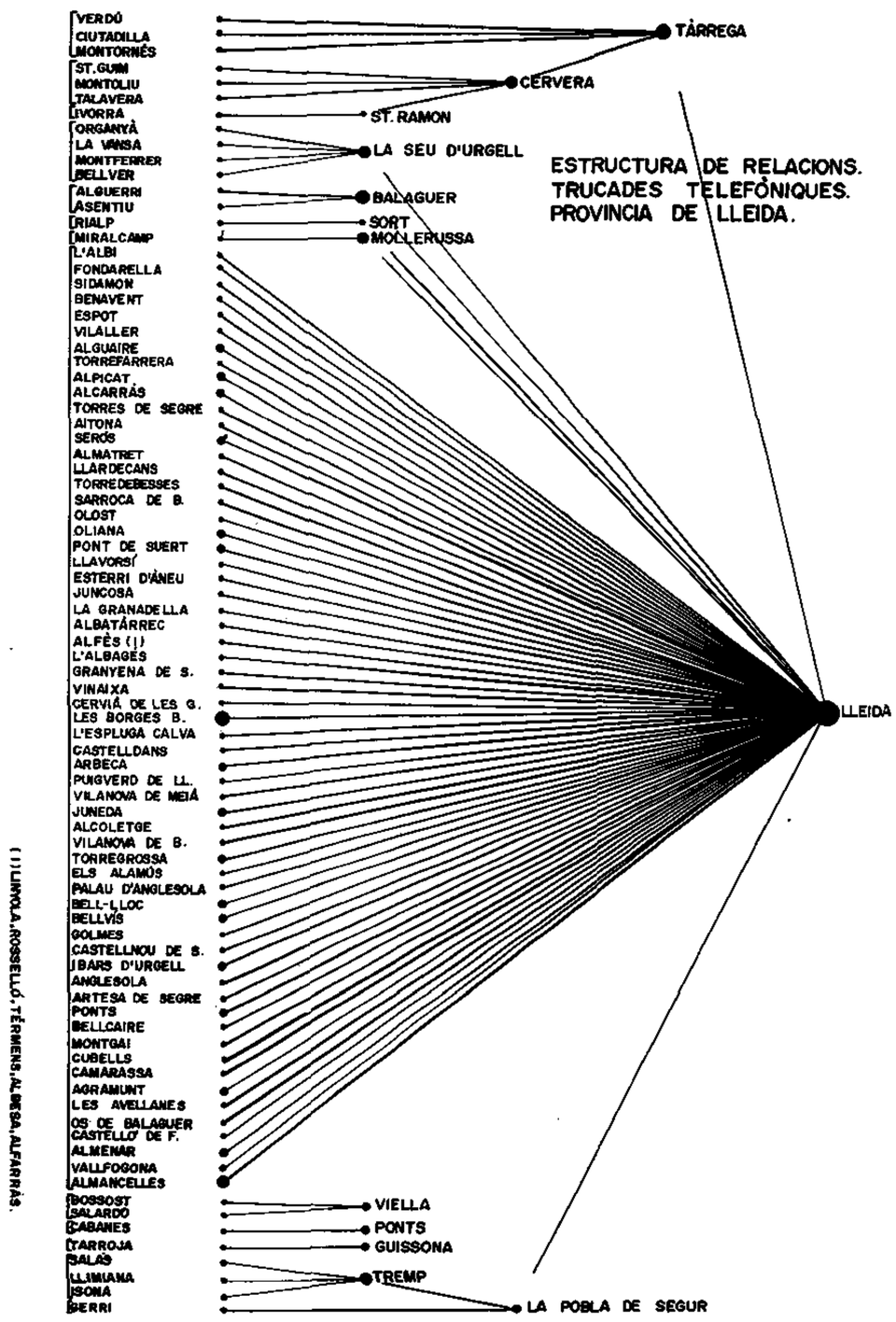
Mapa 8.13.- Estructura de relacions.
Trucades telefòniques. Província de Girona



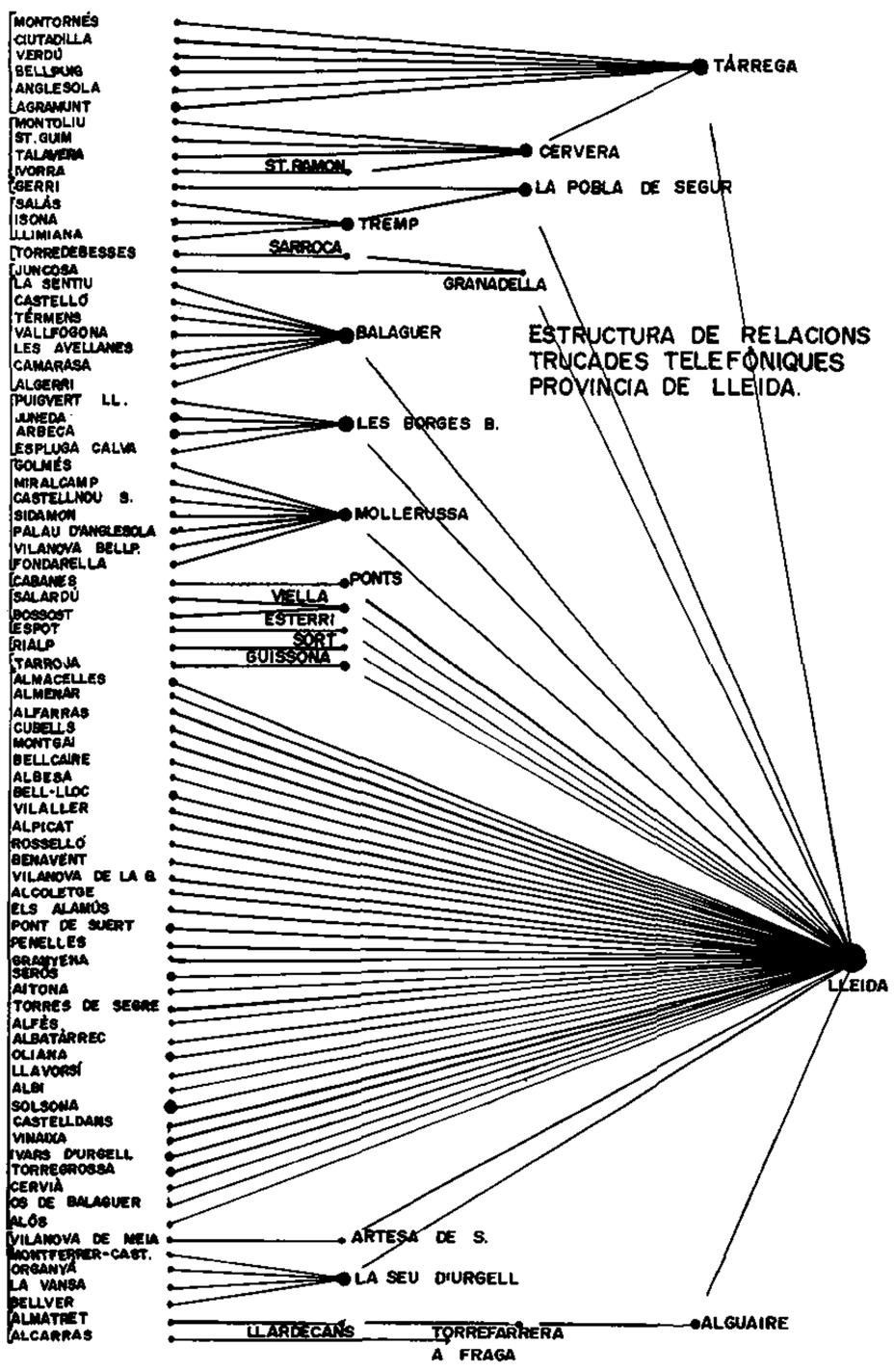
Mapa 8.14.- Trucades telefòniques. Província de Lleida



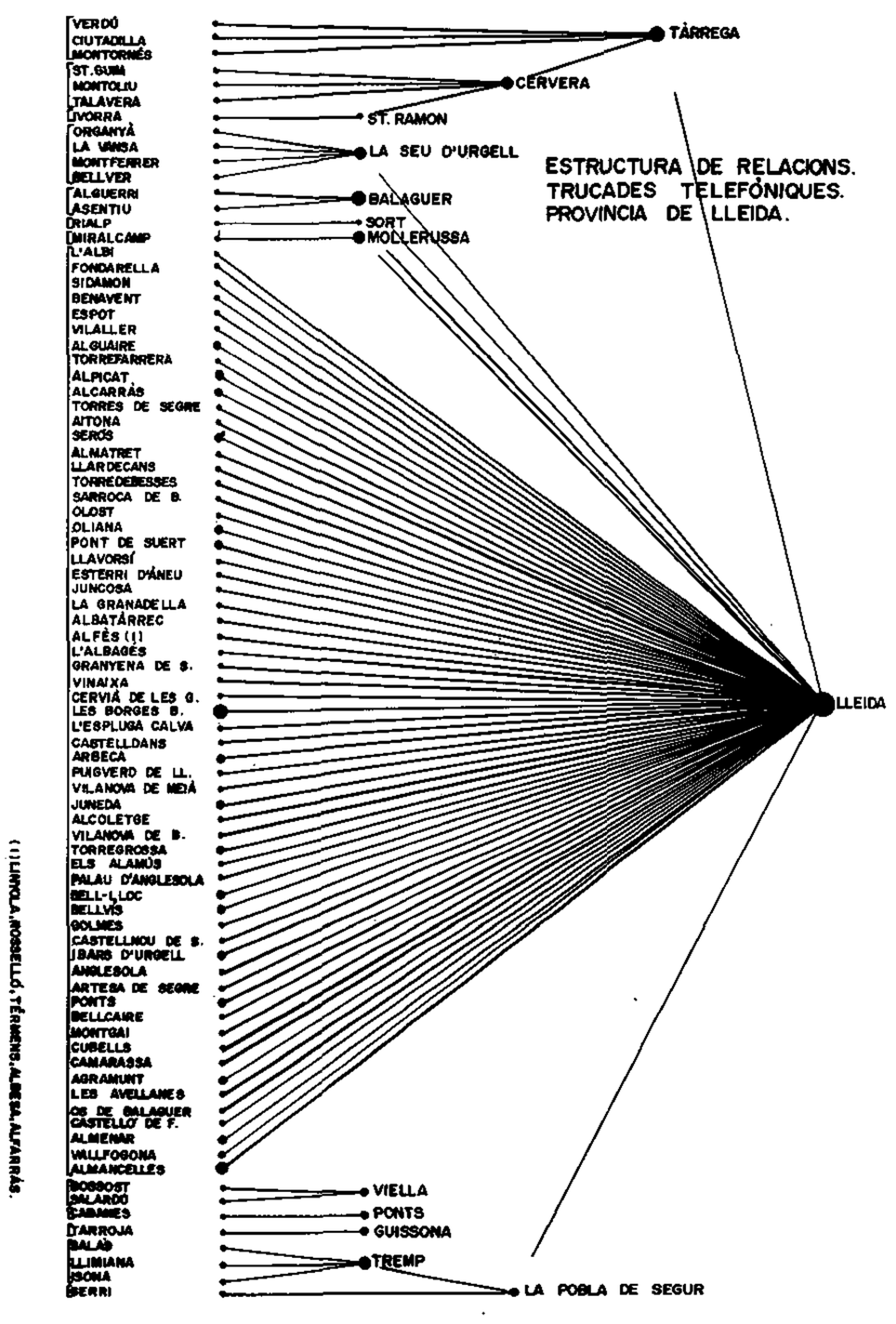
Mapa 8.15.- Estructura de relacions.
Trucades telefòniques. Província de Lleida



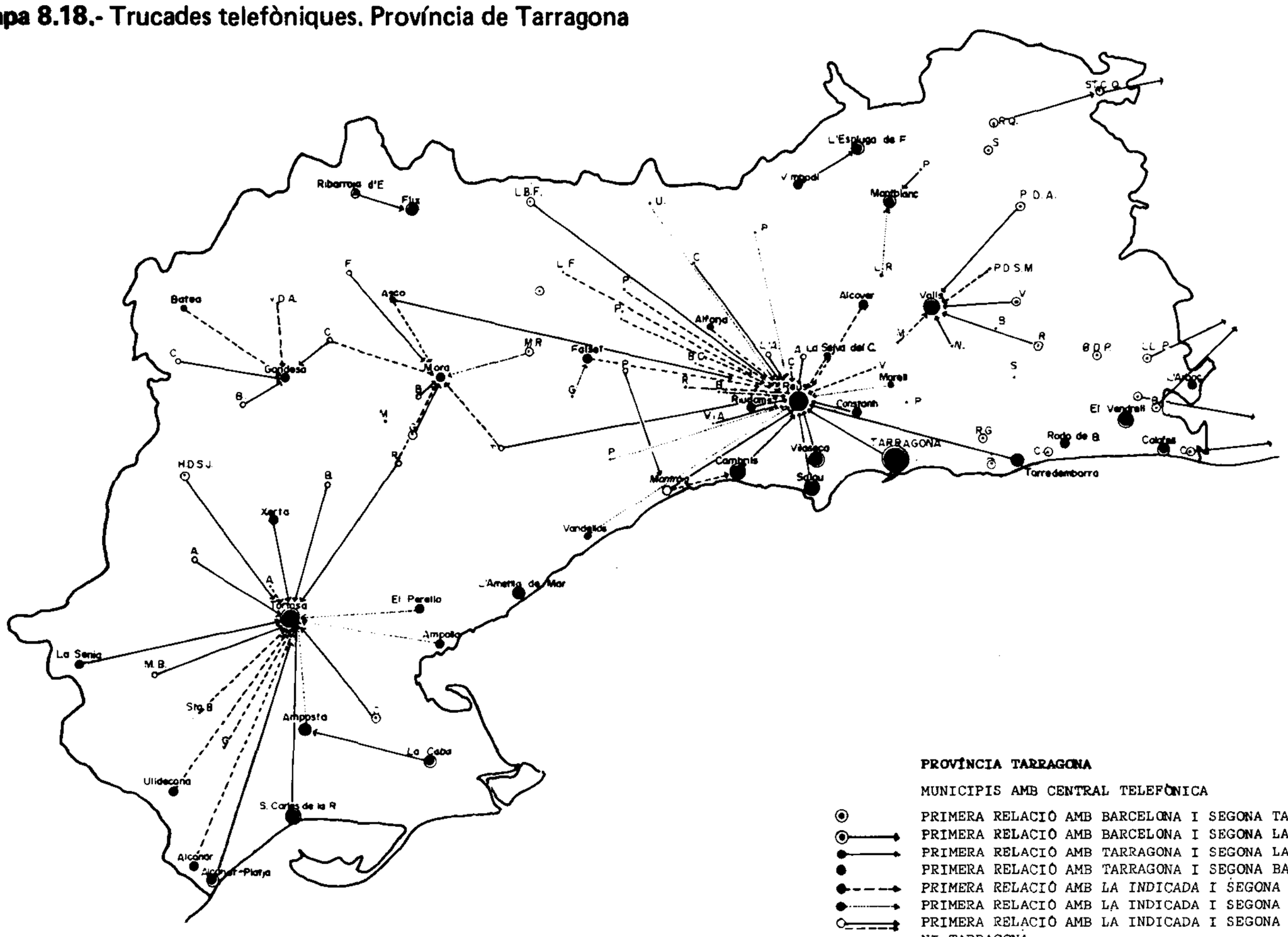
Mapa 8.16.- Estructura de relacions
Trucades telefòniques. Província de Lleida



Mapa 8.17.- Estructura de relacions.
Trucades telefòniques. Província de Lleida



Mapa 8.18.- Trucades telefòniques. Província de Tarragona

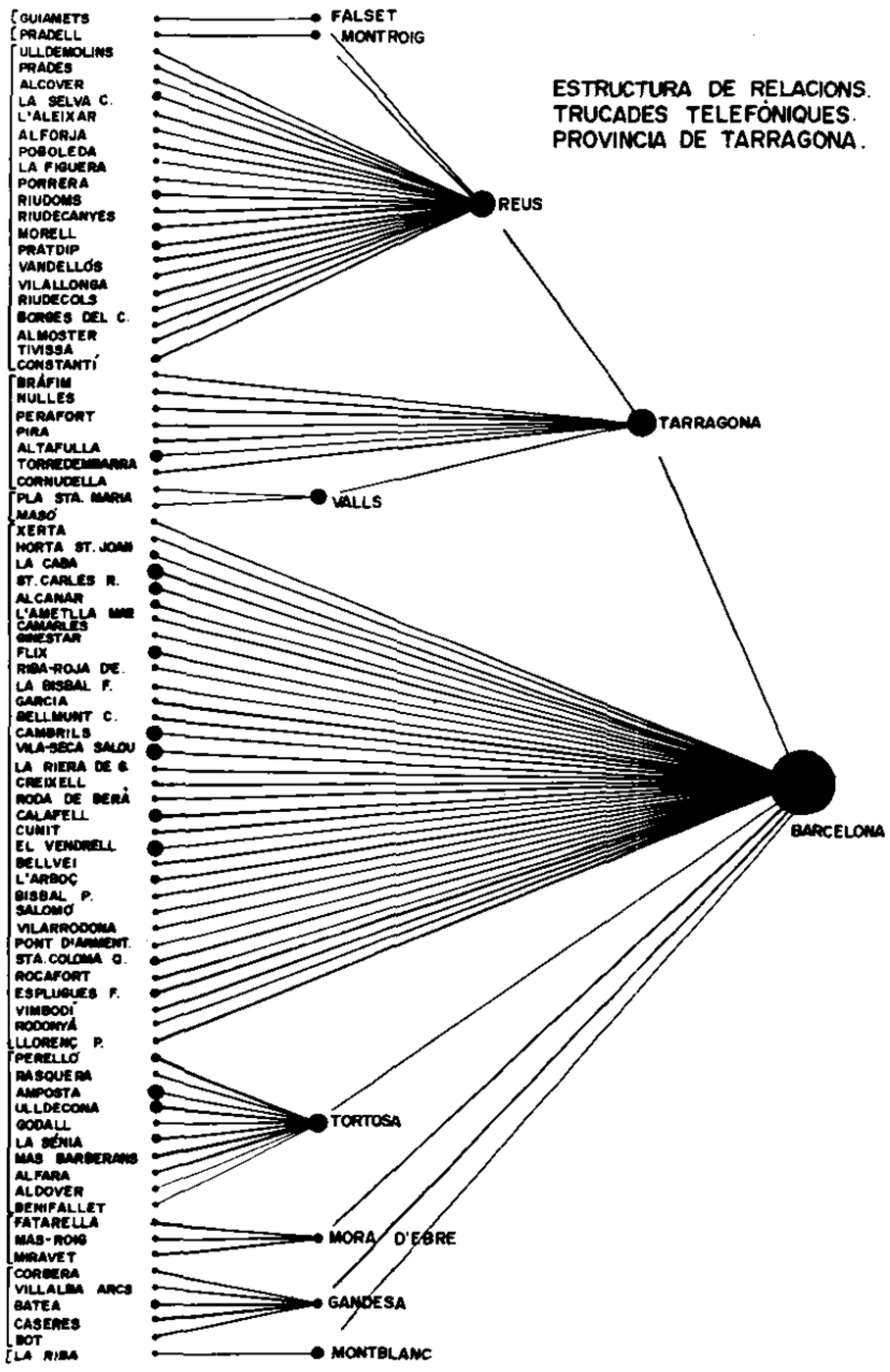


PROVÍNCIA TARRAGONA

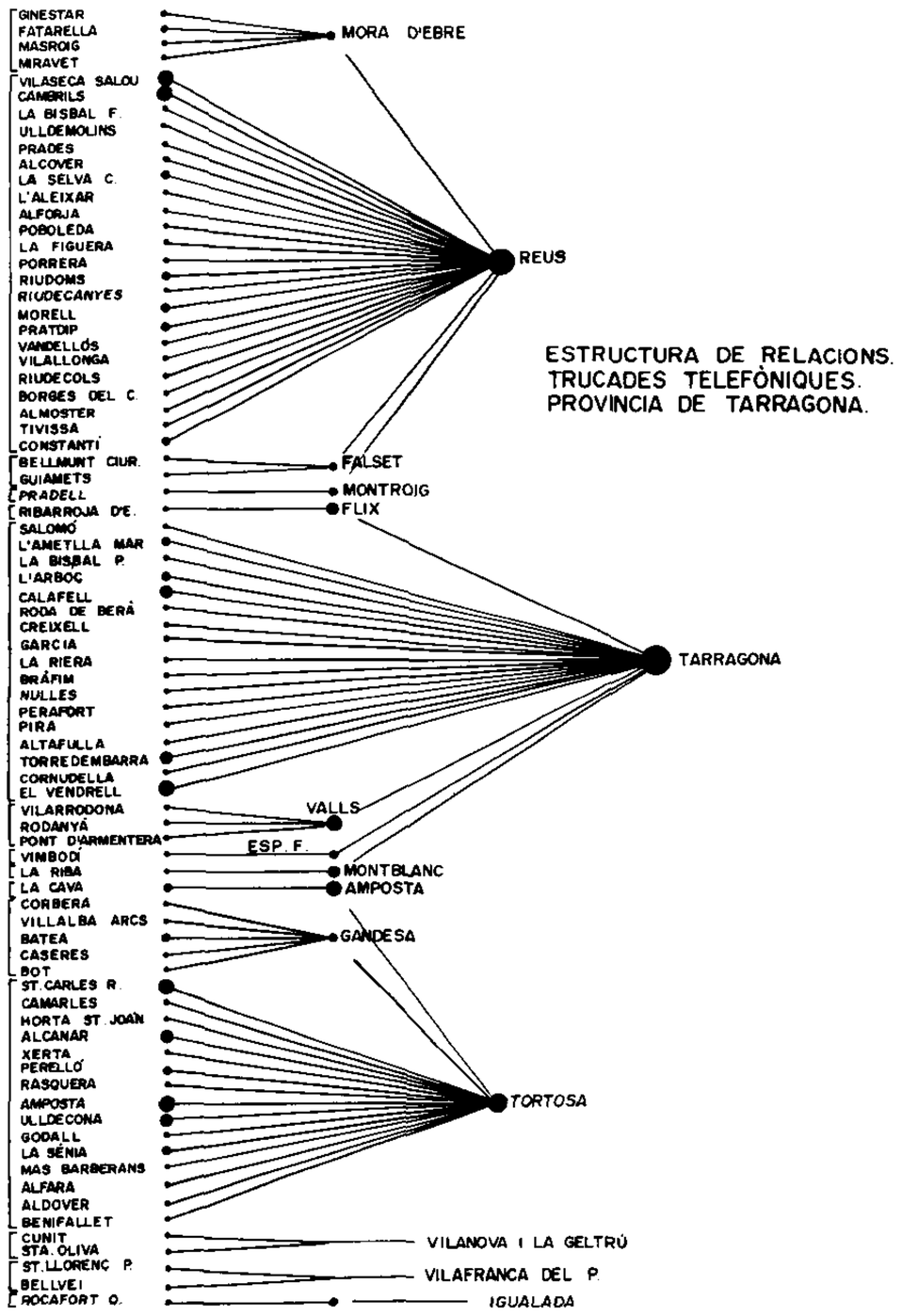
MUNICIPIS AMB CENTRAL TELEFÒNICA

- PRIMERA RELACIÓ AMB BARCELONA I SEGONA TARRAGONA
- PRIMERA RELACIÓ AMB BARCELONA I SEGONA LA INDICADA
- PRIMERA RELACIÓ AMB TARRAGONA I SEGONA LA INDICADA
- PRIMERA RELACIÓ AMB TARRAGONA I SEGONA BARCELONA
- *PRIMERA RELACIÓ AMB LA INDICADA I SEGONA A BARCELONA*
- PRIMERA RELACIÓ AMB LA INDICADA I SEGONA A TARRAGONA
- PRIMERA RELACIÓ AMB LA INDICADA I SEGONA NI BARCELONA NI TARRAGONA

Mapa 8.19.- Estructura de relacions.
Trucades telefòniques. Província de Tarragona



Mapa 8.20.- Estructura de relacions.
Trucades telefòniques. Província de Tarragona



Manresa, que recull força població activa del sector meridional del Pla de Bages on, com s'ha dit, la influència de Barcelona és molt menor. Com que la distància és el factor determinant, al Bages apareixen alguns centres receptors menors i d'ordre inferior: Navars, Balsareny, Súria;

Vilanova i la Geltrú es manifesta com el centre laboral receptor de població activa més notable del Garraf Meridional;

Vic, que és el primer centre receptor de la Plana i que estén la seva influència vers les regions muntanyoses veïnes i els altiplans propers on la influència esdevé molt més laxa, a causa de la dificultat de les comunicacions. Aquestes dificultats viàries han facilitat la independització de centres d'atracció d'inferior ordre a Olost i Prats (altiplà del Lluçanès), Torelló-Manlleu i St. Hipòlit, a causa de la implantació industrial ja antiga i l'àrea Tona-Centelles-Balenyà, que, darrerament, comença a destacar-se amb força;

Pineda, que apareix com un centre d'atracció important del sector septentrional del Maresme, amb el veïnatge de dos centres menors: Calella i Malgrat;

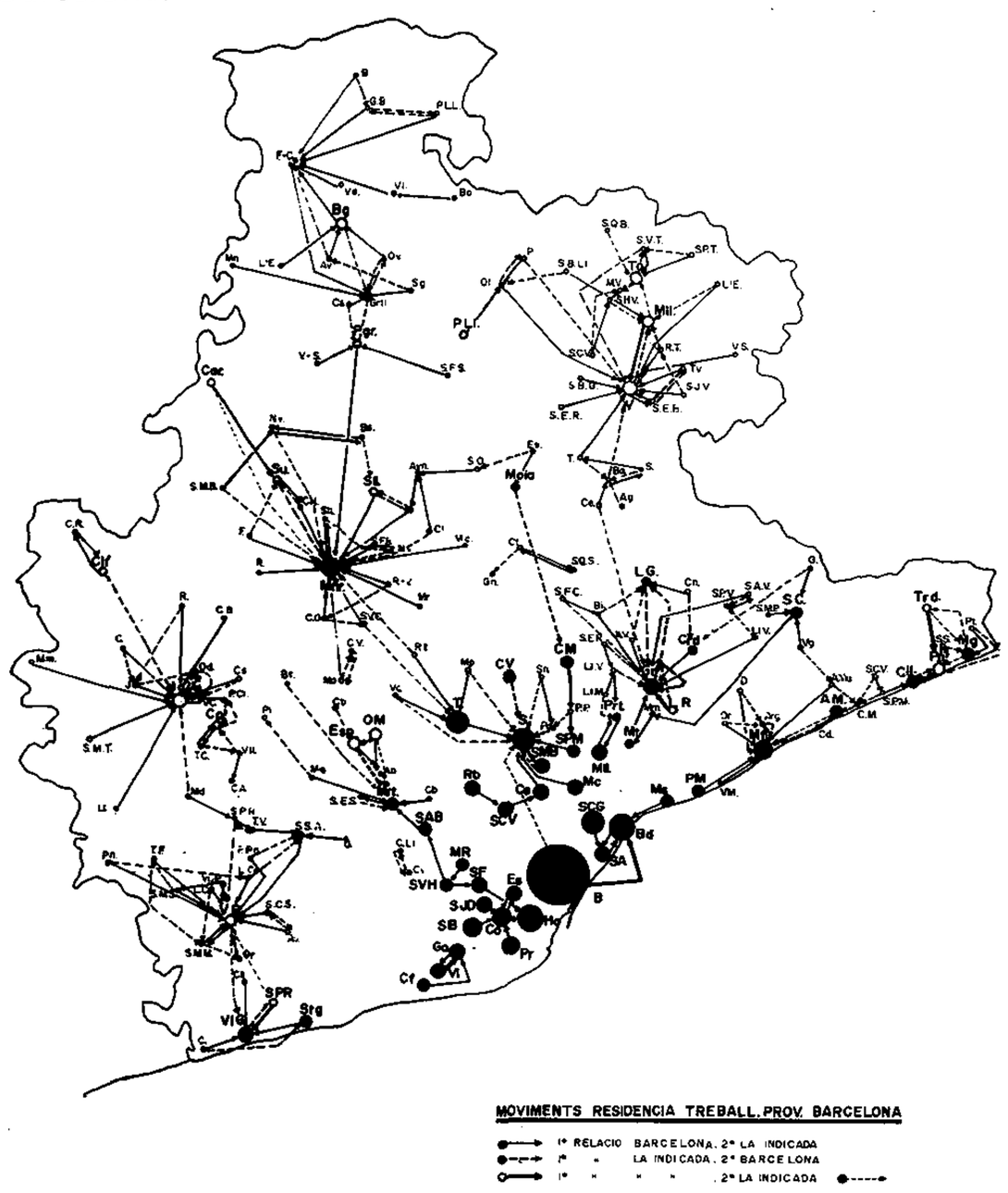
Fígols-Cercs, que apareix com el centre d'atracció laboral amb més importància en l'Alt Berguedà;

Gironella, centre laboral indiscutible d'un rodal que abasta fins a Montmajor;

Berga, centre que atreu la població activa del rodal immediat. Malgrat el paper de capital que ha jugat sempre, no estén la seva influència aigües amunt del Llobregat a causa de les dificultats de les comunicacions i de la competència de Fígols-Cercs.

Igualada, que es demostra com un centre laboral de gran importància per a tots els pobles de la seva àrea immediata en els quals, gairebé mai, no apareix la implantació industrial.

Mapa 8.21.- Moviments residència-treball. Província de Barcelona.



Vilafranca del Penedès-Santa Margarida i els Monjos, que és el gran centre receptor de la població activa del sector penedenc. En alguns dels seus municipis la població activa que diàriament es desplaça a Vilafranca supera el 30 per cent del respectiu cens d'actius.

3 Sobta, d'antuvi, l'escassa atracció laboral de Sabadell, la indústria i els seus serveis de la qual es nodreixen de la població activa resident en el seu propi terme i de la dels municipis de Barberà, St. Quirze i Castellar, quasi exclusivament. Hom s'adona que la influència dels centres abans esmentats tendeix a limitar-se a una àrea petita de magnitud sempre inferior a la comarcal, ja que els desplaçaments mai no hi són superiors a una hora de viatge.[23] També és evident que els principals centres de recepció de personal laboral són situats en les principals vies de comunicació, ja que la implantació industrial sempre cerca la rapidesa per al transport personal i dels productes.

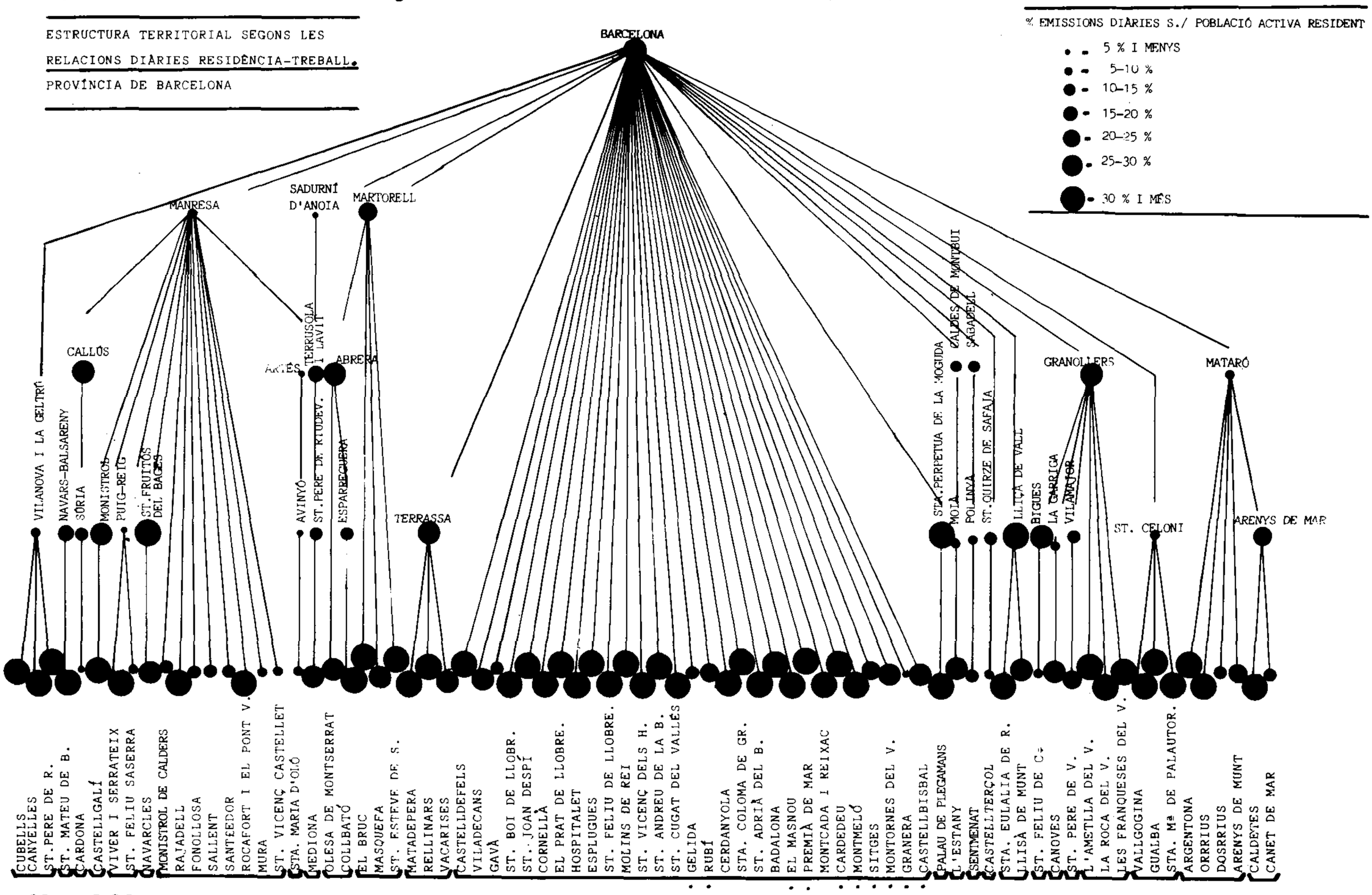
4 Finalment, hom pot creure que és possible que els moviments residència-treball perdin importància en allunyar-se dels eixos viaris principals, a causa de l'accentuació del caràcter agrícola de l'economia amb la seva corresponent immobilitat laboral. Al voltant de Barcelona, doncs, apareix estretament lligada a la capital el territori de l'Àrea Metropolitana. Més enllà, apareix preeminent el paper de Manresa com a centre principal aglutinant de les terres interiors de la província barcelonina.

5 Resumint totes aquestes conclusions, de l'anàlisi de les relacions residència-treball, hom pot dir que la província de Barcelona és presidida per un sector privilegiat constituït per l'antiga Àrea Metropolitana de Barcelona, i per un cinyell de terres diverses, no incloses en l'àrea però que hi estan estretament lligades i entre les quals destaca el paper de Manresa. La zona de relacions més intenses dins de l'Àrea Metropolitana, coincideix amb l'àmbit de la Corporació Metropolitana de Barcelona, que presenta un conjunt de subsistemes metropolitans en el sentit ja expressat [24] deduïts de l'anàlisi de connectivitats.

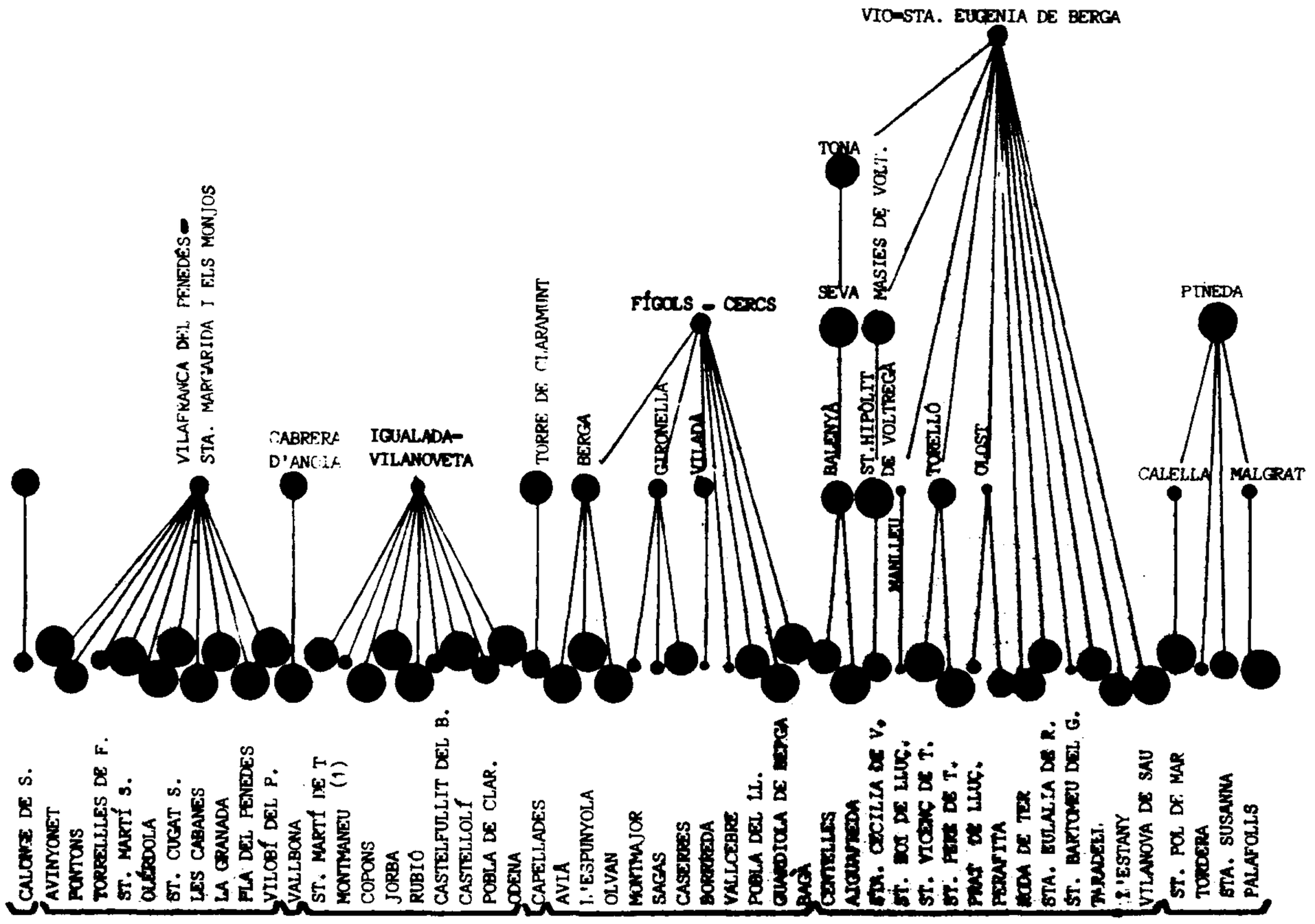
6 Comparant aquests resultats amb els oferts per la Ponència de la Divisió Territorial de 1932/36 hom hi constata diferències notables: La Ponència va tractar aquelles terres amb uns criteris d'uniformitat, agrupant-les en la Regió I (de Barcelona), la regió VII (de Vic) i la regió VIII (de Manresa) sense establir-hi jerarquitzacions de cap classe. En l'actualitat, en canvi, i d'acord amb els resultats de l'anàlisi dels fluxos residència-treball, apareix ben palès el fenomen metropolità de Barcelona, havent-se agrupat les terres restants entre les que es relacionen més amb l'Àrea Metropolitana i les que en resten més al marge, en una jerarquització ben marcada, on destaca, clarament, la posició de Manresa; la influència de Manresa, però, en aquest aspecte, no supera l'eix del Llobregat.

23. Vegeu, Generalitat de Catalunya: «*Desplaçaments per motiu de treball i d'estudi a les comarques catalanes*». Direcció General de Transports. Barcelona 1979. Els modes de la distribució dels desplaçaments segons distància estan al voltant dels quatre quilòmetres (motiu estudis) i al voltant dels 10-15 km (motiu treball) per la major part de comarques.
24. Vegeu Capítol 8.4.: «Sistemes urbans. Els cas de Barcelona».

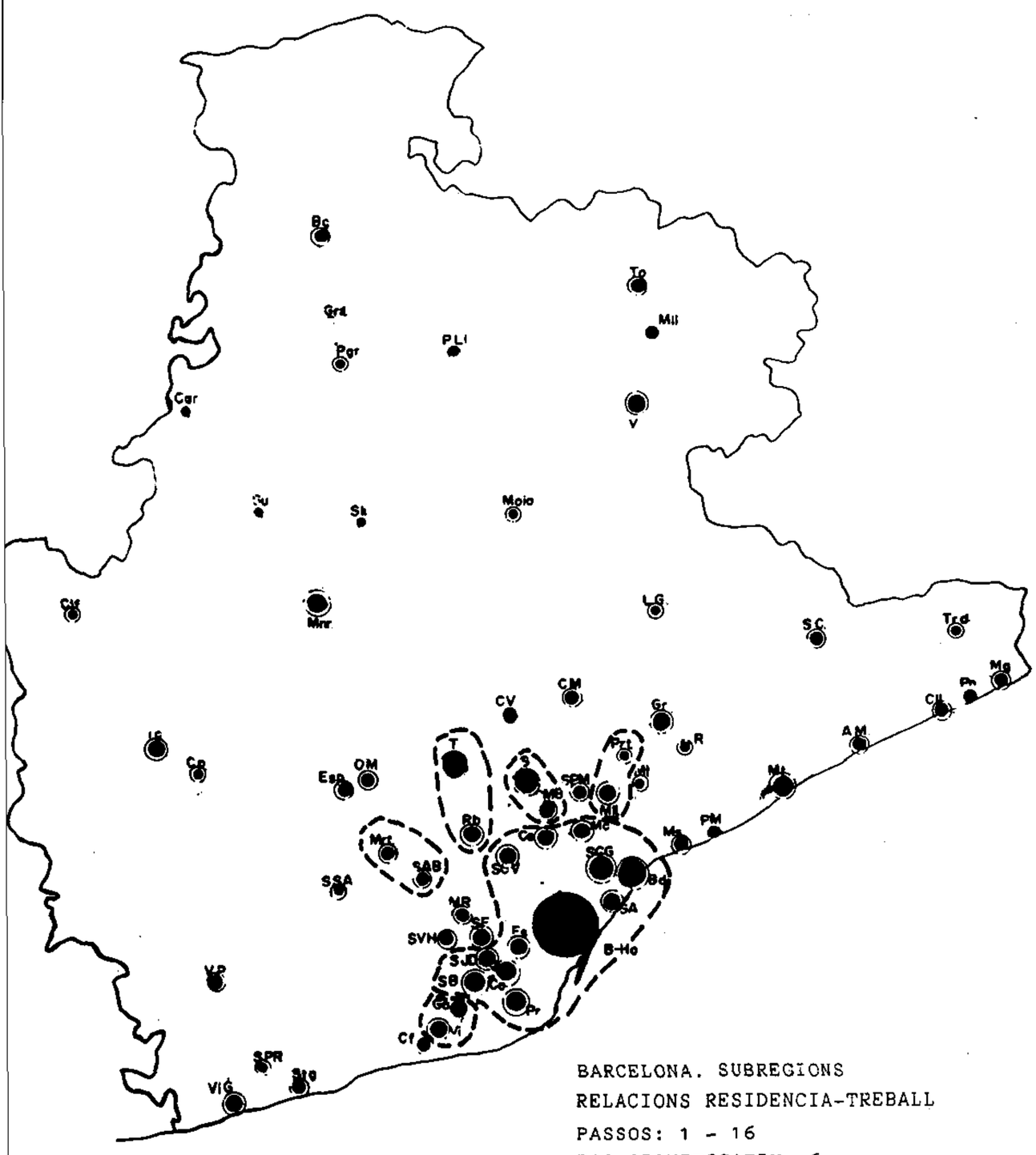
Mapa 8.22.- Estructura territorial segons les relacions residència-treball. Municipis dependents de Barcelona-ciutat



Mapa 8.23.- Estructura territorial segons les relacions residència-treball. Municipis no dependents de Barcelona-ciutat



Mapa 8.24.- Relacions residència-treball.
Barcelona. Subregions



BARCELONA. SUBREGIONS
RELACIONS RESIDENCIA-TREBALL
PASSOS: 1 - 16
PAS SIGNIFICATIU: 6

7 Si es comparen els resultats de l'anàlisi de les relacions residència-treball, enriquides amb el comentari dels resultats de les enquestes efectuades a ajuntaments i de les entrevistes a diverses persones significatives, amb els resultats de l'anàlisi de les trucades telefòniques que s'exposen en el capítol anterior, hom pot extreure'n diverses conseqüències. En primer lloc, les relacions residència-treball ofereixen unes àrees menors i més individualitzades que no les que deriven de les relacions telefòniques ja que el factor distància és determinant en les primeres. I, en segon lloc, una conseqüència del fet dit abans és que així com els moviments residència-treball rares vegades franquegen la Serralada Prelitoral, la dificultat que representa aquesta barrera és molt menor en el referent a les trucades telefòniques. Malgrat tot, només Manresa té una relació relativament important amb centres de la Depressió prelitoral.

8 Hi ha algunes diferències notables entre ambdues anàlisis (per residència-treball i trucades telefòniques):

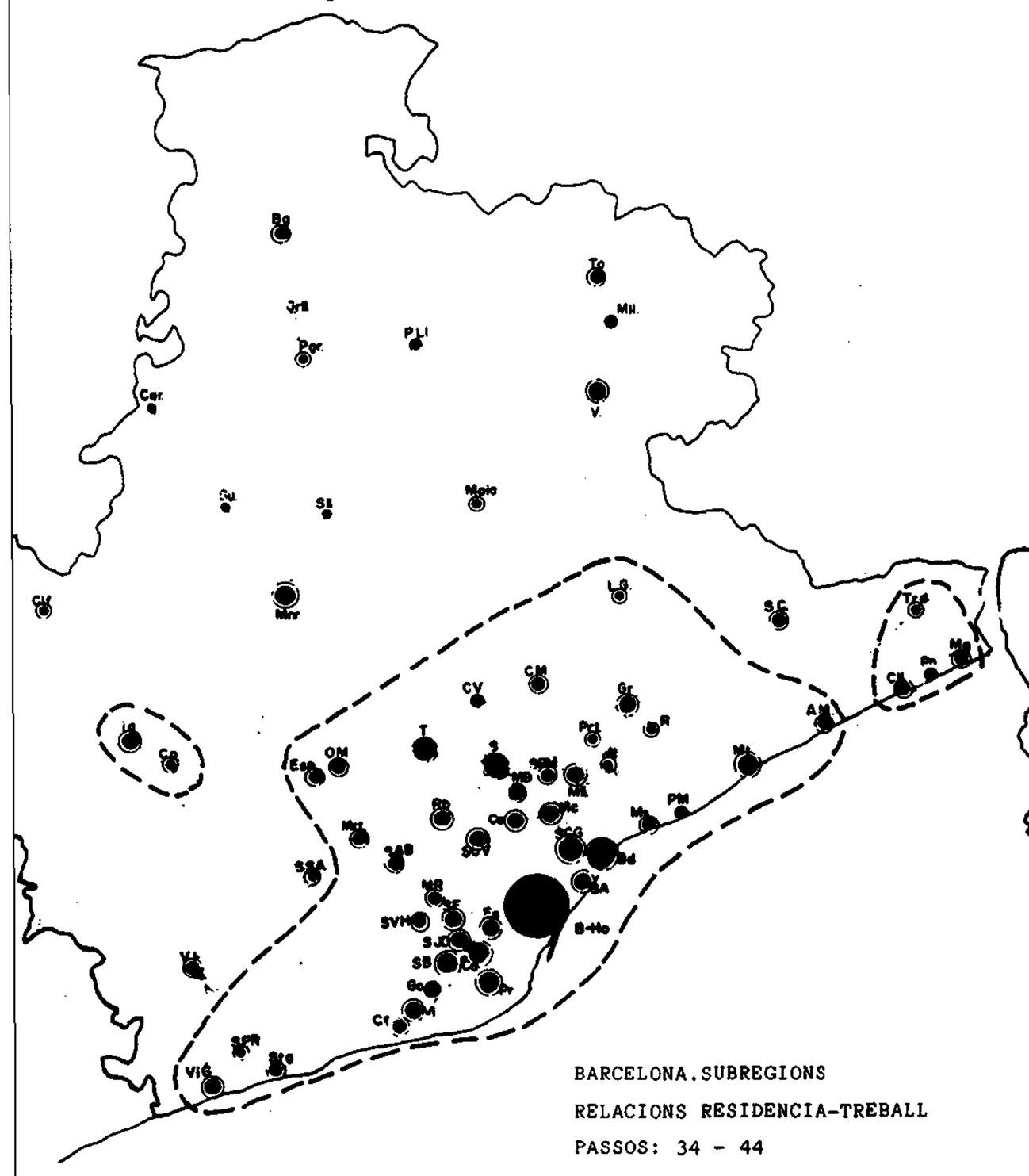
Calaf, que telefònicament apareix unit amb Manresa, quan, laboralment hi apareixia amb Igualada.

Moià, que telefònicament apareix vinculat amb Manresa, quan, laboralment hi apareix amb Caldes de Montbui.

Tordera, que telefònicament apareix lligat amb Girona, quan, laboralment hi apareix amb Pineda.

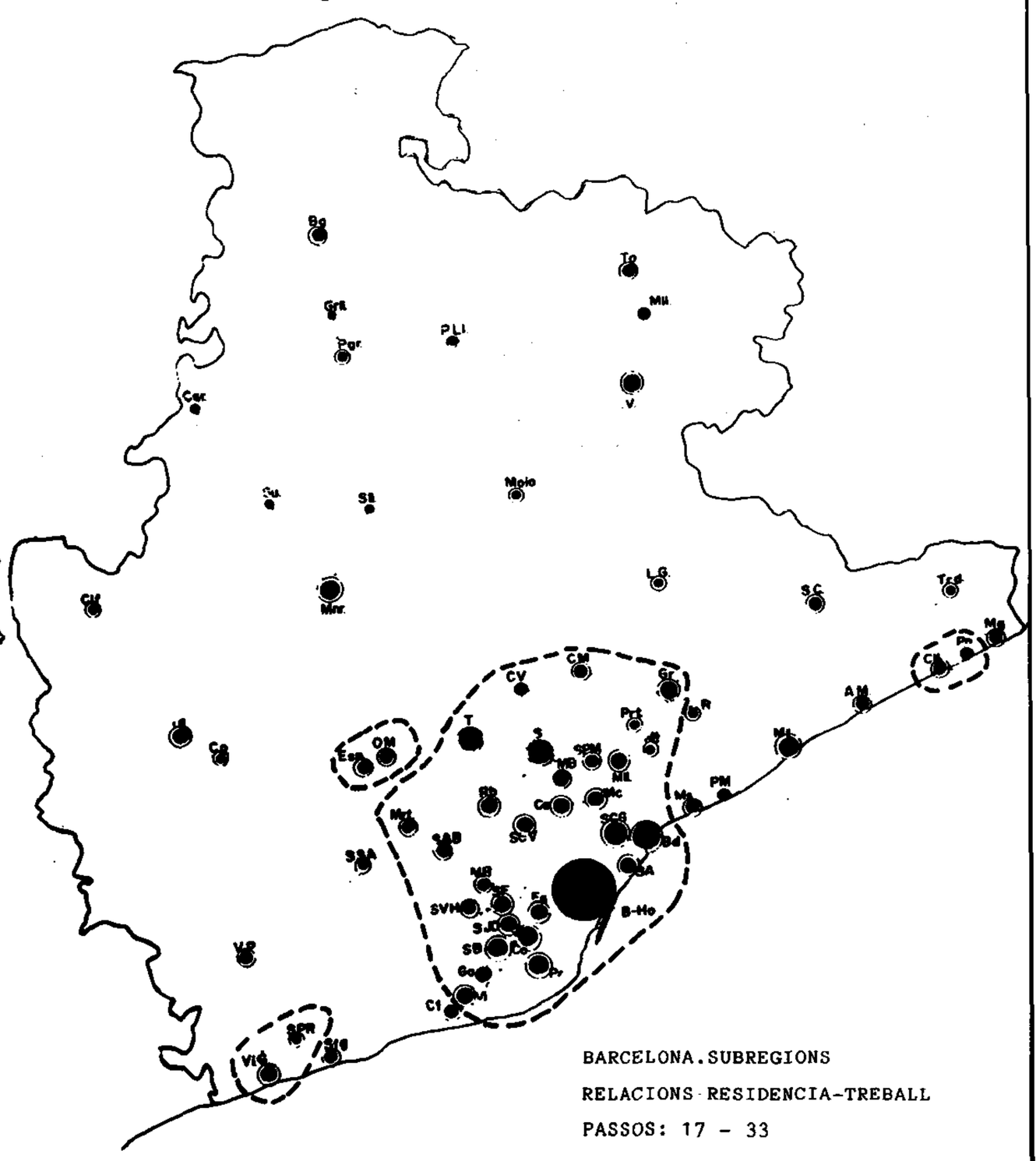
Viver-Serrateix, que telefònicament apareix lligat a Cardona i a Manresa, quan, laboralment hi apareix amb Puig-reig.

Mapa 8.25.- Relacions residència-treball.
Barcelona. Subregions



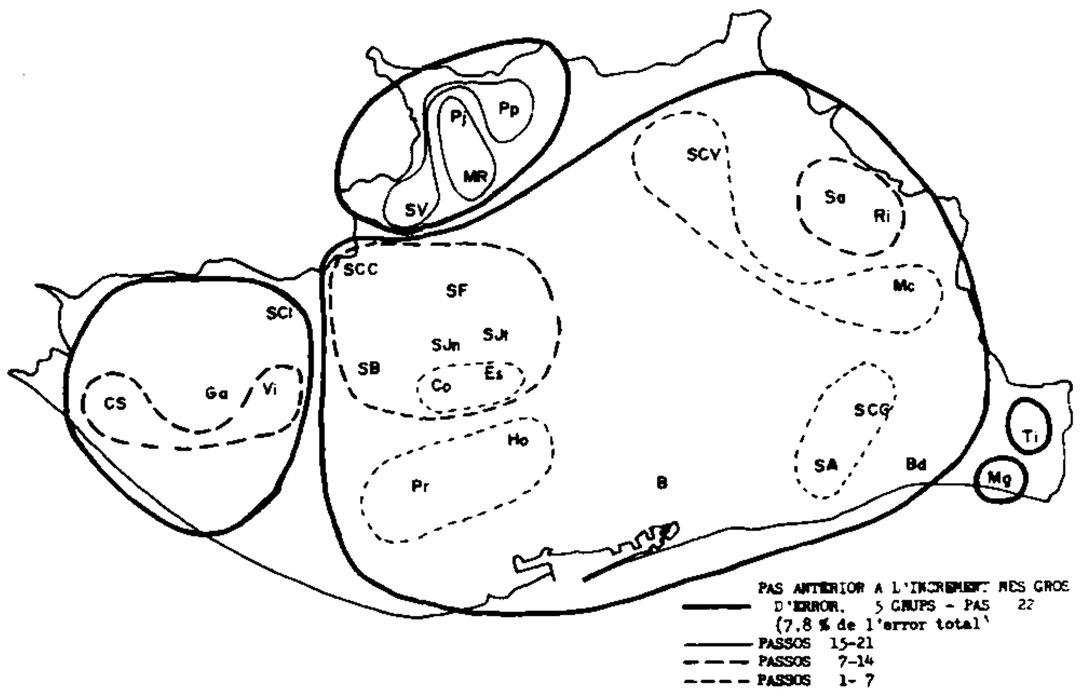
BARCELONA.SUBREGIONS
RELACIONS RESIDENCIA-TREBALL
PASSOS: 34 - 44

Mapa 8.26.- Relacions residència-treball.
Barcelona Subregions



BARCELONA.SUBREGIONS
RELACIONS RESIDENCIA-TREBALL
PASSOS: 17 - 33

Mapa 8.27.- Estudi de connectivitats intermunicipals. Sistemes de residència-treball. Municipis de la CMB.



St. Feliu Saserra, que telefònicament apareix lligat a Manresa, quan, laboralment hi apareix amb Puig-reig.

Vilada, Borredà i la Pobla de Lillet, que, telefònicament, apareixen lligats a Berga, quan, laboralment ho són amb Fígols-Cercs.

La Llacuna i Mediona, que telefònicament apareixen vinculades amb Vilafranca del Penedès, quan, laboralment, ho són amb Igualada.

Cal reconèixer que les àrees o nuclis esmentats presenten, doncs, *centralitats compartides.* Són territoris, xarneres o ròtules, que formen entorn i tenen, a la vegada, dependències de diferents tipus amb d'altres nuclis. Equivalen al concepte ja esmentat de «camp urbà» o zones d'indiferència en territoris d'àmplia mobilitat i interrelacions. De l'anàlisi fet, apareix molt clar que l'organització territorial de la província de Barcelona (que, per analogia, es pot *generalitzar a la resta de Catalunya*) és formada per uns sectors que hom podria anomenar «subcomarcals» o de «rodalia» que són els contenidors territorials de gran part de les relacions de base diària, és a dir, del fenomen urbà. L'escala territorial significativa per sobre de la rodalia és l'entorn metropolità en un radi de quaranta quilòmetres a l'entorn de Barcelona.

8.8. LA INTERPRETACIÓ DE L'ESTRUCTURA TERRITORIAL DE CATALUNYA

1 S'ha arribat al coneixement de la realitat territorial de Catalunya mitjançant una anàlisi complexa i profunda per a poder contrastar les hipòtesis inicials amb la realitat.

Per a assolir-ho, s'han incorporat al coneixement directe del país, assolit amb una perseverant visita als indrets més diversos, els resultats de les anàlisis de les trucades telefòniques, dels moviments diaris de residència- treball, dels volums de relacions de compres, de la intensitat del tràfic, etc. Com a teló de fons, han estat presents l'evolució demogràfica de la població catalana, analitzant tendències i la situació actual, els problemes de la localització industrial i d'ocupació del sòl i els estudis sobre la morfologia de Catalunya i la seva influència en els transports, les comunicacions i els desplaçaments humans.

2 De l'anàlisi territorial que s'ha efectuat a Catalunya i que ha representat una part considerable d'aquest treball, hom en pot extreure algunes conclusions interessants. D'algunes se'n tenia un coneixement empíric que havia estat descrit per anàlisis fragmentàries realitzades en altres investigacions i per anàlisis funcionals sectorials que, els darrers temps, s'han dut a terme individualment o col·lectivament, per investigadors i institucions diverses. Però mancava una anàlisi general de la qüestió territorial catalana que permetés explicar científicament i avinentment la manera de funcionar el territori. I aquesta ha estat la tasca efectuada, de la qual com s'acaba de dir, hom pot extreure algunes conclusions interessants i algunes explicacions que representen aportacions noves al debat sobre la divisió i l'organització territorial de Catalunya.

3 En primer lloc, cal dir que en el territori català la presència de Barcelona és dominant en tots els aspectes i situacions com a veritable centre motor en la formació i en l'ordenació del territori, donant-li cohesió i conferint-li la unitat. Aquest paper dominant s'ha anat incrementant en els darrers decennis, tant pel creixement demogràfic de la ciutat i l'increment de la seva activitat industrial, com també, pel vessament poblacional i industrial tan espectacular vers la seva regió immediata. Avui, doncs, no es pot parlar del paper dominant de Barcelona referint-lo, només, als límits estrictes del seu terme municipal, sinó que hom ha de fer menció, d'una banda, del territori de la seva Corporació Municipal Metropolitana, i, per altra banda, també, del d'una àrea més gran d'influència metropolitana.

4 Hom ha de pensar que el territori de Catalunya, tal com es desprèn de l'anàlisi territorial, és compost per les àrees d'atracció de cinc grans ciutats que són àrees d'estructura jeràrquica semblant i que organitzen territoris de diversa entitat demogràfica i de diversa composició econòmica, però que es caracteritzen, totes, per estar supeditades a alguna de les dites cinc ciutats. Doncs bé, Barcelona, que és el centre clar de tot el territori català, actua, alhora, com a centre aglutinant d'una de les cinc àrees citades. Aquest paper aglutinador és indiscutible damunt les terres que componien l'antiga Àrea Metropolitana de Barcelona, però sembla que no es pot posar en dubte que les terres de Vic i les d'Igualada, tal com es desprèn de la dinàmica del seu creixement industrial més recent, són parts components de la regió de Barcelona.

5 D'entre les quatre altres àrees, destaquen pel seu arrelament territorial i per la seva influència, les tres tradicionals capitals provincials: Lleida, Tarragona i Girona. Un segle i mig de vigència de la divisió provincial espanyola ha tingut efectes territorials ben clars que han creat unes condicions estructurals i d'afirmació de les capitals provincials, no solament per la natural localització dels serveis administratius, sinó per l'establiment de xarxes de comunicació cada

vegada més denses i centralitzades i per factors generals de polarització.

Altrament, avui, les capitals provincials ja són centres demogràfics tan importants que poden ésser —i de fet ja són— centres d'ubicació de tots els serveis, funcions i competències que configuren una societat moderna. Per tot això, és innegable el paper ordenador d'extenses àrees de Catalunya efectuat per Lleida, Girona i Tarragonà, al paper de la darrera de les quals cal afegir els que es desprenen de la seva quasi conurbació amb Reus que els confereixen aspectes de caire metropolità. En el que fa referència a Lleida, hom pot comprovar, tal com també ho han fet d'altres recerques efectuades darrerament, que el seu paper de centre director regional dispensador de serveis, avui s'estén per un sector administrativament aragonès que va des de Montsó i Peralta fins a Fraga i Mequinensa.

6 Finalment, la cinquena àrea la presideix Manresa que, en els darrers temps s'ha erigit en el centre de les terres centrals de Catalunya, en les conques mitjanes i altes dels rius Llobregat i Cardener. El paper de Manresa s'estén pels territoris de la província de Barcelona no inclosos en el sector metropolità de la capital, amb les dues excepcions abans citades, i per les terres de Solsona, la integració de les quals a la província de Lleida mai no ha estat realitzada plenament, essent, en canvi, antiga la que realitzà amb les terres de l'àrea manresana.

7 Al dessota d'aquestes cinc grans entitats territorials, a Catalunya és palès el paper que juguen algunes ciutats en àrees menors, a les quals escauria la definició de comarca que formulà la Ponència del 32.

Són centres complexos de serveis, de mercats, d'activitat econòmica important i nusos de comunicació inevitables.

D'entre aquestes ciutats destaquen Figueres (centre exclusiu de les terres altes de l'Empordà), Vic (que estén la seva influència per totes les terres osonenques) i Tortosa, al voltant de la qual hi ha un conjunt de terres que li són supeditades, el lligam de les quals el constitueix el baix Ebre.

En aquest conjunt de ciutats hom es pot preguntar si no seria correcte d'incloure-hi els sectors metropolitans immediats de Barcelona i de Tarragona-Reus, i l'àrea de Manresa perquè, a part del paper de centres regionals, també actuen com a centres «comarcals» d'entitats territorials que els són directament i estretament dependents.

8 A continuació, en l'anàlisi de la realitat territorial, hom arriba a unes entitats menors característiques de l'organització actual de Catalunya. Són entitats amb caràcter de sistema urbà, en el sentit anteriorment esmentat. Hom hi pot distingir, tot i el punt de coincidència que representa la seva forta integració interna:

a) Entitats territorials en les quals és determinant l'existència d'un nucli de població superior a deu mil habitants (Vilafranca del Penedès, Igualada, Sabadell, Tàrrega, Palamós-Palafrugell, Terrassa, etcètera). Són sistemes urbans clars.
b) Entitats territorials definides per motius històrics i psicològics (Lluçanès, Moianès, Muntanyes de Prades, Vall de Camprodon, Artesa de Segre, etc.). Són sistemes sense centres clars.

9 Finalment, en l'anàlisi es constata l'existència d'unes àrees molt abundants a Catalunya, en què no existeix una clara vinculació amb cap centre concret i que no s'han estructurat territorialment. Amb un criteri «comarcalitzador» aquestes àrees serien incorporades a l'àrea comarcal més propera, però la realitat que es desprèn de l'observació directa i de l'anàlisi efectuada, és que incloure-les-hi seria forçar massa la realitat: ni per l'allunyament dels centres indicats, ni per qüestions d'accessibilitat, ni per les relacions de base diària, es pot dir que aquests sectors formin part de «comarques» concretes, per la qual cosa hom creu que el millor és conferir-los una individualitat. És el cas, per exemple, dels sectors de Sallent, de Guissona, de la Pobla de Segur, d'Hostalric, de Vidreres, de la Granadella, del Brugent, etc., que tenen centralitats compartides i depenen directament dels centres subregionals.

10 A part dels seus trets morfològics, les terres del sector occidental del Pirineu tenen unes característiques comunes que hom podria resumir de la manera següent: debilitat demogràfica, feblesa industrial i de creació de llocs de treball, dificultats de les comunicacions interiors amb problemes d'accessibilitat, etc. Tot això ha provocat una certa comunitat d'interpretació de la realitat que, en determinats cercles ha dut a l'aparició d'una voluntat de creació d'una entitat territorial pròpia per a la gestió dels problemes de l'àrea.

Sense negar un fonament i força potencial a aquesta interpretació, cal admetre, però, que de l'anàlisi de la realitat i de les tendències previsibles, no es desprèn l'existència de cap regió altpirinenca ni la seva viabilitat. Més aviat, aquestes terres són constituïdes per unitats dispostes en direcció nord-sud, seguint les valls dels rius.

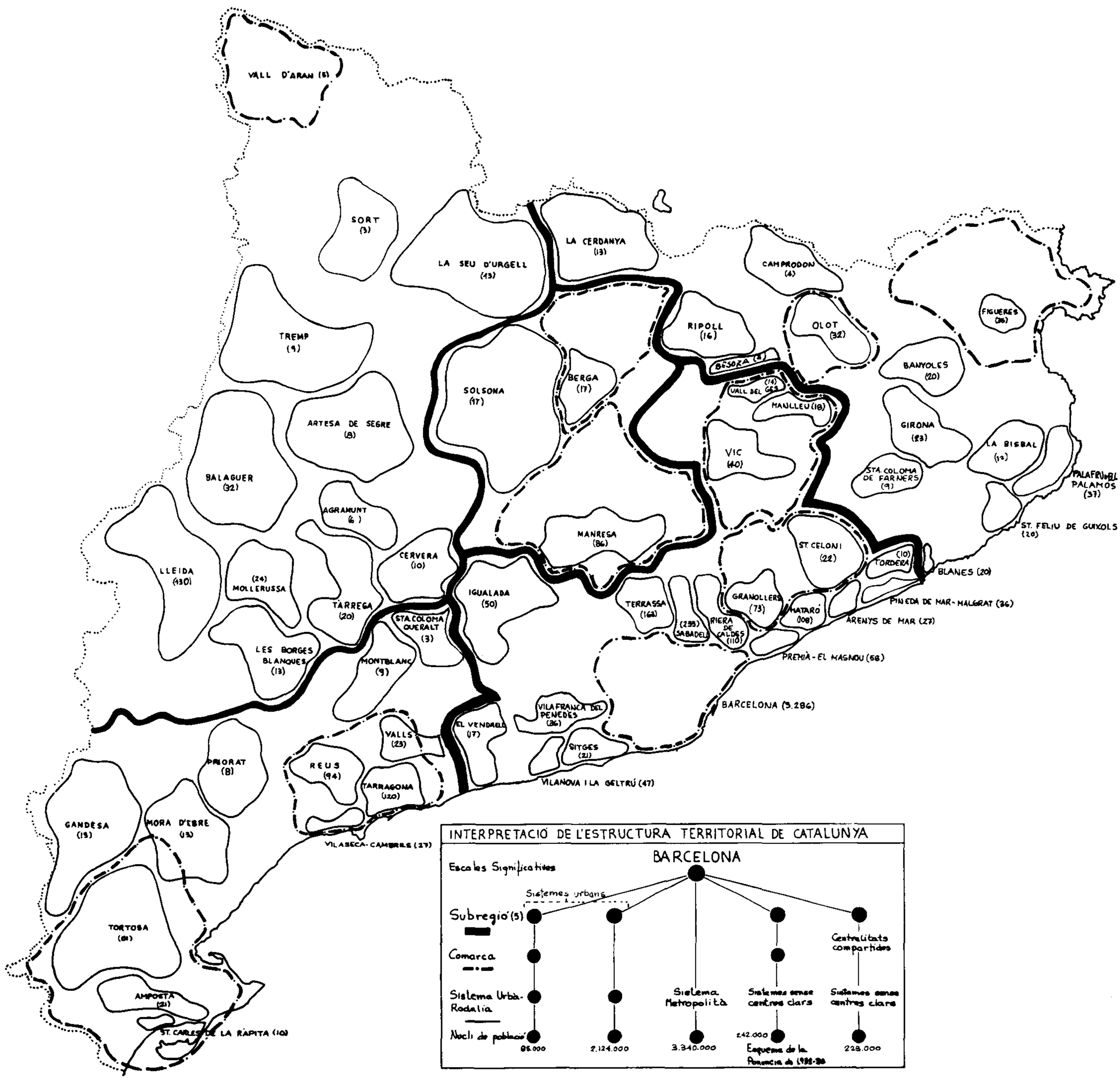
Un cas a part és, en les terres de l'alta muntanya pirinenca, el constituït per Aran que, per la seva identitat cultural i la seva fidelitat diferenciadora, en aquesta proposta no s'inclou en cap entitat general de les terres pirinenques, sinó que és tractada i reconeguda com una entitat amb individualitat, unitat i personalitat ben marcades.

11 De tota aquesta anàlisi hom n'ha pogut constatar la variació de la xarxa urbana i de la seva jerarquització.[25]

La piràmide tradicional urbana era reflex d'una jerarquització ben simple: els nuclis de població o municipis es relacionaven directament amb els seus caps de rodalia (Prades, Agramunt, Prats de Lluçanès, etc.). Aquestes poblacions depenien dels caps de comarca (Valls, Olot, Granollers, etc.) que hom considerava, funcionalment i jeràrquicament del mateix nivell. Les comarques s'agrupaven en regions, de les quals, el cap, disposava de serveis més generals que no es trobaven en els esglaons més inferiors. Manresa, Reus, Tortosa, etc., eren alguns d'aquests caps de regió. El vèrtex de la piràmide era Barcelona, la capital metropolitana.

25. CASASSAS, Ll.: *Fires i Mercats a Catalunya,* Edicions 62 (Barcelona 1978), pàgina 246.

Mapa 8.28.- Interpretació de l'estructura territorial de Catalunya



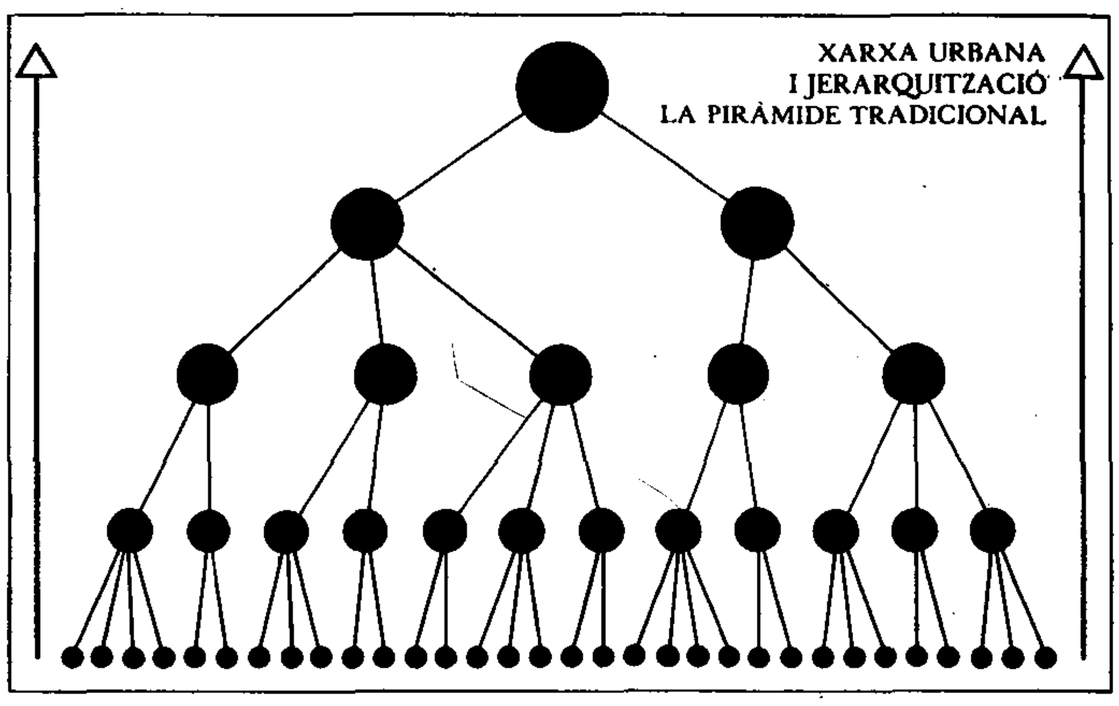
L'ORGANITZACIÓ Tterritorial DE CATALUNYA

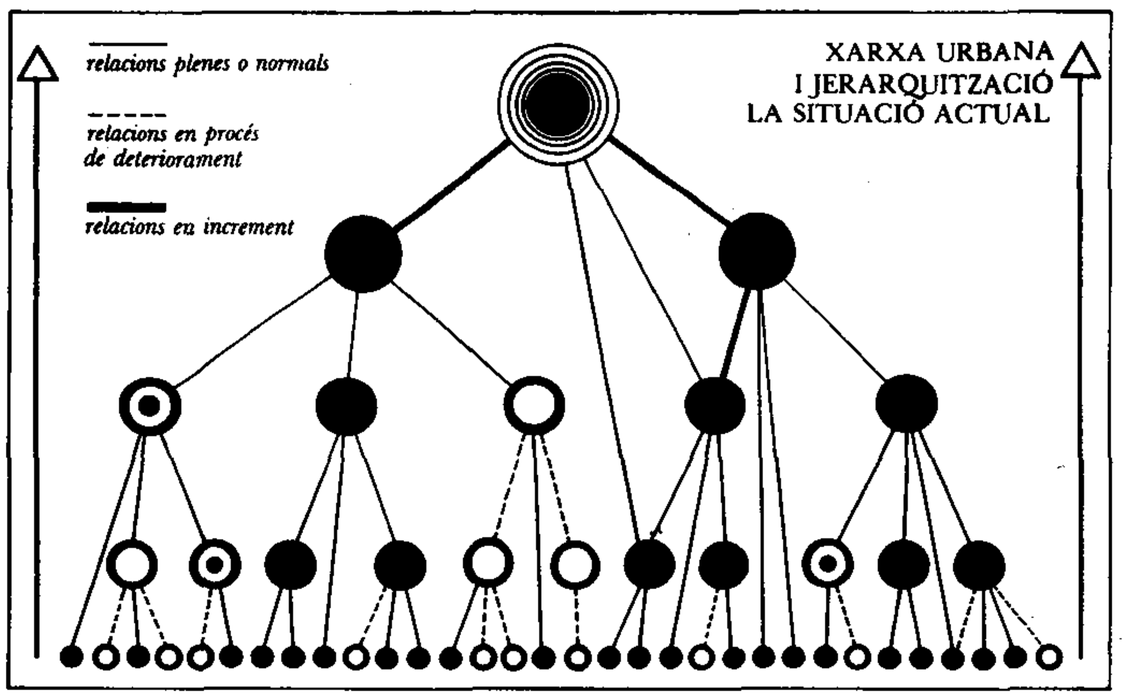


Interpretació de l'estructura territorial de Catalunya

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH





Font: Lluís Casassas, ob cit., pág. 246.

Des de fa uns quants anys, la forma tradicional ha canviat. Hi ha municipis abandonats. En alguns centres de rodalia i de comarca hi ha una regressió de la seva funció organitzadora i del seu volum demogràfic, i els municipis es dirigeixen directament a la capital d'ordre superior. D'altres vegades, ha augmentat el poder d'atracció d'alguns centres i s'han reforçat les relacions que tenien amb els seus subordinats, així com, a vegades, han minvat les relacions de dependència en relació a centres superiors. «Tota la piràmide s'ha trasbalsat. La facilitat de comunicacions ha fet, finalment, que la jerarquia urbana es basi en qüestions funcionals més que en repartiments territorials».

Aquesta realitat, que ja es prefigurava en les *hipòtesis inicials* i que ara ha estat comprovada, servirà de base a la proposta i a les conclusions. Aquesta realitat ha estat cartografiada, i ha donat com a resultat el mapa adjunt.
L'anàlisi d'aquestes variacions ha portat al coneixement i a la identificació de les entitats territorials que són el veritable canemàs on s'assenta l'organització territorial de Catalunya.

12 Així, doncs, cada nucli de població de Catalunya pertanyerà a alguna de les *estructures territorials* següents:

a) *Sistemes urbans clars.* Són aquelles unitats en les quals és determinant l'existència d'un nucli de població superior a deu mil habitants i en què existeixen relacions diàries de residència-treball significatives. Sabadell i Terrassa, tot i formar part d'un sector metropolità, són els nuclis centrals de dues entitats d'aquest tipus, formades pels seus immediats, units als centres principals per estretes relacions de residència-treball: Polinyà, Barberà, Sant Quirze, Castellar; Rellinars, Matadepera, Viladecavalls, etc. Aquest és el cas, també, de Vilafranca del Penedès, Girona, Igualada, Lleida, Torelló, Tàrrega, Vic, Palamós-Palafrugell, Manresa, etc. De fet, hom ha ja reconegut la seva existència, ja que és l'àmbit escollit per a l'elaboració dels Plans d'Urbanisme supramunicipals.
b) *Àmbits sense centres clars.* Són aquelles unitats en les quals no apareix un centre aglutinador important, o, almenys, d'importància molt superior a la de qualsevol altre centre existent. La cohesió de la unitat és donada per motius històrics o psicològics. Algunes vegades hom ha de forçar la definició del seu àmbit per tal d'assolir el mínim demogràfic necessari per als serveis públics, o, en el mateix cas, limitar-ne l'extensió per motius d'accessibilitat, com en l'exemple de la majoria de les municipalies del Pirineu. D'altres exemples són el Lluçanès, el Moianès, les Muntanyes de Prades, etcètera. Presenten centralitats compartides, però depenen gairebé directament dels centres sobregionals.
c) *Territoris d'estructura comarcal.* Són aquelles entitats territorials en què és determinant l'activitat integradora d'un nucli i en què els altres nuclis que en formen part mantenen amb la capital pròpia una relació feble, però directa, i prèvia a qualsevol altra relació amb nuclis exteriors. De fet equival al sistema urbà en àmbits de poblament dispers.
d) *Subsistemes metropolitans.* Són aquelles unitats incloses en sistemes metropolitans clars i que, per tant, mantenen relacions de residència-treball i de serveis amb les seves respectives capitals. Així i tot, aconsella la seva definició un conjunt de circumstàncies:

   — els municipis que les componen, tenen, envers els seus centres, un comportament homogeni i una composició social i professional comuna o semblant.
   — entre els diversos municipis que les componen existeixen relacions intenses, o, almenys, superiors a les que tenen amb d'altres municipis. Aquest és el cas dels municipis del Delta del Llobregat, del Besòs (Badalona, Santa Coloma de Gramenet, etc.), de Sant Cugat-Cerdanyola-Ripollet-Montcada, etc.

13 En la taula resum transcrita a continuació, amb la qual es clou el present capítol, s'agrupen les identificades en els tipus indicats.

TIPOLOGIA D'UNITATS TERRITORIALS

SISTEMES URBANS: (1 197 00 hab.)	Amposta/Arenys de Mar/Balaguer/Banyoles/Berga/Blanes Figueres/Girona/Granollers/Igualada/Lleida/Manlleu/ Manresa/Olot/Palafrugell-Palamós/Pineda de Mar/Riera de Caldes/Ripoll/Sabadell/St. Carles de la Ràpita/ St. Celoni/St. Feliu de Guíxols/La Seu d'Urgell/Sitges/ Tàrrega/Terrassa/Torelló/Tortosa/Valls/El Vendrell/ Vic/Vilafranca del Penedès/Vilanova i La Geltrú/Vila-seca-Salou.
SISTEMES D'ESTRUCTURA COMARCAL: (188 000 hab.)	Artesa de Segre/Besora/La Bisbal/Les Borges Blanques/ Camprodon/Cerdanya/Cervera/Mollerussa/Montblanc/ Móra d'Ebre/Priorat/Ribera de Sió/Sta. Coloma de Farners Sta. Coloma de Queralt/Solsonès/Sort/Terra Alta/Tordera/ Tremp/Viella (Aran).
ÀREES SENSE CENTRES CLARS: (459 000 hab.)	Alcanar/Alcarràs/Alcover/Anglès/l'Arboç/Bellpuig d'Urgell/Besalú/El Brugent/Caçà de la Selva/ Cadaqués/ Calaf/Calafell/Capellades/Cardedeu/Castelló d'Empuries/ Cercs/Delta de l'Ebre/l'Escala/l'Espluga de Francolí/ Flix/Gaià/La Garriga/Gironella/Granadella/Guissona/ Hostalric/La Jonquera/Llançà/Llavorsí/Lloret de Mar/ Lluçanès/Massanet de Cabrenys/Moianès/Muntanya de Prades/Navata/Oliana/El Perelló/Piera/el Pla de Cabra/ la Pobla de Segur/El Pont de Suert/Puig-reig/Ribes de Fresser/Riudoms/Roda de Ter/Roses/Sallent/St. Hilari/ St. Joan de les Abadesses/St. Martí Sarroca/St. Pere Pescador/St. Pere de Riudebitlles/St. Sadurní d'Anoia/ St. Vicenç de Castellet/La Sènia/Torroella de Mongrí/la Vall d'En Bas/Vandellós/Vidreres/Voltregà.
SUBSISTEMES METROPOLITANS: (3 666 000 hab.)	Badalona/Delta Baix/Delta Mitjà/Delta Occidental/ Martorell/El Masnou-Premià de Mar/Mataró/Reus/Rubí-Montcada i Reixac/Tarragona/Barcelona.

IV. la proposta

9. ALTERNATIVES D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL. AVALUACIÓ D'ALTERNATIVES

1 Arribats en aquest punt de la investigació, s'han de posar juntes les conclusions de l'anàlisi precedent que afecten directament l'encàrrec rebut. Les conclusions procedeixen de l'estudi comparat de legislació estrangera, de les divisions vigents del territori català, dels problemes i necessitats de l'administració local, dels requeriments de les funcions públiques i de la interpretació de la realitat territorial de Catalunya. Cadascun dels aspectes estudiats permet certes posibilitats d'organització político-administrativa i territorial, però, alhora, imposa condicionants a les propostes. Els principis d'ordre polític han de ser satisfets per totes les propostes (si és cert el supòsit d'acceptabilitat general), encara que, com els condicionants, no totes les propostes els satisfan de la mateixa manera.

2 Ateses unes possibles propostes d'organització (pròpies o d'altres autors), l'avaluació d'alternatives, s'ha de fer comparant-les d'acord amb els principis i condicionants esmentats, per a seleccionar la que millor s'ajusti a tots i acceptar-la com a proposta definitiva. De forma més senzilla, cal contestar raonadament la pregunta següent: *¿quina organització local i de l'administració perifèrica de la Generalitat compleix millor els principis de democràcia local, participació, senzillesa, mínim cost i eficàcia tècnico-administrativa, ajustant-se més, alhora, a les realitats territorials i humanes existents, avui, a Catalunya?*

3 De l'*estudi de l'administració local a Europa* se'n desprèn que la necessitat de reforma d'aquesta administració ha produït moltes iniciatives, estudis i projectes efectius de canvi, tots dirigits a solucionar els problemes comuns arreu de la petita dimensió, la debilitat financera, la poca participació ciutadana, l'escala territorial i funcional demanada pels serveis locals i el poder enfront del govern central. En general, s'ha produït o s'ha proposat, una reducció substancial del nombre de municipis (Bèlgica, Anglaterra, França, Dinamarca, etc.) i el seu eixamplament territorial com a resultat de la mobilitat, del creixement urbà i de les necessitats tecnològiques dels serveis locals. És comuna l'existència d'un segon esglaó d'administració local o d'administració perifèrica d'àmbit territorial gran (Regne Unit, França, Bèlgica), encara que s'estan produint crítiques a aquest sistema (Itàlia, Regne Unit) perquè dificulta la decisió política i augmenta els costos de gestió. Els estudis de reforma (França, Regne Unit, Dinamarca, etc.) han considerat la relació entre problemes «continents» (realitats urbanes) i «continguts» (funcions) i la possibilitat que els governs locals puguin exercir algunes funcions delegades de l'administració central.

4 L'anàlisi d'estudi de l'Administració Local catalana ha permès quantificar una realitat poc coneguda, encara que molts cops expressada. Els ajuntaments, especialment els de major dimensió, demanen més recursos per inversió, algunes funcions que estan centralitzades però que afecten molt la qualitat de vida (ensenyament, habitatge públic, etc.) i menys control central; en definitiva, més autonomia política i capacitat d'intervenció. Les tendències centrípetes de barris i les necessitats de descentralització a les grans ciutats, s'han interpretat per una falta de representació territorial, a més de la política. Les dimensions mínimes perquè els ajuntaments disposin d'un aparell administratiu bàsic se situen entre els 3000 i els 5000 residents, i no és fins a un llindar superior a 10 000 habitants que poden disposar d'un aparell tècnic amb dedicació professional a l'administració. Prop del noranta per cent dels municipis catalans no arriben a les xifres anteriors. El creixement urbà (que pot coexistir amb l'estancament demogràfic) i la localització industrial, han desbordat els límits municipals i han creat sistemes urbans, fenòmens metropolitans, desigualtats de base fiscal i necessitats de gestió intermunicipal. Àdhuc els municipis petits han expressat l'opinió que la gestió de molts serveis milloraria si es fes amb el conjunt de municipis més propers. L'anàlisi ha posat de relleu els problemes polítics inherents a la formació i funcionament de mancomunitats o consells comarcals, així com les despeses d'administració (a part de les dels serveis externs) d'un segon esglaó local (entre 400 i 1000 pessetes per habitant i l'any).

5 L'anàlisi de *requeriments funcionals i territorials de les funcions públiques* ha portat a constatar l'estreta relació entre grandària demogràfica, accessibilitat als serveis públics i realitat territorial; és a dir, a remarcar que l'eficàcia i el rendiment d'un servei públic no depèn només de la grandària de la població servida (economies d'escala) sinó de l'adaptació a la realitat humana i territorial. Aquest és, principalment, el cas de les competències infrastructurals (urbanisme, habitatge, sanejament, localització industrial, aigua, xarxa viaria, tràfic, eliminació d'escombraries...) que necessiten adaptar-se tant a una certa escala tecnològica o d'administració com a l'escala on es produeixen els problemes urbans o de gestió pública, independent de la base demogràfica. En canvi, en els serveis personals (educació, sanitat, serveis socials, etc.) les unitats més adequades de gestió depenen d'una base demogràfica mínima i de l'accessibilitat; aquests serveis demanen accessibilitats no superiors a deu quilòmetres i presenten com a llindar on es poden donar gairebé tots els serveis els de 10 000-25 000 residents. Aquest llindar s'ha considerat el més idoni per a tenir gairebé totes les funcions locals, que tenen com esglaons significatius 5000-10 000-25 000-100 000-250 000 habitants. Aquelles funcions, els centres mínims de les quals superen aquest llindar (mercats, escorxadors, inspector d'ensenyament, residència d'avis, etc.), necessiten entre 100 000 i 200 000 residents (que a Catalunya vol dir, cinc unitats fora de l'aglomeració metropolitana de Barcelona) i no presenten una im-

portància decisiva per a garantir el principi d'autonomia. Es poden justificar descentralitzacions de competències centrals a partir de 100 000 i 250 000 residents i existeix acord en suposar que cinc o sis unitats territorials són les més idònies per a l'administració perifèrica de la majoria de competències de la Generalitat.

6 La *realitat territorial,* entesa com a distribució del poblament i les activitats humanes, és sempre l'aspecte més determinant de qualsevol proposta, que a més ha de tenir en compte que les realitats administratives existents (municipis) s'han consolidat al llarg de la història. El que calia entendre era de quina manera, avui, Catalunya s'organitza i funciona territorialment. Els canvis territorials que s'han produït a Catalunya en els darrers decennis han portat principalment a modificar unes relacions que en els anys trenta o quaranta eren de mercat (relacions periòdiques), cap a unes relacions quotidianes de residència, treball i compres, que és la característica definidora de la ciutat; en altres paraules, el fenomen urbà ha canviat d'escala a Catalunya (i en especial a la zona metropolitana de Barcelona). Les vuitanta-set ciutats-mercat dels anys trenta s'han convertit en uns setanta sistemes urbans o ciutats clarament definides a Catalunya. De fet els «contenciosos» que arrossega la divisió comarcal de 1932-36 tenen el seu origen en haver delimitat trenta-vuit unitats quan les àrees de mercat o les comarques populars que es van trobar s'acostaven, ja, al centenar. No tot el territori català funciona avui en aquests entorns o sistemes urbans, sinó que es poden trobar «buits territorials» on els nuclis de població no tenen una única centralitat o dependència.

7 Les centralitats que generen dependències significatives, són avui, a Catalunya, les de Girona, Tarragona-Reus, Manresa, Lleida i sobretot, Barcelona, que són els esglaons significatius per sobre dels sistemes urbans esmentats, excepte a l'entorn de Vic, Tortosa, Figueres i, possiblement, Granollers i Berga (àrees que complirien els criteris de comarcalitat tradicionalment expressats). La jerarquia de relacions és avui a Catalunya la formada per la piràmide «nucli de població»-«rodalia»-«cap de regió» (Lleida, Barcelona, Girona, Tarragona-Reus i Manresa) — «Barcelona», excepte en les àrees esmentades (Tortosa, Vic, Figueres, Granollers i Berga) on hi ha una jerarquia intermèdia entre la rodalia i el cap de regió (4 esglaons). El nucli de població dispers-rural no inclòs en rodalies passa directament a dependre del cap de regió o de Barcelona.

8 De l'*anàlisi territorial* hom pot veure com han aparegut, doncs, a la part més urbana del territori català *tres esglaons* o àmbits significatius, essent el més adequat per a la determinació de comunitats humanes l'*esglaó de rodalia,* que equival a la ciutat real (unes setanta unitats a més a més de l'aglomeració metropolitana de Barcelona). L'aplicació del concepte de subsistema metropolità porta a definir unes vint-i-set unitats al voltant de la ciutat de Barcelona.

9 La possible organització de *competències públiques* porta a sustentar el principi que l'àmbit més idoni per a les competències locals és aquell que abraça un sistema urbà o àmbit i de relacions humanes quotidianes si té una població superior als deu mil residents; en sistemes de més de cent mil habitants la Generalitat hi podria descentralitzar gran part de les competències que es demanen per a satisfer l'autonomia local (ensenyament, habitatge, serveis socials, etc.). De l'estudi fet es desprèn que no és convenient la distribució de les competències infrastructurals en diferents esglaons perquè l'eficàcia també es produeix amb un tractament unitari dels problemes i que l'urbanisme és la competència típicament local amb més contingut polític, junt amb l'ensenyament i la sanitat; no es disposa, però d'un aparell tècnico-administratiu complet per a les funcions infrastructurals fins a superar el llindar dels deu mil i vint-i-cinc mil habitants. Les competències en serveis personals i mixtes es poden organitzar *en dos o tres esglaons,* d'acord amb llindars de població, i l'increment més significatiu es produeix entre 10 000 i 25 000 habitants i, després, per sobre de 100 000 habitants. Cal insistir que, llindars de 100 000 i 250 000 habitants a Catalunya volen dir cinc unitats territorials fora de la zona metropolitana que són també acceptables per a l'administració perifèrica. L'organització en dos o tres esglaons d'administració local, deixen amb poques competències tots els esglaons i plantegen el problema d'on posar les funcions de més contingut polític (urbanisme, ensenyament, etc.) que, mantenint els límits municipals actuals, s'han de posar en esglaons superiors.

10 De l'anàlisi dels problemes de *l'administració local* se'n dedueix la necessitat de gestionar gran part de les competències públiques locals, en àmbits, supramunicipals de rodalia, i el fet, que si augmenta el nombre d'esglaons es complica i s'allarga la decisió política.

11 Finalment, el condicionant dels *principis polítics* ja esmentats: que s'acosti la gestió al ciutadà, que respongui a la demanda de més autonomia local, que afavoreixi la solidaritat ciutadana i que les funcions que es puguin exercir en un esglaó no es facin en el superior. Addicionalment, i com a criteri d'avaluació, cal incloure la *viabilitat política* que una proposta sigui acceptada, ja sigui per raons històriques, de semblances amb activitats actuals per la facilitat temporal de ser implementada o perquè recull millor totes les possibilitats de l'Estatut.

12 Els condicionants anteriors es poden resumir en la pregunta ja formulada més amunt: *¿quina organització de l'administració local i perifèrica compleix millor els criteris de democràcia local, participació, mínim cost, eficàcia tècnico-administrativa, ajustant-se més, alhora, a les realitats territorial i humana existents, ara, a Catalunya?*

13 La combinació dels resultats presentats porta a les *següents possibilitats:*[1]

A. Un únic esglaó d'administració local per sota de la Generalitat, que té totes les competències locals. I cinc unitats d'administració perifèrica.

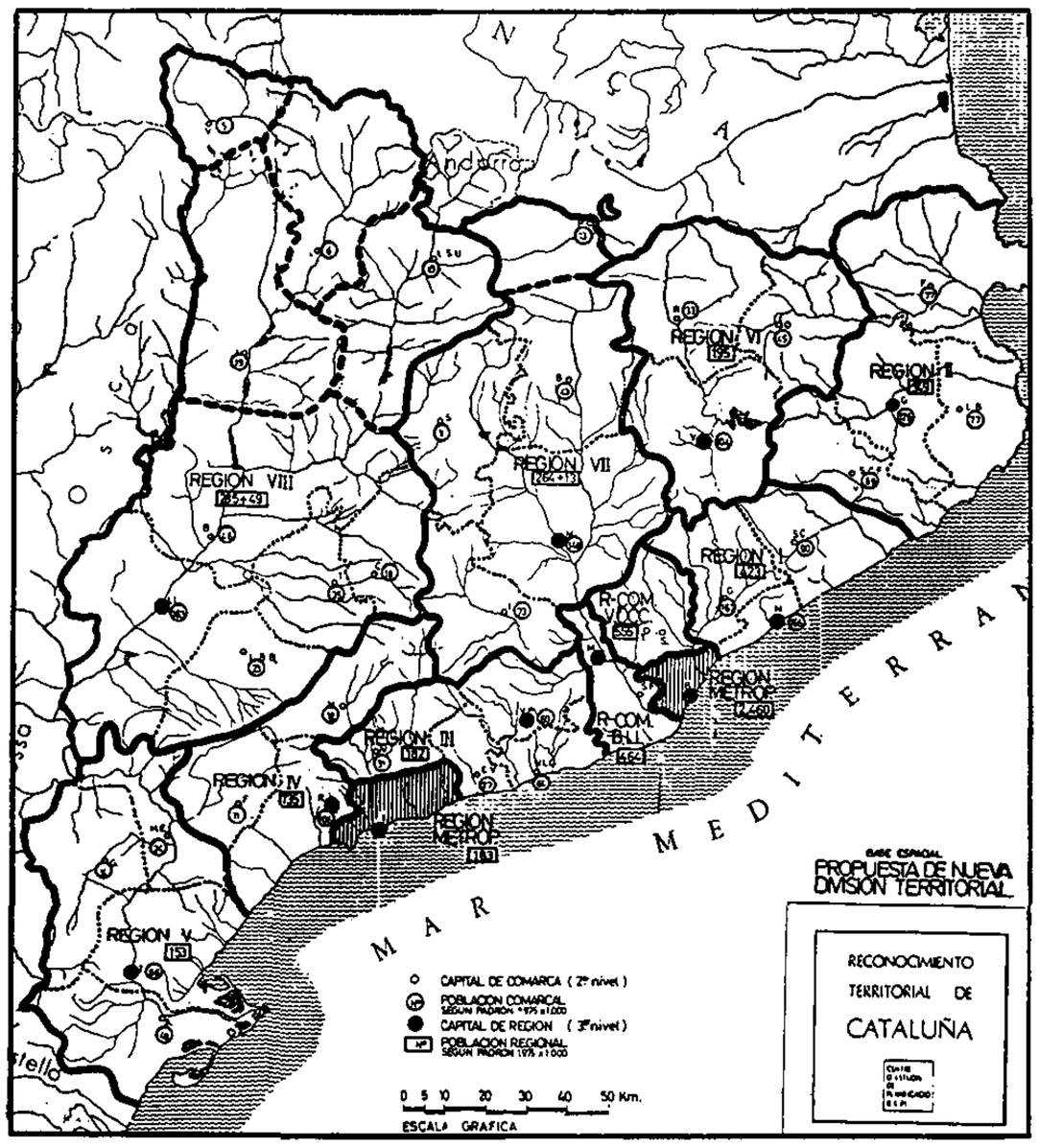
---

7. Vegeu també capítol 7.4: «Alternatives d'organització territorial segons competències públiques», on es detallen les possibles competències o funcions de les possibles alternatives d'organització.

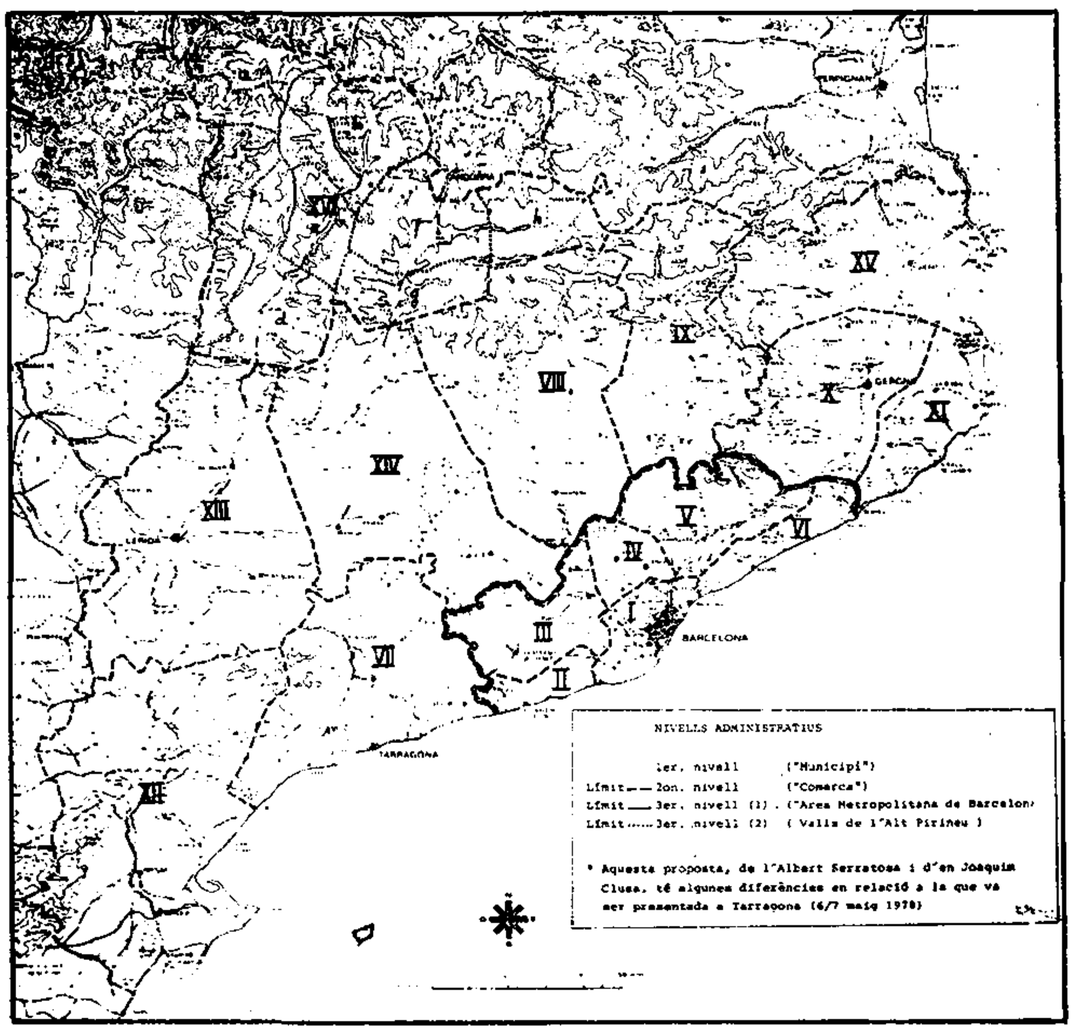
B. Dos esglaons d'administració local. El primer esglaó correspon als actuals municipis i el segon consta de cinc a sis unitats. Igualment cinc unitats d'administració perifèrica. Podria tenir a més a més, un esglaó intermedi, a les set àrees que presenten fenòmens comarcals.
C. Dos esglaons d'administració local. El primer esglaó modificant els municipis actuals, i, el segon amb cinc unitats, que coincideixen territorialment amb les unitats d'administració perifèrica de la Generalitat.
D. Dos esglaons d'administració local, el primer dels quals correspon als municipis actuals i el segon esglaó, a les unitats delimitades com a àmbits urbans significatius a un únic esglaó. Igualment cinc unitats d'administració perifèrica.

14 Les quatre alternatives anteriors recullen les conclusions obtingudes fins ara, però especialment, les de l'anàlisi territorial i les de l'estudi de competències. Les alternatives «A» i «C» forcen la formació d'unitats urbanes en les àrees de poblament més dispers de Catalunya (Pirineu i Depressió Central al Sud de les terres de Lleida) si bé s'adapta a les unitats urbanes que representen al voltant del noranta per cent de la població catalana. Si aquestes unitats urbanes no superen el llindar de deu mil residents (quaranta sobre prop de cent trenta unitats totals definibles com a tals) hauran de tenir menys competències personals (ensenyament, hospital, escorxador, etc.) i l'organització resultant haurà d'adoptar un principi de flexibilitat en la distribució de competències. L'alternativa «B» amb tres esglaons, s'ajusta a la realitat territorial en aquelles zones de major complexitat territorial (Figueres, Olot, Vic, Granollers, Manresa, Berga, Reus-Tarragona i Tortosa), que hauran de tenir algunes competències recollint-les principalment dels municipis. En considerar en tots els casos les cinc unitats per a l'adninistració perifèrica s'estan mantenint les conclusions de l'anàlisi territorial i de la de funcions públiques. El principi d'organització per a les competències municipals, d'un mínim poblacional de deu mil habitants i/o existència de sistema urbà està recollit en les alternatives «A» (l'únic esglaó), «C» (pel primer esglaó) i «D» (pel segon esglaó).

15 Cal afegir, ara, a les possibilitats presentades, les *propostes ja existents* sobre la nova divisió territorial de Catalunya. A part de les propostes sectorials (que es redueixen a la del Mapa Sanitari, a la dels Bombers i a la de la Conselleria d'Agricultura),[2] les *propostes globals que incorporen mapa polític* que s'han presentat fins avui són les següents:
— Proposta de Manuel Ribas i Piera: «Base Espacial de Catalunya», 1980.
— Proposta de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya (Vilaseca Marcet, Argullol, Saltor, Bofill i Ribés) (1978), amb aportacions individuals posteriors de Vilaseca Marcet (1980 i 1981) i Argullol (1980 i 1981).
— Proposta de Serratosa i Clusa: «Per una Generalitat descentralitzada» (1978).
— Proposta de Casassas, Carreras, Clusa i Rueda: «Bases tècniques i pràctiques de la Divisió Territorial» (1979).
— Proposta de Borja i Alemany: «L'organització territorial de Catalunya, avui» (1980).



Proposta de Manuel Ribas i Piera. 1980



Proposta de Joaquim Clusa i Albert Serratosa, dins "Per una Generalitat descentralitzada" (CEUMT, butlletí núm 5, juny 1978).

2. Vegeu els mapes corresponents al capítol 8 d'estudi de funcions públiques.

16 La proposta de Manuel Ribas i Piera [3] té el seu origen en el treball del «Reconeixement Territorial de Catalunya», encarregat pel C.E.O.T.M.A.[4] i la Generalitat. La base especial de referència, en aquests estudis, pretén trobar la divisió territorial a què referir tant els «estudis intrarregionals de caràcter sectorial, com el diagnòstic integrat de l'estudi de reconeixement territorial».[5] La proposta (mapa adjunt) o «configuració normativa», parteix dels municipis actuals com a primer nivell, amb l'excepció dels municipis que pertanyen a regions-comarca o a regions-metròpoli. El segon esglaó o nivell parteix de l'acceptació d'àmbit comarcal com a unitat bàsica»,[6] incorporant les distorsions produïdes pels fenòmens metropolitans, com a regions-comarca, regions-metròpoli, amb un total de 37 unitats per a aquest nivell. Finalment, el tercer nivell o esglaó és compost per vuit unitats, a part dels entorns de Barcelona i Tarragona-Reus. La proposta no inclou una distribució de competències públiques entre els tres esglaons.

17 A la primera proposta Vilaseca Marcet i d'altres (1978), es pronuncien del manteniment dels municipis,[7] encara que donant-los més o menys funcions segons estiguin per sobre o per sota els cinc mil habitants, i per un segon esglaó comarcal, encara que «amb comarques més grans que les de l'any 1936». En la distribució de competències destaca que la major part de les competències urbanístiques queden en l'esglaó comarcal, si bé amb delegació possible als municipis. Igualment, la Generalitat podrà exercir les seves competències per delegació als municipis. Per l'àrea metropolitana barcelonina s'hi preveu un règim especial. En treballs posteriors, Vilaseca i Marcet,[8] omple de competències tots els possibles òrgans locals autònoms que preveu l'Estatut: municipi, comarque i vegueries, si bé amb una distribució flexible de competències segons la grandària de les unitats, la voluntat municipal o la situació administrativa de partida. L'esglaó comarcal seria format per les comarques de 1936, «o, sense cap dificultat, algunes més, cosa que permetrà satisfer els desigs reiteradament manifestats en aquest camp». El tercer esglaó de regió o vegueria, en aquesta proposta, «absorbiran les actuals estructures de les diputacions provincials, cosa que facilitarà llur implantació...» i «seran un instrument preciós de descentralització, sobretot si la Generalitat els confia per delegació totes aquelles funcions que no hagin d'exercir-se forçosament des dels òrgans de poder central...» en un nombre que oscilla entre «un mínim de sis i un màxim de set o vuit». Recentment, Argullol [9] va presentar una proposta semblant encara que considerant la possibilitat de municipis que no pertanyin a comarques en què el règim de competències comarcals no sigui uniforme i pel tercer esglaó, proposa sis unitats.

18 La proposta de Serratosa i Clusa [10] i la de Casassas i d'altres[11] són molt semblants d'argumentació i tenen només la diferència que el primer treball porta incorporat un mapa de proposta. En aquests treballs es comença a defensar per primera vegada un mètode de treball basat en les influències mútues entre els problemes de l'administració, els requeriments de les competències públiques, i la realitat territorial i el compliment d'uns objectius de contrapès polític i descentralització de la Generalitat. La proposta s'estructura en dos esglaons, el primer dels quals equival als municipis actuals (amb una reordenació dels termes municipals actuals) i el segon està estructurat en tretze unitats (sis de les quals a l'àrea metropolitana que té un tercer esglaó). Si bé la proposta dóna moltes competències a cada esglaó, deixa les funcions amb més contingut polític (plans generals, habitatge, promoció de sòl, etc.) en un segon esglaó, separant també entre tots dos algunes competències en serveis personals (ensenyament, sanitat, etc.).

19 Finalment, la proposta Alemany-Borja [12] «es vol situar en un marc polític i legal molt determinat: el del reinici del procés autonòmic a partir de l'aprovació de l'Estatut de 1979 i de les eleccions al Parlament de Catalunya de 1980» i proposen que «el nou Parlament ha de restablir solemnement la Divisió Territorial que va establir la Generalitat (Decrets del 27 d'agost i de 23 de desembre de 1936)». El tercer esglaó (perquè el primer és el municipi actual de les regions o vegueries consta de 5, 6 ó 7 unitats, per a fer-hi coincidir, posteriorment les províncies. Proposen un règim especial per a l'aglomeració metropolitana. En aquesta proposta «el nivell fonamental del poder local ha de ser la comarca»,[13] en el qual s'hi poden donar, eficaçment, tots els serveis (sanitat, ensenyament, etc.) que ja tenen una organització territorial pròpia.

20 Les propostes anteriors (supra 16-19), junt amb les alternatives que sorgeixen del present treball (supra 13) han de ser avaluades segons els següents criteris:
— principis polítics
— condicionants territorials
— condicionants tècnico-administratius
— experiència internacional
— viabilitat política

21 El quadre comparatiu de la pàgina següent presenta els avantatges i els inconvenients de les vuit alternatives avaluades. Hi ha molts arguments per a defensar *la proposta d'un únic esglaó d'administració local, que reconegui els àmbits urbans de Catalunya, i estableixi unitats de govern local viables, políticament potents respecte a d'altres i respecte a la Generalitat, i amb la possibilitat d'exercir la major part de les compe-*

3. RIBAS i PIERA, M.: «*La Base Espacial. Reconocimiento Territorial de Catalunya*». 1980. (no publicat).
4. Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA).
5. M.O.P.U. — C.E.O.T.M.A.: «*Pliego de Prescripciones Técnicas para la realización de los Estudios de Reconocimiento Territorial*» (1979).
6. RIBAS i PIERA, M., op. cit., pàg. 44.
7. Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya: «La Reforma de l'Administració Local de Catalunya» *Revista Jurídica de Catalunya* n.° 4, octubre-desembre 1978, pàg. 201.
8. «La Divisió Territorial de Catalunya i l'Administració *Pública autonòmica*» al *Diari AVUI*, (I, II, III i IV), març 1981.
8. Col·legi d'Advocats i d'altres: «*Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*». Barcelona, abril 1980.
10. Serratosa, A i Clusa, J.: «Per una Generalitat descentralitzada» a *Butlletí del CEUMT*, n.° 5 pàgs. 48-62.
11. Fundació Jaume Bofill: «*Col·loqui sobre la divisió territorial de Catalunya*». 1979.
12. ALEMANY, J. i BORJA, J.: «L'organització territorial de Catalunya, avui», *CEUMT*, n.° 25-26, abril-maig 1980, pàgs. 75-97. 1980.
13. ALEMANY, J. i BORJA, J., op. cit. pàg. 95.

TAULA 9.1. — Característiques comparatives de les alternatives d'organització territorial

	Proposta Ribas i Piera (1980) (1)	Proposta Vilaseca i Vilaseca-Argullol (1978 i 1981) (2)	Proposta Serratosa-Clusa i Casassas i d'altres (1978 i 1979) (3)	Proposta Alemany-Borja (1981) (4)	ALTERNATIVES DERIVADES D'AQUEST TREBALL			
					A. Un únic esglaó d'A. L. per sota de la Generalitat (5)	B. Tres esglaons d'Ad. Local (6)	2 esglaons d'administració local	
							C. Amb cinc esglaons (7)	D. Amb 127 unitats (8)
PRIMERS ESGLAONS N.º	933	933	933 (amb modif.)	933	127	933	933-127	933
SEGONS ESGLAONS N.º	37	38	12	38	—	7 (no gener.)	—	127
TERCERS ESGLAONS N.º	8	5-6-8	—	5-8	—	5-6	5	—
UNITATS D'ADMINISTRACIÓ PERIFÈRICA	8	6-8	—	5-8	5	5	5	5
PRINCIPIS POLÍTICS	— Reconeixen la legitimitat històrica de la Divisió Comarcal de 1932-36 i una reivindicació de molts indrets. — Generen «contenciosos territorials» (una vuitena). — Permeten la descentralització de la Generalitat.				— Estableix un poder polític local fort i clar entre les unitats i respecte a la Generalitat, amb competències i recursos. — Soluc. «contenciosos comarcals».	— No reconeix la Divisió Territorial de 1932-36. — Segon esglaó local massa lluny del ciutadà (experiència de les Diputacions).		— Es buida de competenc. l'esglaó municipal.
CONDICIONANTS TERRITORIALS	— No reconeixen la realitat territorial de Catalunya que s'organitza en àmbits de rodalia per sobre del nucli urbà. — Trenquen l'estructura de relacions, excepte en vuit àrees (Figueres, Olot, Girona, Granollers, Vic, Manresa, Tortosa, Tarragona-Reus). — Totes les propostes reconeixen les particularitats del fenomen metropolità de Barcelona en un àmbit d'uns quaranta quilòmetres de radi.				— Reconeix la realitat dels fenòmens urbans com a àmbit de vida collectiva. Força unes 40 unitats de centralitat compartida i poblament dispers.	— Reconeix la realitat territorial act. de Catalunya. — Igual a (*)		— S'ajusta a la realitat de les relacions territorials.
CONDICIONANTS TÈCNICO-ADMINISTRATIUS I PROBLEMES ACTUALS	— Més del vuitanta per cent dels municipis catalans no poden tenir un aparell tècnico-administratiu adequat ni exercir amb eficàcia les funcions locals més importants. — No resolen els problemes de l'administració local assignats per qüestions... — Cost elevat del funcionament administratiu local, especialment les propostes de tres esglaons (**).				— Només a unitats (inferiors a 100 000 h.) no es poden exercir totes les competències locals. — Estalvi de recursos econòmics i personals. Afavoreix la descentralització de la Generalitat.	— Igual a (**)		— Quaranta unitats tindràn poques competències. — Cost elevat.
EXPERIÈNCIA INTERNACIONAL	— Unitats de segon esglaó massa petites segons experiències internacionals (més adequades les de tercer esglaó). — Més de dos esglaons: nombre excessiu.				— Recull l'experiència de disminució del nombre de municipis, i la de les crítiques als segons esglaons.		— Millor ajust. a les experiències de reorg. local de Bèlgica i Reg. Unit.	— No s'ajusta a l'experiència internacional.
VIABILITAT POLÍTICA	— Un segon esglaó de poder local recull part de les competències bàsiques dels municipis i genera problemes polítics (raó dels problemes de les mancomunitats i dels consells comarcals). — Segons i tercers esglaons de poder local dificulten la relació amb la Generalitat.				— Trasbalsament de la consciència municipal i d'interessos polítics. — Termini llarg d'implementació.		— Té els inconvenients de l'agregació municipal i no els aventatges.	— Camí intermedi per a implantar la proposta d'un únic esglaó d'administració local.

tències locals i, per delegació, algunes de la Generalitat. És també una proposta que estalvia recursos públics. Aquesta proposta, que s'explica amb detall en el proper capítol, és la que s'ha considerat més viable. Les unitats aquí definides inclouen un conjunt de nuclis de població dins el qual es produeixen relacions humanes quotidianes, o bé és una unitat adequada, en medi urbà dispers, per a establir-hi funcions públiques locals.

22 La present proposta sembla un bon instrument polític. Resol «tots» els contenciosos comarcals, simplifica les decisions de govern, evita un regitzell d'eleccions locals, permet la descentralització municipal als barris o entitats de població, crea uns interlocutors potents i clars per a la relació amb la Generalitat, i confereix entitat política als àmbits de vida collectiva i de relació diària. La proposta identifica unes unitats de decisió que estan prou a prop del ciutadà per assegurar la democràcia local, i de prou grandària pel que són tècnicament capaces per a la gestió de tots els serveis locals i la millora de la qualitat de vida. És també un bon instrument tècnico-administratiu. Simplifica la gestió administrativa, estalvia costos de gestió, redueix la necessitat de càrrecs directius municipals, permet la seva professionalització completa en la funció pública, facilita la seva formació a través de l'Escola d'Administració Local, assegura que els serveis públics arribin a tots els ciutadans, gestionats pels mateixos representants dels usuaris, i permet una distribució flexible de competències per a les ciutats més petites o per a les ciutats metropolitanes.

Però, és també un bon instrument de planificació pública. Perquè forneix una base espacial de referència, millor que les comarques del 32/36, per l'estudi, en termes agregats, de les característiques socio-

econòmiques del territori català. I perquè des de la Generalitat, com a òrgan representant nat dels ciutadans de Catalunya, es poden prendre les decisions d'assignació de recursos i d'equipaments que permetin superar els desequilibris territorials de Catalunya, als quals s'ha arribat pel funcionament del mecanisme de mercat quan no ha tingut en compte els interessos col·lectius.

10. LA PROPOSTA: LA MUNICIPALIA

1 Acceptat un únic esglaó d'administració local en més d'un centenar d'unitats com la proposta més viable per a l'organització territorial de Catalunya, cal una descripció més detallada, des del punt de vista de funció, contingut, sistemes d'elecció, aspectes no territorials, particularitats i delimitació territorial.

10.1. FUNCIÓ I OBJECTIUS

1 L'objecte i els destinataris de qualsevol llei d'organització de l'administració són els grups socials arrelats en el territori. Una reforma, doncs, ha d'assegurar una millora de les condicions de vida i un augment de la capacitat d'incidir en els afers públics de la pròpia comunitat i de les comunitats catalanes i espanyoles. Les municipalies proposades constitueixen el primer esglaó de l'administració local que té l'atribució de totes les competències locals.

2 Des del punt de vista polític, la municipalia, com a agrupació de municipis actuals ha de permetre el govern i la gestió de les competències assignades a l'administració local i l'exercici, per delegació, de moltes competències de la Generalitat (agricultura, treball, educació, sanitat, habitatge, etc.). El diàleg amb la Generalitat des de l'administració local queda assegurat perquè el nombre de municipalies ho permet. Les unitats delimitades asseguren també un contrapès polític mutu que evita el centralisme de les ciutats de dimensions més grans.

3 La Municipalia parteix de les unitats municipals actuals que estan molt arrelades en la consciència cívica. La proposta de sistema d'eleccions i de règim de funcionament de l'esglaó autònom de govern local haurà d'atribuir algunes funcions als municipis actuals, tant per criteris d'eficàcia (coneixement dels problemes) com per criteris de facilitar la participació política.

4 S'ha parlat molt de la necessitat que una reorganització de l'administració catalana ha de collaborar a la solució dels desequilibris territorials. Les diferències de rendes personals com a indicadors de desequilibris que sovint s'han fet servir són, diferències entre mitjanes numèriques [1] i no reflecteixen les diferències reals entre grups socials que tenen diferent capacitat i accés als serveis públics. De fet, es donen diferències territorials en les dotacions d'equipaments, inversions públiques, creixement econòmic, autor o de base fiscal, encara que afecti diferentment els grups socials. Ja s'ha dit que una proposta d'organització territorial i administrativa no és, en sí mateixa, centralitzadora o equilibradora, sinó que aquesta característica depèn de les decisions que es prenguin. L'organització proposada facilitarà més que d'altres en unitats més grans un coneixement i un tractament agregat i desagregat alhora, des de la Generalitat amb objectius compensadors de desigualtats territorials i socials. Les unitats proposades són també unitats idònies per a la informació estadística i l'anàlisi de les principals variables socioeconòmiques (habitatge, població, equipaments, etc.).

5 «El que cal és la urbanització de tot Catalunya i, dintre d'aquest procés, és necessari procedir a la creació de nous centres funcionals que facin inútils les ciutats clàssiques i evitin també la macrocefalia comarcal. Mentre no s'arribi a aquesta urbanització total, cal salvaguardar i potenciar l'autonomia de les ciutats petites, que, com hem vist, és cada dia més intensa, única manera d'evitar el gegantisme de l'àrea barcelonina i el seu centralisme polític, econòmic i humà».[2]

6 La proposta satisfà els principis territorials i d'eficàcia tècnico-administrativa demanats. Des del punt de vista territorial i humà, reconeix les unitats on avui es produeixen la major part de relacions humanes (sistema urbà) i consolida les àrees més disperses en unitats de gestió i govern de serveis collectius. La proposta estalvia costos d'administració, respecte a l'organització municipal actual, encara que no es pot determinar, ara, la magnitud d'aquest estalvi. La necessitat d'establir un aparell tècnico-administratiu local (secretari, interventor, arquitecte, guàrdia rural i urbana, ensenyament, etc.) pot fer que els costos mitjans de funcionament de les unitats de menys base demogràfica (especialment les inferiors als del mil habitants o les de poblament dispers) estiguin per sobre del costos mitjans de les municipalies més grans.

10.2. DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES

1 La municipalia, té l'atribució i la titularitat de totes les competències locals. La realitat demogràfica i ter-

1. CLUSA, J.: «Algunes de les causes dels desequilibris territorials a Catalunya» a *Taula de Canvi* n.° 6, 1977, pàgs. 148-155.

2. CASSASSAS, Ll.: «Barcelona i l'espai catalá». Ed. Curial, Barcelona 1977, pàg. 308.

ritorial de les unitats farà que les competències d'escorxador, mercat i potser, depuració, ensenyament i centres hospitalaris, no es puguin exercir a totes les municipalies. Les competències de titularitat i les que poden ser compartides amb la Generalitat es presenten en la taula de la pàgina següent.

2 Sembla millor proposar tant la forma de mancomunització o consorciació per a serveis concrets entre les municipalies que ho necessitin, o la representació política (i el finançament) en els consells directius dels centres de servei corresponent, que no pas crear per a unes poques competències un esglaó generalitzat de govern local.

TAULA 10.1. — Distribució de titularitats de competències públiques

COMPETÈNCIA PÚBLICA	TITULARITAT
A. COMPETÈNCIES INFRASTRUCTURALS	
1. Urbanisme	Municipalies
— Planejament director i general.	
— Planejament parcial i Projecte d'Urbanització.	
— Gestió urbanística: llicències, reparcel·lació, adquisició del sòl i inspecció.	
— Gestió econòmica: pressupostos especials i extraordinaris.	
2. Aigua	Municipalies i Generalitat
— Captació d'aigua.	
— Xarxes en alta.	
— Xarxes en baixa - Distribució d'aigua.	
3. Sanejament	
— Xarxa en alta i Depuració.	
— Xarxa en baixa.	
4. Infrastructures del transport	Generalitat i Administració Central
— Carreteres i Autopistes interurbanes.	Municipalies
— Xarxa viària bàsica i autopistes urbanes.	Municipalies
— Urbanització secundària.	Municipalies, Generalitat i Ad. Central
— Ports.	Generalitat i Administració Central
— Aeroports.	
— Ferrocarrils.	
5. Transport públic	Generalitat i Municipalies
— Transport públic	Municipalies
— Transport públic interurbà: passatjers i mercaderies.	Generalitat
— Transport públic urbà.	
— Trànsit i Circulació.	
— Estacions de transport interurbà i internacional.	
6. Habitatge	Generalitat i Municipalies
— Finançament de l'habitacle públic: construcció directa i ajuts.	Municipalies
— Manteniment de l 'habitacle públic.	
— Licències d'obres - Ordenances - Cèdules d'habitabilitat.	
7. Infrastructures de servei (gas, electricitat i telèfon)	Municipalies i Generalitat
8. Parcs i jardins	Generalitat
— Parcs Naturals.	Generalitat i Municipalies
— Parcs Forestals.	
— Parcs Urbans.	
B. COMPETÈNCIES EN SERVEIS PERSONALS	
1. Ensenyament Primari (Pre-escolar i Ensenyament General Bàsic)	Generalitat i Municipalies
— Inspecció, promoció i reciclatge de mestres.	Municipalies i Generalitat
— Contractació de personal docent i no docent.	Generalitat i Municipalies
— Construcció i finançament de centres.	Municipalies
— Manteniment de centres.	

2. Ensenyament de Batxillerat, Formació Professional i Ensenyament d'Adults	Generalitat i Municipalies
— Inspecció, promoció i reciclatje de mestres.	Municipalies i Generalitat
— Contractació de personal docent i no docent.	Generalitat i Municipalies
— Construcció i finançament de centres.	Municipalies
— Manteniment de centres.	
3. Ensenyament Universitari	Generalitat i Administració Central
4. Salut i Sanitat	Municipalies
— Assistència primària (centres de salut, metje de capçalera, centres de socors, ...)	Generalitat i Municipalies
— Assistència Hospitarària.	Municipalies
— Informació sanitària.	
— Vigilància i control ambiental.	
5. Serveis Socials (Inspecció, construcció de centres, manteniment de centres i contractació de personal)	Municipalies i Generalitat (Mancomunitats)
— Serveis d'infància.	
— Serveis de la Tercera Edat.	
— Educació Especial.	
— Serveis assistencials generals.	
6. Serveis mortuoris	Municipalies
— Servei d'enterramorts.	
— Cementiris.	
7. Cultura	Municipalies
— Promoció.	
— Installacions (construcció de centres i manteniment de centres).	
— Patrimoni històric artístic, museus i arxius.	
8. Esports i Jovent	Municipalies
— Promoció.	
— Instalacions (construcció de centres i manteniment de centres).	

C. COMPETÈNCIES INFRASTRUCTURALS-PERSONALS

1. Serveis d'Abastament: Escorxador	Municipalies (mancomunades)
2. Serveis d'Abastament: Mercats a l'engròs - Centres comercials	Municipalies (mancomunades)
3. Serveis d'Abastament: Mercats urbans	Municipalies (mancomunades)
4. Serveis d'Extinció d'Incendis i Salvament	Generalitat (i Municipalies)
5. Serveis de Neteja i Escombraries	Municipalies
— Recollida d'escombraries.	
— Eliminació d'escombraries.	
— Neteja urbana.	

D. COMPETÈNCIES SOBRE LA CONVIVÈNCIA I ORGANITZACIÓ

1. Serveis de Seguretat Ciutadana	Administració Central i Generalitat
2. Serveis de Guàrdia Urbana i Rural.	Municipalies
3. Potestat reglamentària - Exercici d'accions - Organització Municipal	Municipalies
4. Administració del Patrimoni Municipal i bens comunals	Municipalies
5. Finances i recaptació d'impostos	Municipalies
6. Serveis informàtics	Municipalies
7. Censos de Població i Quintes	Municipalies
8. Assessories especials: jurídiques i econòmiques.	

E. COMPETÈNCIES SOBRE L'ACTIVITAT ECONÒMICA

1. Sobre activitats primàries: agricultura, pesca, ramaderia, ...	Generalitat (i Municipalies)
2. Sobre Indústria i Comerç (permisos, fires, ...)	Generalitat
3. Sobre turisme (promoció, regulació, ...)	Generalitat (i Municipalies)
4. Sobre treball (delegacions, oficines d'ocupació, ...)	Generalitat (i Municipalies)
5. Promoció de sòl públic	Municipalies
6. Promoció d'empreses públiques	Generalitat i Municipalies

3 Les necessitats de satisfer les demandes de descentralització en els barris de les ciutats grans, d'un cantó, i la de mantenir algunes funcions de representació política en els municipis actuals, d'un altre, aconsellen la possibilitat de descentralitzar totes les competències, cap a esglaons de participació i representació, segons voluntat política de la corporació de municipalia.

4 No es considera necessari establir una tipologia especial d'unitats territorials per a assumir competències locals específiques, en la mesura en què la titularitat de totes les competències locals es troba, segons la proposta, en la municipalia. Les delegacions de la Generalitat es poden distribuir de forma flexible segons necessitats o demandes locals i, en aquest cas sí, segons una tipologia de municipalies. Les municipalies de majors dimensions podrien tenir alguna iniciativa legislativa davant el Parlament de Catalunya.

10.3 SISTEMES D'ELECCIÓ

1 El reconeixement dels municipis actuals i, fins i tot, de barris urbans, com a districtes electorals permet assegurar tant la representació política com la representació territorial; les llistes dels partits, en aquest cas, es presentarien per districtes electorals.

2 El nombre total de regidors de cada corporació de municipalia, i el nombre d'elegits per cada districte electoral hauria de fer-se sobre bases de proporcionalitat per tal d'assegurar una adequada representativitat.

3 Els regidors elegits per cada districte electoral poden formar el corresponent consell descentralitzat, assegurant-se així una coincidència entre la representació política en la corporació que té la titularitat de les competències locals i l'organisme descentralitzat.

10.4. ELS ASPECTES NO TERRITORIALS: FINANCES LOCALS I FUNCIÓ PÚBLICA

1 Aquests aspectes són els menys condicionats de la proposta presentada perquè més aviat són comuns a qualsevol proposta i es defineixen un cop la distribució de competències i divisió territorial està feta; i necessiten estudis més detallats.

2 Les finances locals han de garantir els principis de «suficiència» per a cobrir les necessitats locals amb un estàndard de serveis acceptats i d'«equitat en la distribució» assegurant aportacions dels grups territorials en funció de la seva capacitat i de «senzillesa» en la recaptació, per tal de minimitzar despeses.

3 És acceptat que els ingressos locals han de procedir especialment de les «taxes» de serveis públics, de les «ajudes centrals» i de les «aportacions locals» no finalistes. Les bases més adequades per a distribuir les aportacions locals són la propietat immobiliària, i l'activitat econòmica (i els seus canvis), sobre les quals caldria reconduir l'àmplia gamma de figures impositives locals. Les ajudes centrals (Generalitat i Administració Central) s'han de distribuir per a cobrir les diferències interlocals de base fiscal i per a complir el principi de suficiència, si bé sembla més adequada la distribució en funció de les «necessitats acumulades», de la «base fiscal» i dels «serveis específics» que es gestionin, més que no pas segons la grandària de població. La millora d'estàndards de serveis s'ha de finançar en base a una major pressió fiscal local. La distribució de subvencions centrals per superar el coll d'ampolla de la manca d'inversió local, s'hauria de fer amb un caire finalista i en funció de les aportacions locals.

4 Si bé és necessari un règim global per a la funció pública, es considera, en l'experiència estrangera comparada, que el nomenament centralitzat dels càrrecs directius municipals, és un retall a l'autonomia municipal. Sembla més adequat demanar unes qualificacions universitàries i professionals (de l'Escola d'Administració Pública) per a poder accedir a certs càrrecs locals, i deixar que la contractació i rescissió de contractes depengui de cada municipalia.

10.5. LA DELIMITACIÓ TERRITORIAL

1 La delimitació de les municipalies proposades no fa altra cosa que seguir les conclusions de l'anàlisi territorial que és la interpretació de l'organització territorial de les relacions humanes en el territori català.

2 Els criteris que serveixen per a definir cada municipalia són els següents:
- existència de sistema urbà o d'àmbit significatiu de relacions quotidianes o de base diària
- distancies màximes entre nuclis compactes de població no superior a 6 km
- mínims poblacionals, sempre que sigui possible, superiors a l'entorn de 10 000 habitants
- necessitat d'establir contrapesos de serveis públics o polítics respecte a àrees o municipalies de dimensións més grans
- semblança en les característiques socio-econòmiques o de relació respecte a Barcelona.

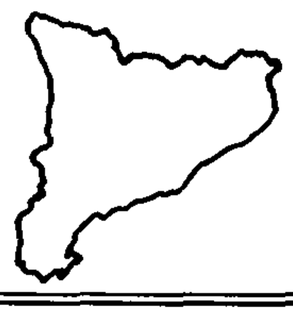
3 L'aplicació dels criteris anteriors, junt amb l'anàlisi territorial precedent ha portat a la delimitació de *127 unitats de govern local o municipalies*, cartografiades en el mapa adjunt.

4 La tipologia de les municipalies segueix les conclusions i definicions de l'anàlisi territorial:
- sistemes urbans (1 797 000 hab.)

Mapa 10.1.- Municipalies



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

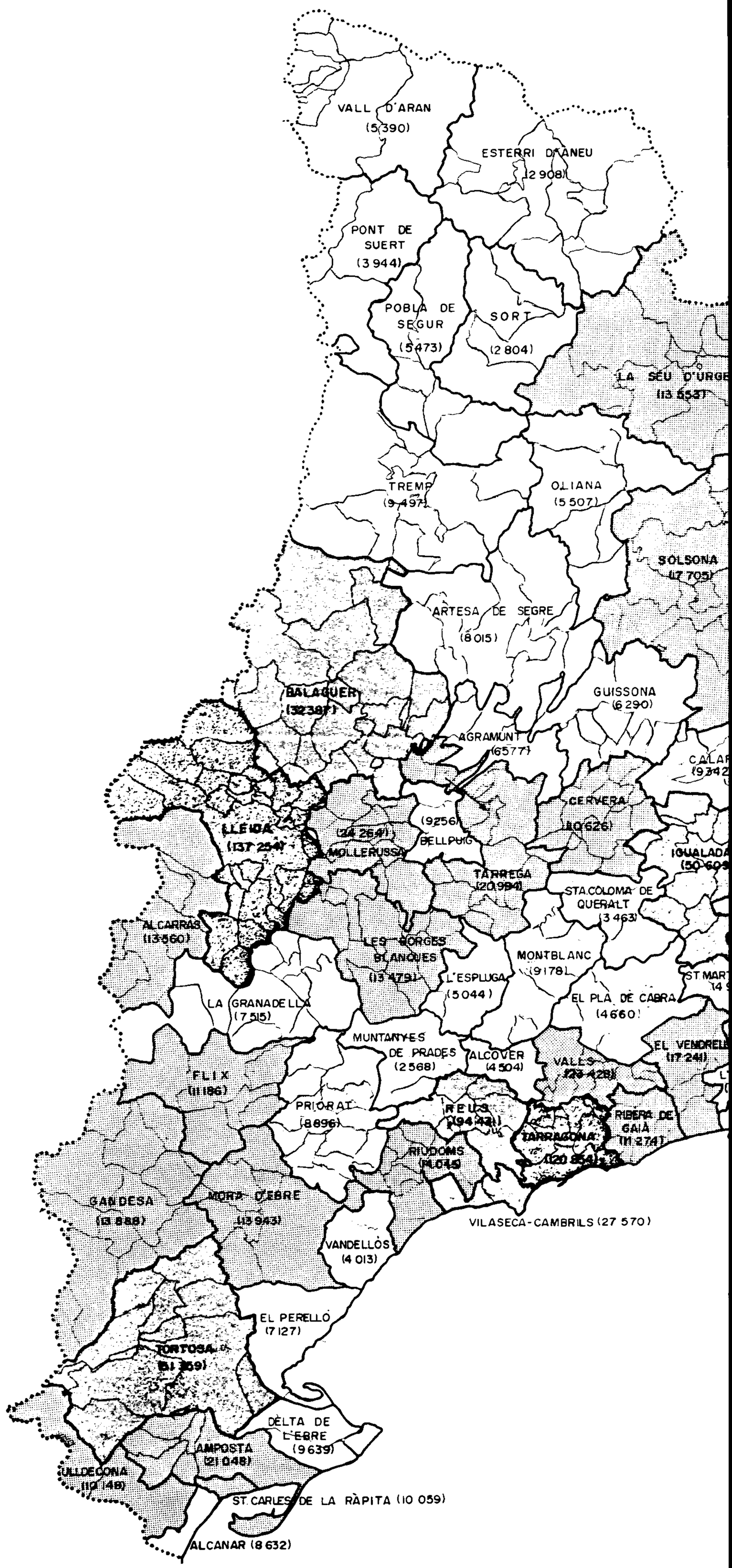


Municipalies

LL. CASASSAS – J. CLUSA

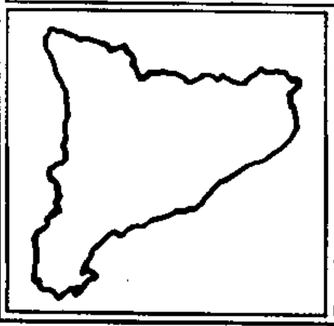
F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

Mapa 10.2.bis.- Municipalies





L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

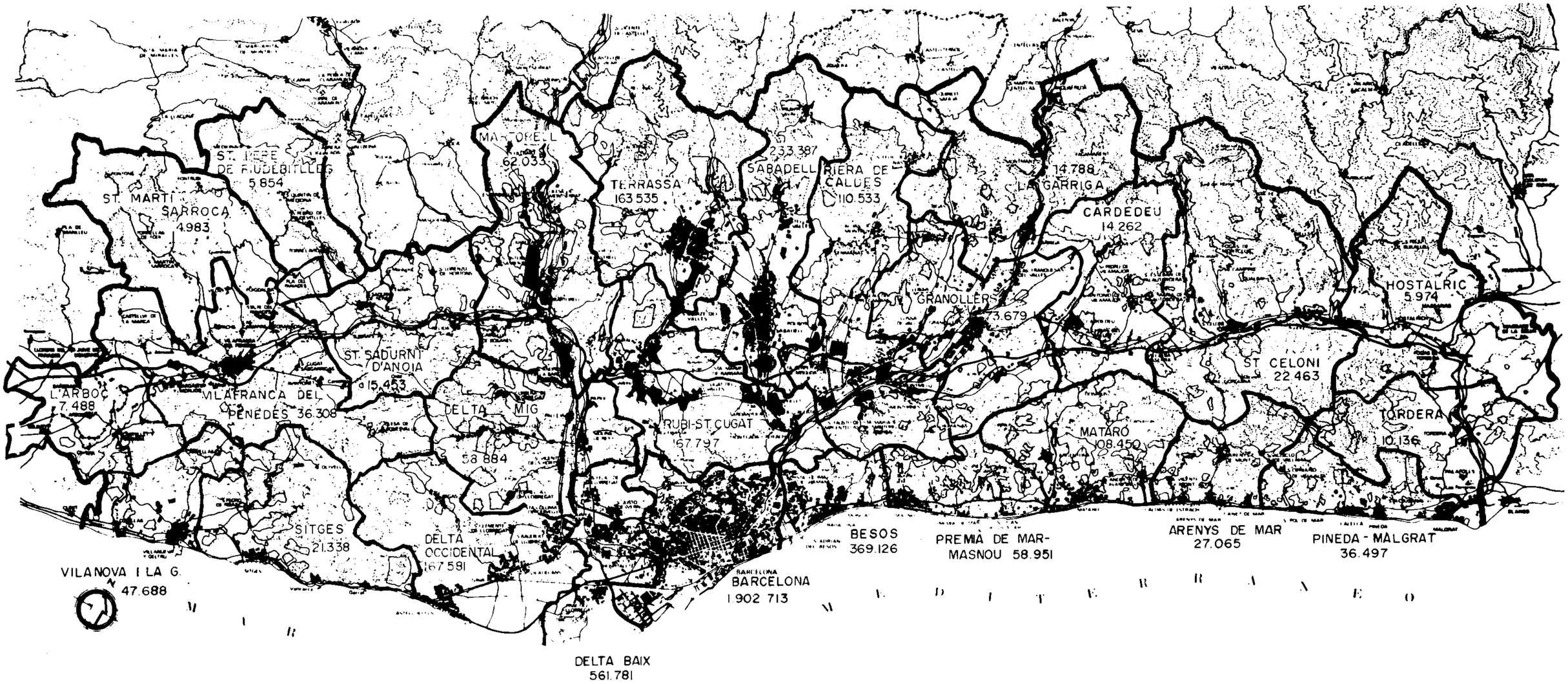


Municipalies

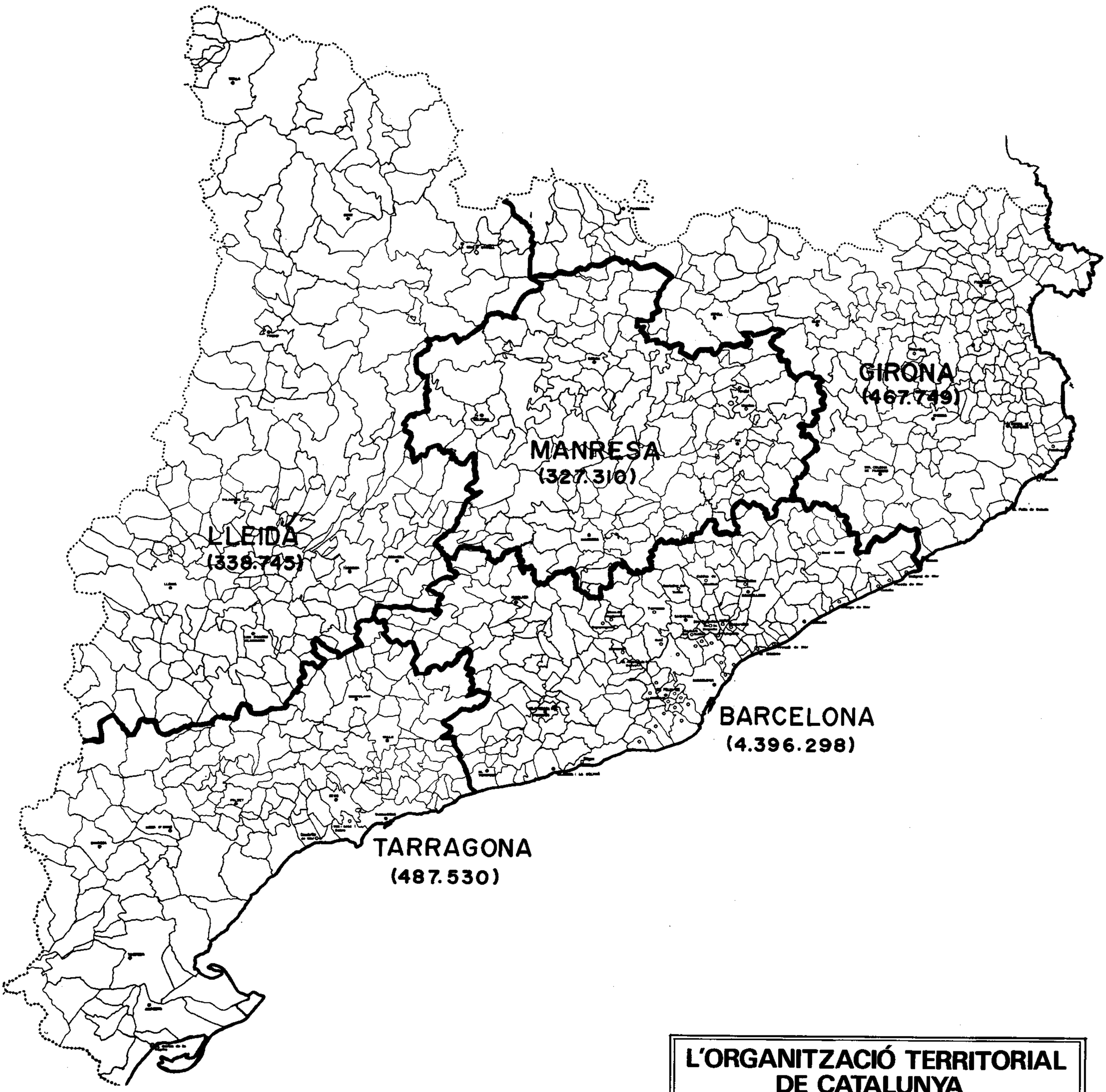
LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

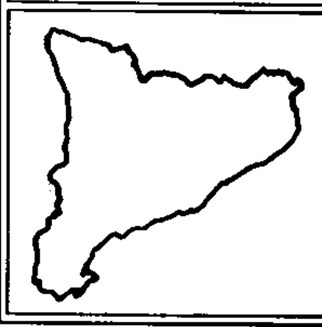
Mapa 10.2.- Municipalies de l'Àrea Metropolitana de Barcelona



Mapa 10.3.- Àrees d'administració territorial de la Generalitat



L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA



Àrees d'administració territorial de la Generalitat

LL. CASASSAS – J. CLUSA

F. JUNCÀ - E. DOMÈNECH

— subsistemes metropolitans (3 666 000 hab.)
— territoris d'estructura comarcal (188 000 hab.)
— àmbits sense centres clars (459 000 hab.)

5 La distribució de les unitats obtingudes segons grandària demogràfica (a 1978) era la següent:
— menys de 10 000 habitants ... 57 (350 000 hab.)
— de 10 000 a 205 000 habitants ... 39 (605 000 hab.)
— de 25 000 a 100 000 habitants ... 19 (983 000 hab.)
— més de 100 000 habitants ... 12 (4 153 000 hab.)

10.6. ELS FENÒMENS METROPOLITANS: BARCELONA I TARRAGONA-REUS

1 La singularitat d'un cert tipus de creixement de grans dimensions econòmiques i demogràfiques a l'entorn de Barcelona i de Tarragona-Reus aconsellen un tractament diferenciat des de la gestió local. Possiblement la dimensió demogràfica de Tarragona-Reus no fa encara del tot necessari aquest segon esglaó.

2 Les característiques principals d'aquestes àrees són que el creixement en una part de l'aglomeració s'explica per l'existència de tota l'aglomeració i que molts serveis públics (especialment els infrastructurals) necessiten una planificació i una gestió comunes.

3 Les competències d'un segon esglaó de govern local (que pot tenir una elecció de càrrecs polítics de forma directa o indirecta) han de ser les mínimes possibles per a assegurar l'autonomia de cada municipalia, però han d'assegurar el tractament (planificació i en molts casos gestió) dels problemes que es produeixen en aquesta escala territorial. Seran principalment les competències de planejament urbanístic general, captació d'aigua, xarxa de sanejament en alta i depuració, transport públic interurbà, parcs forestals, hospitals de segon nivell, escorxadors, mercats a l'engròs i eliminació d'escombraries.

4 La grandària del municipi de Barcelona, la necessitat de millorar la participació pública i fer unitats viables de govern local, recomanem un tractament de municipalia per a cada districte o bé una àmplia descentralització de les competències de les municipalies en una àrea amb dos esglaons de govern local.

5 Es recomana un estudi aprofundit de les delimitacions metropolitanes en els dos casos. L'àrea metropolitana de Tarragona-Reus contindria les municipalies de: Tarragona, Reus, Valls, Riera de Gaià i Vila-seca-Cambrils. L'àrea metropolitana de Barcelona comprendria uns trenta-cinc o quaranta quilòmetres a l'entorn del centre i s'estructuraria en unes vint-i-set municipalies, la cartografia de les quals es presenta en el mapa adjunt.

10.7. LES UNITATS DE L'ADMINISTRACIÓ TERRITORIAL DE LA GENERALITAT

1 Cinc unitats per a l'administració territorial de la Generalitat satisfan els criteris de funcions públiques i les conclusions de l'anàlisi territorial. Només es força en aquesta proposta l'adscripció de l'àrea de Vic a Manresa, encara que, en el futur, la construcció de la carretera de l'Eix Transversal facilitarà la comunicació.

2 Simultàniament s'ha proposat que part de l'administració territorial de la Generalitat (ensenyament, sanitat, agricultura, treball, etc.) es pugui delegar a les municipalies.

V. cloenda

11. RESUM

1 Aquest treball s'ha dut a terme per tal de donar compliment a l'encàrrec que rebérem de la Fundació Jaume Bofill, de Barcelona i per l'apassionada necessitat que sentíem de participar en el debat obert a Catalunya i que es coneix per «la discussió sobre la divisió territorial de Catalunya».

2 Aquesta discussió, ja fa temps que dura, ja que ha estat constantment en el pensament geogràfic, municipalista i administrativista de Catalunya, i avui consisteix a determinar si les trenta-vuit comarques i les nou regions o vegueries elaborades per la Ponència i aprovades per la Generalitat en els anys 1932/36 són, ara les unitats territorials més adequades per a la nova administració catalana, tant la local com la perifèria de la Generalitat, i si serveixen com a canemàs on assentar l'estructura administrativa de Catalunya.

La diversitat de criteris existents en relació a aquest punt vol dir que no hi existeix una idea clara, tot i mantenir-se intacte el respecte per l'obra efectuada per la Ponència que ha estat mantinguda històricament en els darrers decennis. Aquesta fidelitat és la més plena penyora de la seva legitimitat. Sempre, les comarques seran les entitats definides per la Ponència del 32.

Però en arribar a la situació actual, convé plantejar-se el problema indicat abans i convé saber quins són els òrgans i les divisions territorials idònies per a la millora de l'administració local, com a esglaó polític més a prop del ciutadà. Això comporta, és clar, un problema d'interès polític molt gran, perquè les entitats locals demanen una autonomia més àmplia i recursos suficients.

3 En definitiva, doncs, cal també, proposar les línies de la nova Llei de Règim Local de Catalunya, perquè no es tracta, només, de proposar una divisió del territori, sinó, alhora, de proposar els «esglaons» d'administració local, en tots els seus possibles nivells i les competències» de cada esglaó. Tal com ens hem esforçat a explicar, aquests s'influeixen mútuament. La reorganització de l'administració local ha de proposar, també, el sistema fiscal, les determinacions sobre la funció pública, el sistema d'elecció i les relacions entre govern local i Generalitat, aspectes, aquests últims de menys contingut territorial. Ara, aquesta proposta es pot efectuar perquè la Constitució i l'Estatut atribueixen, a l'administració local i a la Generalitat, competències concretes i funcions públiques i reconeixen la sobirania de la Generalitat per establir el règim d'organització que consideri més adequat.

4 Per això la proposta, avui, no es fa en el buit i s'ha hagut de tenir present la realitat municipal de més de 900 unitats, els problemes de l'administració local explícitament expressats, l'existència de les províncies, com a òrgans de l'administració de l'Estat, i de les Diputacions, com a segon esglaó d'Administració local, en procés de traspàs a la Generalitat. A més, la Constitució de 1978 reconeix, com a organització de l'Estat, els municipis, les comarques, les agrupacions de comarques i les províncies. Això fa que la situació actual no sigui la mateixa que l'any 1932 trobà la Ponència. Aquesta, es podia preguntar per quins «continguts» havien de servir els «continents» que anava a delimitar. Ara, en canvi, la proposta que es presenta vol ser la síntesi dialèctica del problema plantejat, i fins ara no resolt, de la relació entre continents i continguts.

5 Qualsevol proposta de Llei de Règim Local ha de satisfer uns principis que semblen d'acceptació general: criteris d'eficàcia política (acostament als ciutadans de les decisions, és a dir, augment de llur participació en la vida collectiva, simplificació de les decisions polítiques i increment de la capacitat dels ajuntaments d'ésser interlocutors de la Generalitat, enfront de la proliferació d'instàncies municipals; i també criteris d'eficàcia tècnico-administrativa, en general, és a dir, que tot el que es pugui resoldre en un esglaó no es resolgui en un altre de superior; augment del rendiment de la tasca municipal, i estalvi de despeses i reducció del cost de l'administració local, etc. En resum, eficàcia tècnico-administrativa vol dir una administració local més autònoma i més potent. Aquests són els mateixos criteris que han de satisfer els òrgans de l'administració perifèrica de la Generalitat per a l'exercici de les competències públiques. Obtenir les unitats per a aquesta administració sense consideracions específiques respecte a l'administració local, és possiblement el que guià els treballs de la Ponència de 1932.

Tenint en compte tots aquests principis de contingut polític, administratiu i tècnic, sembla que seria bo també que, per evitar problemes d'encobriment, de competència i friccions molestes, els òrgans de l'administració perifèrica de l'Estat a Catalunya coincidissin amb els establerts per la Generalitat per a la seva pròpia administració perifèrica.

6 Cal pensar que, a vegades, l'enfortiment dels ajuntaments s'ha volgut presentar com a contraposat al poder de la Generalitat, suposant un centralisme excessiu de l'administració central catalana. En canvi, l'enfortiment de la Generalitat i dels Ajuntaments catalans, sobretot en un moment de reconstrucció nacional de Catalunya, no han d'ésser poc ni molt objectius contraposats, sinó una meta comuna, desitjable i assolible. Per totes les consideracions esmentades, aquest treball ha hagut de tenir dues vessants o aspectes: un aspecte tècnic, que permetés la identificació més acurada possible de les entitats territorials significatives, la fixació dels seus límits i la determinació de les competències que els poden ésser atribuïdes. I un aspecte polític que s'ha mantingut constantment com a teló

de fons, que és el referent a l'atribució de competències, al control i a la participació en el poder i a l'enfortiment de la base política de la societat i de l'organització polítco-administrativa de Catalunya. Els aspectes considerats es refereixen, de fet, a les dues funcions bàsiques que fa tot organisme públic: la d'instruments de representació política dels ciutadans i la prestació de serveis públics per al benestar social.

7 Si bé els principis generals (democràcia local, participació, autonomia, simplicitat i mínim cost) de caire principalment polític, han d'ésser comuns a qualsevol proposta, això no implica una uniformitat de mètodes d'anàlisi.

Hom pot arribar a formular una proposta sense cap anàlisi prèvia, i de fet, algunes vegades, s'ha fet així. Però, d'altres vegades, com en el cas present, hom arriba a formular la proposta després de seguir una línea metodològica clara. En aquest cas, el mètode d'anàlisi no ha estat inventat. Per a elaborar la proposta final s'han seguit els mateixos mètodes que s'han fet servir per a arribar a les més responsables propostes i reformes de l'Administració Local d'Europa (Regne Unit, Bèlgica, Dinamarca, França, etc.). El mètode d'anàlisi emprat ha partit dels principis abans esmentats i, per arribar a la proposta final, ha emfatitzat la necessitat de tenir en compte tres grups de consideracions, les conclusions de les quals s'influeixen mútuament.

8 En primer lloc, les que fan referència als problemes actuals de l'administració local catalana, especialment els que tenen la seva causa en la divisió municipal vigent. En segon lloc, els requeriments territorials, funcionals i tecnològics dels serveis públics. I, finalment, els dimanants de la realitat humana i territorial de Catalunya.

El treball efectuat conté aspectes de recollida d'informació, aspectes d'anàlisi i aspectes de proposta. En la seva elaboració s'ha fet, respecte a la informació, un esforç de millora i complement i d'obtenció de noves fonts fins ara no utilitzades; respecte a l'anàlisi, s'han aplicat tècniques que poguessin ajudar a entendre millor la realitat territorial i administrativa actual de Catalunya. Respecte a la proposta, el mètode d'anàlisi emprat assegura que s'adaptin i compleixin els principis generals i que tractin millor que fins ara, tant territorialment com funcionalment, els problemes de l'administració local catalana i de l'administració perifèrica de la Generalitat. Això vol dir que l'organització inclosa en la proposta ha de permetre satisfer, a través d'unes unitats territorials i funcionals adequades, els requeriments territorials dels diferents serveis públics, i, de forma primordial, s'ha d'adaptar a les comunitats territorials de vida collectiva d'una societat que, com la catalana, ha experimentat tants canvis importants des dels anys 30.

9 De l'aplicació mecànica de cadascun dels aspectes estudiats no se'n desprèn una única organització territorial. Per això, les alternatives d'organització territorial que se'n deriven, o que ja han estat presentades, han d'ésser avaluades segons els criteris polítics, els criteris d'exigència funcional i els criteris d'identitat territorial. Amb la tasca d'avaluació de les alternatives es clou l'aplicació d'un mètode de treball que podem considerar metodològicament coherent, perquè té en consideració tots els aspectes que configuren el problema; i políticament acceptable, perquè respon a uns principis polítics clars i perquè permet una discussió amb molts elements de judici i, a més, perquè segueix l'enfocament actual interdisciplinar de les ciències socials.

10 Després de l'anàlisi de les respostes rebudes a l'enquesta a ajuntaments, de les obtingudes després d'efectuar visites a localitats i àrees conflictives, on es procurà entrar en contacte amb diverses persones i institucions, i d'entrevistar funcionaris, estudiosos i gent interessada en totes aquestes qüestions, s'arribà a constatar i a quantificar, els actuals problemes de l'administració local catalana. Els principis d'aquests problemes són:

— petitesa de la majoria dels municipis actuals, de la qual deriva la incapacitat de gestionar tots els serveis locals i la de disposar dels serveis tècnics adequats;
— necessitat de collaboració supramunicipal, en àmbits de rodalia;
— desigualtat fiscal generada, principalment, per la localització de l'activitat econòmica, i, en general, insuficiència de recursos;
— insuficient autonomia, que es podria assolir amb la possibilitat de l'exercici de les competències d'habitatge, educació, sanitat, etc.;
— migradesa del potencial demogràfic necessari per a garantir un aparell tècnico-administratiu, que no és factible obtenir sinó és a partir d'un llindar de 5000-10 000 residents;
— dificultats i cost excessiu de la posta en marxa i del funcionament dels segons esglaons, evitables traspassant les competències de les actuals Diputacions a instàncies superiors o inferiors, segons la seva condició. En les àrees de dos esglaons existents es creen problemes polítics en la presa de decisions, especialment en les competències importants, sobretot en l'urbanisme;
— por al centralisme de les ciutats grans, generador de tendències centrífugues;
— capgirament del concepte «tradicional i popular» de comarca, com a conseqüència de l'enfortiment dels moviments residència-treball en entorns de rodalia, de l'aparició dels serveis per a l'oci, de nous centres de compra, d'una nova jerarquia de centres «intracomarcals», etc. Això vol dir que, avui, en molts indrets de Catalunya, la consciència no coincideix amb la de les comarques del 32/36;
— presència dominant del fenomen metropolità, amb l'enfortiment de l'àrea de Barcelona i l'aparició incipient de noves àrees en diversos indrets de Catalunya;
— existència de fortes tendències centrípetes, com a conseqüència de l'engrandiment urbà i de fortes tendncies descentralitzadores que volen tendir a contrarrestar-lo.

11 De l'anàlisi dels requeriments funcionals de les principals funcions centrals i locals, se n'han pogut extreure les següents conclusions:
— existència d'un lligam i relació entre la base demogràfica, la realitat territorial i l'accessibilitat als serveis públics;

— existència d'uns llindars a partir dels quals hi ha canvis qualitatius en l'exercici de les competències públiques. Aquests llindars es poden establir en les xifres següents: 5000 residents, 10 000, 25 000, 100 000, 250 000 i 500 000 residents;
— que l'eficàcia de la gestió pública i del govern local depèn, a part de la base demogràfica, de la seva adaptació als àmbits on es produeixen els problemes territorials i de la seva adaptació als àmbits territorials de vida collectiva;
— existència d'increments significatius de funcions, com a conseqüència de l'augment de la base demogràfica i la millora en l'organització administrativa, entre els 10 000 i els 25 000 residents i més enllà dels 100 000 i 250 000. I que entre 10 000 i 25 000 residents es poden donar amb eficàcia la major part de les funcions públiques locals;
— ampliació del sector metropolità en el qual molts serveis privats ja s'han organitzat en l'àmbit de l'antiga A.M.B.;
— aparició de dificultats de gestió per damunt dels 500 000 residents;
— constatació que, atesa la realitat de Catalunya, per a l'administració perifèrica de la major part de les competències centrals són adequades de quatre a sis unitats territorials.

12 La realitat territorial de Catalunya potser és l'aspecte més determinant de qualsevol proposta per a l'organització territorial. El que cal és saber de quina manera avui la comunitat i la població catalana s'organitza i funciona territorialment. Respondre a aquesta qüestió permetrà fer un pas metodològic important i un avenç important en el coneixement geogràfic i social de Catalunya.

Hom pot considerar que l'anàlisi territorial té una importància doble perquè permet conèixer, primer, la hipòtesi territorial de la proposta de la Ponència, que, l'any 1932, *aplicà un mètode, obtingué uns resultats* i *efectuà una proposta* que és coneguda i que estructurà Catalunya de manera que dels municipis, passant per les comarques i les vegueries arribava a considerar la totalitat de Catalunya. La proposta pressuposà, de fet, unes hipòtesis sobre el funcionament del territori català.

En segon lloc, l'anàlisi territorial ha de permetre conèixer els canvis ocorreguts a Catalunya a partir dels anys 30.

13 Aquests canvis ocorreguts en la societat catalana, sobretot després de la guerra civil, són importants i han tingut una clara repercussió damunt del territori. Cal pensar, per exemple, en les conseqüències territorials dels moviments migratoris massius, tant dels procedents de l'interior de Catalunya com dels de procedència forana; en el nou repartiment de les activitats comercials i financeres (xarxes de majoristes, establiment de sucursals bancàries i d'assegurances, etc.); en el nou sentit del crèdit i de l'estalvi, que ha originat una nova distribució de les inversions; en l'existència d'àrees de congestió que han impulsat una installació i un trasllat d'establiments industrials a àrees fins fa poc temps de plena dedicació agrària; en la construcció d'una xarxa d'autopistes i en la millora de l'antiga xarxa viària, de carreteres i ferrocarrils, amb la seva evident repercussió sobre l'organització territorial; en l'ús generalitzat del telèfon, que ha reduït el volum dels desplaçaments en les relacions personals, en l'augment del nivell de vida i de la mobilitat, deguda a la generalització del vehicle privat, etc. No s'ha d'oblidar, tampoc, que, després de prop d'un segle i mig de vigència de la divisió de X. de Burgos, en el territori s'han creat condicions estructurals i d'afirmació de les capitals, no solament per la natural localització dels serveis administratius, sinó per l'establiment de xarxes de comunicació i per factors generals de polarització, que, per tot plegat, han provocat la seva afirmació poblacional i directiva.

14 Com a conseqüència, en molts casos, els canvis que s'han descrit han buidat les capitals comarcals de les efectives funcions de capitalitat, traspassant diversos serveis i funcions, d'índole més personal i de realització més immediata, als vells centres naturals de relació i de coordinació social.

D'aquests centres, alguns havien generat petites rodalies amb un minso contingut, més que res psicològic. D'altres, eren centres de mercats rodals, mercats menors d'escassa potència econòmica, però que servien de traç d'unió entre pobles diversos «lligats entre ells, no sols per una certa facilitat de comunicacions, sinó, també, per un seguit de relacions mercantils, tradicionals algunes i establertes de molts anys les altres». Hom pot constatar l'arrelament de molts d'aquests centres, que figuren en els mapes publicats per la Ponència, només retenint el seu nom o el de la seva respectiva rodalia: Ribera del Sió, Conca de Meià, l'Urgell mitjà, Vall d'Àger, Camprodon, Vall de Ribes, Guilleries, Vall d'Àneu, Ribera de Cardós, Bellver, Sta. Coloma de Queralt, Guissona, Hostalric, etcètera. La mobilitat, principalment, ha *consolidat* rodalies de relació de base diària, i ha *engrandit* els àmbits de relació de base periòdica, i ha accentuat, també, el paper de Barcelona com a cap i centre de serveis de Catalunya.

15 L'anàlisi de la realitat actual eixida de tots els canvis descrits, ha portat d'un cantó, a constatar l'existència de les rodalies que són àmbits significatius de relació de base diària i que poden adquirir la forma de sistemes urbans, quan hi predomina un centre urbà significatiu. En el cas contrari, hom els podria anomenar «camps urbanitzats». D'aquestes unitats se'n troben arreu de Catalunya; ja se n'han anomenat algunes i la llista podria continuar: Ulldecona, Granadella, Calaf, Torelló, St. Hipòlit, Blanes, etc.

Per un altre cantó, s'ha pogut comprovar l'existència de les quatre o cinc ciutats més importants, tant per la seva potència demogràfica com per ésser la seu dels serveis de nivell més elevat: Barcelona, Lleida, Tarragona-Reus, Girona i Manresa, el paper de les quals cada dia va essent més el dels centres directors del territori català.

A la resta de Catalunya, i aquesta és una de les aportacions originals d'aquest treball, apareixen, primer, dues o tres ciutats de jerarquia intermèdia entre les capitalitats de rodalia i les grans ciutats: és el paper de Figueres i de Tortosa i, potser, d'Igualada, que, tot i estar supeditades a alguna de les ciutats rectores, per determinades competències han organitzat extensos espais supramunicipals.

Els residents d'aquests espais tenen aquestes ciu-

tats com a centres intermedis entre les seves respectives rodalies i la capital regional corresponent: Lleida, Manresa, etc. En realitat aquests espais apareixen com a veritables «comarques», en el sentit descrit per la Ponència del 32, però a la resta de Catalunya, els canvis experimentats han destruït la piràmide tradicional urbana que era reflex d'una jerarquització ben simple: municipis, cap de rodalia, cap de comarca, cap de regió, capital metropolitana. En canvi, des de fa uns quants anys, la forma tradicional ha canviat. Molts municipis i moltes capitals de rodalia i de comarca sofreixen regressió creixent de la seva funció organitzadora i els municipis es dirigeixen directament a les grans ciutats. Només en alguns casos, ja anomenats, es manté el paper intermedi de la «capital comarcal».

Tota la piràmide s'ha trasbalsat. La facilitat de comunicacions i tots els canvis descrits i estudiats a través de l'anàlisi territorial, han fet que la jerarquia urbana sigui diferent i es basi en qüestions funcionals més que en repartiments territorials.

Després, en el territori català, apareixen uns espais concrets on es troben la majoria dels serveis propis de la vida urbana i on, en canvi, no existeix cap nucli dirigent i que constitueixen una mena de ciutats discontínues, on alternen espais edificats i àrees agrícoles o rurals. D'aquest tipus d'agrupaments hom en troba a l'interior de les àrees metropolitanes (potser, de fet, tot el conjunt de l'Àrea Metropolitana constitueix el model d'una d'aquestes ciutats) i en regions de predomini rural: la Pobla de Claramunt-Capellades-Vallbona; Amer-les Planes-St. Feliu de Pallerols; Cardedeu-Llinars-Vilamajor; Besalú i entorn, etc.

16 Aquest és el resultat de l'anàlisi territorial efectuada en el present treball, en la qual no s'ha partit de cap idea preconcebuda sinó que s'ha aprofundit en la coneixença directa de la realitat actual, tan canviant.

A aquesta conclusió s'hi ha arribat pel coneixement del territori, per les respostes d'ajuntaments, d'institucions i de persones interessades, i per l'aplicació de mètodes d'anàlisi moderns adients al problema que s'havia de tractar.

Així, doncs, aquests resultats no poden ésser considerats com a novetats totals, ja que, primer, són uns resultats que no s'aparten gaire dels que va assolir la Ponència en les seves primeres elaboracions (119 comarques populars i 87 ciutats-mercats) i, després, en són la seva confirmació, d'acord amb tècniques modernes, i, per tant, la seva actualització.

De fet, el que ha ocorregut és que el que els anys 30 eren relacions de base periòdica (87 ciutats-mercats), ara són relacions de base diària (sistemes urbans i metropolitans).

87 ciutats-mercats o 119 comarques eren entitats excessives per a l'administració perifèrica de la Generalitat. En canvi, és el nombre que l'experiència ha demostrat adequat per a l'emmarcament territorial de les relacions de base diària: estafetes de correus (107 unitats), subcomarques educatives (175 unitats), sectors telefònics (130 unitats), etc.

Si, amb el treball efectuat, s'han identificat uns àmbits de relacions de base diària, de fet, el que s'ha trobat ha estat el conjunt de les veritables ciutats de Catalunya. La pregunta que sorgeix de seguida és saber si aquests àmbits poden servir per a l'administració local catalana.

17 Arribats en aquest punt de la investigació, s'han de posar juntes les anàlisis que afecten directament l'encàrrec rebut.

Hom pot veure com de l'*anàlisi territorial* han aparegut tres esglaons o àmbits territorials significatius (municipis, rodalia o sistema urbà-metropolità, i capital gran) que, en alguns casos, augmenten a quatre esglaons en incorporar-s'hi la capital «comarcal». De l'*anàlisi de competències,* apareixen una, dues o tres unitats. L'alternativa de tres unitats, emperò, deixa poques competències a cada esglaó i imposa la necessitat de reconèixer sistemes urbans amb uns mínims de 5000 a 10 000 residents pel primer esglaó, i de 100 000 residents per amunt, pel segon esglaó. La característica principal de les propostes fins avui presentades és la de buidar els municipis actuals de les competències de major contingut polític, com poden ésser l'urbanisme i els serveis infrastructurals. Finalment, de l'anàlisi de competències se'n desprèn la necessitat de quatre, cinc, sis —i no més— unitats per a l'administració perifèrica. De l'*anàlisi dels problemes* de l'administració local se'n dedueix la necessitat de gestionar gran part de les competències públiques locals, en àmbits supramunicipals, dotant-los d'un aparell tècnico-administratiu capaç i potent i amb possibilitat de gestionar, per delegació de la Generalitat, algunes competències centrals.

I en aquest punt, la pregunta que sorgeix és: ¿quina organització de l'administració local compleix millor els criteris de democràcia local, participació, simplicitat, mínim cost i eficàcia tècnico-administrativa, ajustant-se més, alhora, a les realitats territorial i humana existents, ara, a Catalunya?

18 L'avaluació d'alternatives possibles, algunes de les quals ja han estat presentades, ens porta a la nostra proposta que és clara i senzilla: *Un únic esglaó de govern local autònom a Catalunya, per sota de la Generalitat, amb 127 unitats, que té totes les competències locals i pot rebre delegacions de la Generalitat, i cinc unitats territorials per a l'administració perifèrica de la Generalitat* amb les quals s'hi poden fer coincidir els serveis de l'Estat Central. La proposta es completa amb un segon esglaó local, només a la zona metropolitana de Barcelona i, potser, a la de Tarragona-Reus, que tenen 27 i 6 unitats locals, respectivament.

De les unitats d'administració local resultants, nosaltres en diem municipalies.

Entenem per Municipalia, que és un mot possible que no té actualment, un ús dins la llengua, però al qual la seva formació permet d'esdevenir un mot real, el conjunt de nuclis de població (municipis) dins els quals es produeixen relacions humanes quotidianes. El concepte de municipalia no inclou unitats homogènies, sinó que la tipologia existent és diversa: sistemes urbans clars, àmbits sense centres clars, subsistemes metropolitans.

19 Entenem que la proposta és un bon instrument polític. Resol «tots» els contenciosos comarcals, simplifica les decisions de govern, evita un regitzell d'eleccions locals, permet la descentralització municipal als barris o entitats de població, crea uns interlocutors potents i clars per la relació amb la Generalitat, i confereix entitat política als àmbits de vida collectiva i de rela-

ció diària. La proposta identifica unes unitats de decisió que són prou aprop del ciutadà per tal d'assegurar la democràcia local, i de prou grandària per tant que són tècnicament capaces per a la gestió de tots els serveis locals i la millora de la qualitat de vida. És també un bon instrument tècnico-administratiu. Simplifica la gestió administrativa, estalvia costos de gestió, redueix la necessitat de càrrecs directius municipals, permet la seva professionalització completa a la funció pública, facilita la seva formació a través de l'Escola d'Administració Local, assegura que els serveis públics arribin a tots els ciutadans, gestionats pels mateixos representants dels usuaris, i permet una distribució flexible de competències per les ciutats més petites o per les ciutats metropolitanes.

Però, és també un bon instrument de planificació pública. Perquè forneix una base espacial de referència, millor que les comarques del 32/36, per a l'estudi, en termes agregats, de les característiques socio-econòmiques del territori català. I perquè des de la Generalitat, com a organisme representant nat dels ciutadans de Catalunya, es poden prendre les decisions d'assignació de recursos i d'equipaments que permetin superar els desequilibris territorials de Catalunya, als quals s'ha arribat pel funcionament del mecanisme de mercat quan no ha tingut en compte els interessos collectius.

20 La proposta que es presenta és diferent de la que hem presentat en treballs anteriors i de la nostra hipòtesi inicial. I això no té res d'estrany. Les conclusions presentades l'any 1979 a «Bases teòriques i pràctiques per a la nova Divisió Territorial de Catalunya» es referien, principalment, al mètode d'anàlisi més que no pas a la proposta. I ara, després de seguir el mètode d'anàlisi tal com havíem proposat, s'han dibuixat les propostes presentades en demostrar que les competències assignades a un segon esglaó es podien donar en els àmbits territorials que sorgeixen en reconèixer el fenomen urbà a Catalunya com a reorganització dels actuals municipis. I no ens torba, ans al contrari, ens satisfà, que la proposta final sigui diferent a la hipòtesi, perquè el mètode d'anàlisi ha estat rigorós seguint l'enfocament proposat des de 1976 ençà.

21 Malgrat això, no hem d'amagar que, segons com, també a la dita proposta hom podria atribuir problemes importants.

A. *Quan s'engrandeix l'àmbit municipal s'allunya l'administració del ciutadà.* Sembla que es respon a aquesta objecció si es té en compte, primer, que només s'agrupen aquells municipis que, en la pràctica, ja constitueixen unitats de gestió i de relació, i, segon, si es reconeixen els municipis actuals com a districtes electorals, establint, doncs, en el govern de l'agrupació, una representació de partits i per territori. A més a més els representants polítics de cada districte electoral poden continuar fent les funcions representatives actuals i exercir de forma descentralitzada, encara que no autònoma, moltes competències locals.

B. *No es poden agrupar municipis apartats des de fa temps per fortes rivalitats.* Sembla que al final del paràgraf anterior es respon a bona part d'aquesta objecció. Ara bé, l'única manera d'evitar totalment que municipis rivals es vegin inclosos en unitats superiors és mantenir l'atomització municipal actual, que és generadora de problemes de gestió que, moltes vegades, porten a l'atonia de la vida municipal.

C. *La proposta oblia les Diputacions, i no és clar si la seva supressió és totalment constitucional.* Les Diputacions Provincials, és cert, existeixen, els traspassos de les seves competències a la Generalitat encara es troben en curs, i llur desaparició no sembla immediata. Per tant, és vàlida l'objecció formulada. Cal recordar, emperò, que els recursos privatius de les Diputacions no representen més del 5 per cent dels recursos públics. En conseqüència, si no desapareixen les Diputacions, el trasbals ocasionat a la proposta no seria gaire considerable.

D. *La constitució preveu l'existència dels municipis, de les comarques i de les agrupacions de comarques. Qualsevol altra entitat territorial d'administració local que es proposi és anticonstitucional.* Hom pot respondre a aquesta objecció dient, primer, que si bé la Constitució preveu l'existència de les dites unitats territorials no obliga a crearles, ni determina que la seva existència sigui obligatòria. Segonament, la Constitució no impedeix la creació voluntària d'agrupaments municipals que, d'altra part, són previstos i autoritzats per la Llei de Règim Local vigent.

E. *Com que l'agrupació voluntària de municipis pot ésser llarga, tot i acceptar que sigui desitjable potser convindria implantar provisionalment una organització comarcal com a segon esglaó d'administració local a fi d'evitar els problemes de l'atomització municipal.* En un context en què les provisionalitats acostumen a assolir durades més que extraordinàries, sembla que no és recomanable la implantació provisional d'organitzacions territorials sense tradició de govern. Si, realment, fos necessari crear uns segons esglaons d'administració local, creiem que el més acceptable seria promoure els agrupaments previstos en la nostra proposta, fet que, a més, facilitaria la ulterior agrupació dels municipis, que són avui, les unitats territorials de vida collectiva.

F. *Les unitats municipals resultants són divergents en grandària i població, com les actuals i, per tant, no poden tenir totes les mateixes competències ni assolir funcions descentralitzades de la Generalitat.* Això, és cert, pot passar en casos com a les municipalies de la vall de Camprodon (4300 h.), Alta Ribagorça (4000 h.), Vall d'Aran (5400 h.), Cadaqués (2200 h.), l'àrea de Llançà (5900 h.), Vandellós (4000), Perelló (7200), etc. Des del punt de vista d'algunes funcions (ensenyament, per exemple), l'objecció és certa, però per a resoldre aquests casos, *representants d'aquestes municipalies* poden estar *en els consells rectors* de centres que, per llindar, no arriben a tenir en la pròpia municipalia, sense que per a resoldre aquests casos s'hagi de crear, necessàriament, un segon esglaó generalitzat d'administració local. A més, l'organització de l'administració local catalana pot tenir una distribució flexible de competències, com han posat de relleu alguns autors, sempre que puguin disposar d'un aparell tècnico-administratiu mí-

nim amb professionalització completa per als serveis públics bàsics. Finalment, s'ha de considerar el fet geogràfic, és a dir, el fet humà, que imposa unes unitats petites de vida col·lectiva que són les que, precisament, havien constituït els «contenciosos comarcals»: Camprodon, Ribes, Calaf, Sta. Coloma, Ribagorça, Banyoles, etc. Potser en uns pocs casos de la proposta s'ha forçat la realitat territorial (Piera, St. Martí Sarroca, La Granadella, Manlleu, Roda de Ter, Rubí-St. Cugat-Montcada, etc.); però, és que també, en certs casos, les unitats locals resultants han de fer de *contrapès polític* al possible centralisme de les capitals de major grandària. En la proposta de cinc unitats per l'administració perifèrica, només es força l'assignació de l'Osona a Manresa. I en el cas de Tortosa, que constitueix el centre d'una àrea de potencial vocació diferenciadora, l'existència d'aquesta sembla que només es justificaria —i els resultats de l'anàlisi territorial i funcional ho confirmen— segons quina fos la grandària de la regió metropolitana Tarragona-Reus, de la qual, de fet, és un sector exterior, i en el cas de voler-li establir un contrapès polític.

22 Volem tornar a insistir en els arguments. L'ordenament de l'espai no és sols un problema tècnic, ni un mer exercici de pràctica literària, ni una acadèmica investigació geogràfica, sinó que comporta conseqüències polítiques importants: per tant, determinar la grandària, els límits i el contingut dels ens territorials és una decisió que no es pot deixar a pràctiques voluntaristes ni a improvitzacions d'afeccionats. Les seves conseqüències polítiques són grans, ja que en crear organismes menors es limitaria estretament el poder exercit pels òrgans centrals de l'administració i, al mateix temps, es retornaria a l'individu la part de lliberat real que, fent-ho d'altra manera, quedaria submergida en entitats més grans, que és el resultat on ha dut l'organització social moderna. Per tant, els agrupaments municipals que s'estan defensant, no tindrien res a veure amb agrupacions tecnocràtiques, i respondrien a unes necessitats vives. Això evitaria l'aparició de tendències centrífugues, que moltes vegades, fan estèrils i inoperants els arguments administratius i humans. Malgrat tot, hom és conscient que aquesta solució no pot ésser aplicada cegament i indiscriminadament arreu de Catalunya, ja que aquest és un país de relleu complicat, amb existència d'un mosaic de petites unitats, que hom anomena comarques, molt sovint d'accessibilitat difícil i complicada.

23 Hi ha un fet al qual hom no ha prestat l'atenció suficient i és que la pràctica constant, al llarg de la història, a Catalunya, on, segons Pau Vila «el sentit terral era més fort i el poble començà a actuar més aviat en la política», no ha portat mai, d'una manera espontània, a actuacions comarcals i a la creació d'organismes destinats a la seva realització.

El concepte de comarca, com a base territorial de govern, és un concepte nou. Si bé, des dels primers temps de la constitució de la nacionalitat catalana, fou ben clara, entre els pobladors de Catalunya, la pertinença a una unitat natural comuna, fou també patent la vaguetat dels límits comarcals, enfront dels «nuclis característics» de què parlava Pau Vila. Aquest, ja havia assenyalat, en el seu treball de 1930 a la Casa del Vallès, que «no hi ha hagut cap comarca immutable; precisament llur mobilitat és el que ha creat totes les confusions del comarcalisme històric; guardem-nos de seguir en la recerca d'un continent determinat, quan està vist que aquest ha variat de forma a través dels segles». «Cap divisió que es faci serà immutable». I poc després, la Ponència, comentant els resultats de l'enquesta, va escriure, amb uns mots que actualment encara estan en plena vigència: «... encara que dolgui de dir-ho, tractant-se d'una qüestió arrelada tradicionalment en l'esperit de la nostra gent arreu de Catalunya, el que es dedueix del resultat de l'enquesta és el concepte d'absoluta vaguetat que domina respecte al nom comarcal i respecte al concepte de comarca a la major part de les terres catalanes». I aquesta afirmació adquireix un rellevament més gran quan es considera el concepte de la comarca com a base territorial de govern.

24 D'altres, darrerament, han defensat l'existència de la comarca amb l'argument de la «comarcalització cultural», expressió d'un mode de vida general i manifestació d'una manera comuna d'organitzar la societat. Aquest argument ha estat àmpliament esgrimit per diversos autors, malgrat que, finalment, alguns han hagut d'acabar admetent, enfront d'un criteri d'homogeneïtat cultural comarcal, que «no es pot oblidar que en la base de les diferenciacions intercomarcals hi ha unes clares diferències intracomarcals, fruit de la divisió del treball i de les relacions econòmiques de producció». Saber les repercussions territorials de les dites «diferències intracomarcals», identificar les unitats territorials que en resulten, determinar el seu àmbit o extensió i escatir si són entitats significatives per a l'administració local, ha estat, potser, una part important d'aquest treball, ja que en donar resposta a aquestes qüestions es justifica l'afirmació de l'existència d'unitats vives formades per agrupacions naturals de municipis.

25 Entenem, doncs, per totes les raons que s'han esmentat, que la proposta que presentem soluciona més problemes polítics i de gestió i s'adapta millor al territori, que la proposta de reinstaurar la Divisió Territorial de 1932/36, tant per a l'administració local com per a l'administració perifèrica. I entenem, també, que és millor que les propostes d'institucionalitzar tres esglaons d'administració local, que s'ajusten molt menys a la realitat territorial i als requeriments de les competències públiques. Dit en altres paraules, entenem que la nostra proposta ofereix una resposta completa al que avui es coneix com la discussió de la Divisió Territorial de Catalunya. En qualsevol cas, la nostra és una proposta que presentem, tal com hem dit al principi, amb la intenció d'ajudar a millorar l'administració de la comunitat, i que sotmetem, des d'ara, a la confrontació amb d'altres propostes que es presentin més ben fonamentades.

VI. descripció de les entitats d'administració local (municipalies) agrupant-les en les àrees d'administració territorial de la generalitat

12.1 CRITERIS DE DELIMITACIÓ

1 La delimitació de les municipalies segueix la interpretació de l'organització territorial de les relacions humanes en el territori català. Hi ha un conjunt de criteris objectius que han servit per a definir cada municipalia. Són els següents:

— *existència de sistema urbà* o d'àmbit significatiu de relacions quotidianes o de base diària
— *distàncies màximes* no superiors a sis quilòmetres entre nuclis compactes de població
— *mínims poblacionals* superiors als 10 000 habitants, sempre que sigui possible
— *necessitat d'establir contrapesos* polítics o de serveis públics, enfront d'àrees o municipalies de dimensions més grans.

L'aplicació dels criteris anteriors, junt amb l'anàlisi territorial precedent ha portat a la delimitació de *127 unitats de govern local o municipalies.*

2 La tipologia de les municipalies segueix les conclusions i definicions de l'anàlisi territorial i de funcions públiques. Es poden establir els següents grups, amb indicació de la població que l'any 1978 figurava adscrita a cada grup:

— sistemes urbans	2.209.000	hab.
— subsistemes metropolitans	3.340.000	»
— territoris d'estructura comarcal	242.000	»
— àmbits sense centres clars	233.000	»
	6.014.000	»

3 L'administració perifèrica territorial de la Generalitat, d'acord amb l'anàlisi precedent es pot efectuar amb cinc grans unitats, aquesta proposta confereix una cohesió al territori català en vertebrar-lo en aquests cinc grans sistemes subregionals. Només a calgut establir una interpretació forçada de la realitat en el cas minoritari de les municipalies considerades d'estructura comarcal.

4 Les cinc àrees resultants s'organitzen al voltant dels municipis de Catalunya més importants, des del punt de vista poblacional, sense comptar-ne alguns dels inclosos en el sector metropolità de Barcelona que són directament vinculats a la capital:

Barcelona	1.906.998	hab.
Tarragona-Reus	797.252	»
Lleida	110.402	»
Girona	87.168	»
Manresa	68.492	»

5 La singularitat d'un cert tipus de creixement de grans dimensions econòmiques i demogràfiques a l'entorn de Barcelona —i potser de Tarragona/Reus— fan que es pugui aconsellar un tractament diferenciat des de la gestió local. La grandària del municipi de Barcelona, recomana, també, un tractament de municipalia per a cada districte o, tal com s'ha dit anteriorment, una àmplia descentralització de les competències d'aquestes municipalies.

6 La cartografía de cada unitat o municipalia està a escala 1/200.000. Sota el concepte de «tendència» es reflecteix el creixement anual mitjà entre 1960 i 1975, segons que sigui semblant, superior (+) o inferior (—) al creixement vegetatiu.

12.2. ÍNDEX DE LES MUNICIPALIES

Barcelona
l'Arboç 188
Arenys de Mar 188
Baix Maresme 189
Calafell 189
Capellades 190
Cardedeu 190
Delta Mitjà 191
Barcelona 191
Delta Occidental 191
Delta Baix 194
Foix 194
la Garriga 195
Granollers 196
Igualada 197
Pineda-Malgrat 198
Martorell 199
Mataró 200
Piera 200
Riera de Caldes 201
Riudebitlles 202
Rubí a Montcada 202
Besòs 202
Sabadell 203
St. Celoni 204
St. Sadurní 205
Segarra Meridional 205
Sitges-St. Pere 206
Terrassa 206
la Tordera 207
el Vendrell 207
Vilafranca 208
Vilanova i la Geltrú 209

Girona
Anglès 210
Baix Fluvià 211
Banyoles 212
Besalú 213
Besora 213
la Bisbal d'Empordà 214
Blanes 214
el Brugent 215
Caçà de la Selva 216
Camprodón 217
Cap de Creus 218
Castelló d'Empúries 219
Celrà 220
la Cerdanya 221
l'Escala 222
Farners 222
Figueres 223
Girona 224
les Guilleries 225
Hostalric 226
la Jonquera 226
Lloret de Mar 227
la Muga 227
Bàscara-Navata 228
Olot 229
Palafrugell-Palamós 229
Ripoll 230
Roses 230
St. Feliu de Guíxols 231
St. Joan de les Abadesses 231
Torroella 232
la Vall d'en Bas 233
Vall de Ribes 233
Vidreres 234

Lleida
Alcarràs 235
Alta Ribagorça 236
Aran 237
Balaguer 238
Bellpuig 239
Cervera 240
les Garrigues 241
la Granadella 242
Guissona 243
Lleida 244
Mig Segre 246
Mollerussa 247
Oliana-Organyà 248
la Pobla de Segur 249
la Ribera de Sió 250
la Seu d'Urgell 250
Sort 252
Tàrrega 253
Tremp 255
Valls d'Aneu 255

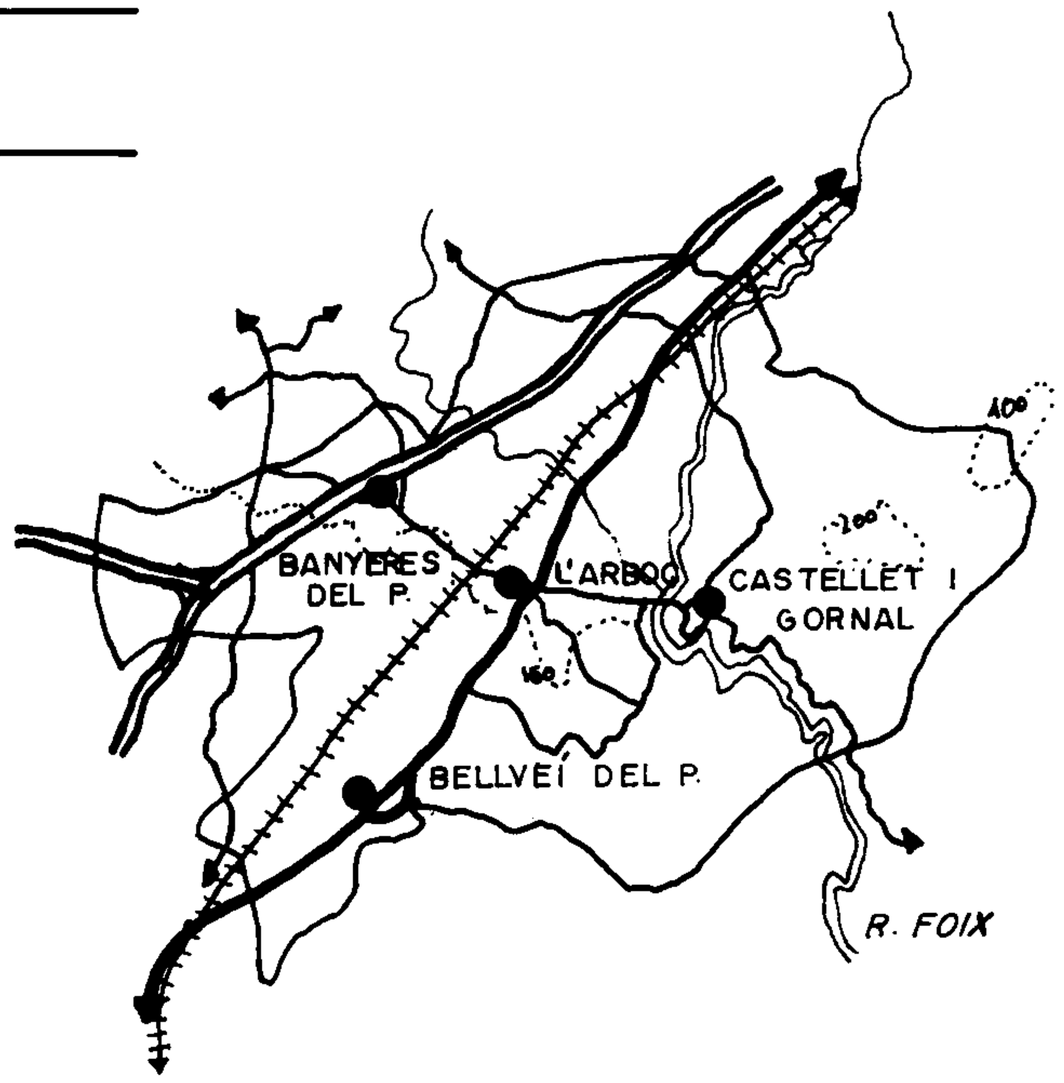
Manresa
Berga 257
Calaf 258
Castellet 258
Tona-Centelles 259
Gironella 259
Guardiola de Berguedà-Cercs 260
el Lluçanès 261
Manlleu 262
Manresa 263
el Moianès 262
Puig-reig 264
Roda de Ter 265
Sallent 265
el Solsonès 266
Súria 267
la Vall del Ges 268
Vic 268
Voltregà 269

Tarragona
Alcanar 270

Alcover 270
els Alfacs 271
Amposta 271
Armentera 272
el Delta de l'Ebre 272
l'Espluga 273
Flix 274
Gandesa 275
Montblanc 276
Montbrió 277
Mora 278
les Muntanyes de Prades 279
el Perelló 280
el Priorat 281
Reus 282
la Sènia 283
Tarragona 284
Tortosa 285
Valls 286
Vandellós 287
Vila-seca-Cambrils-Salou 287
la ribera de Gaià 288

barcelona

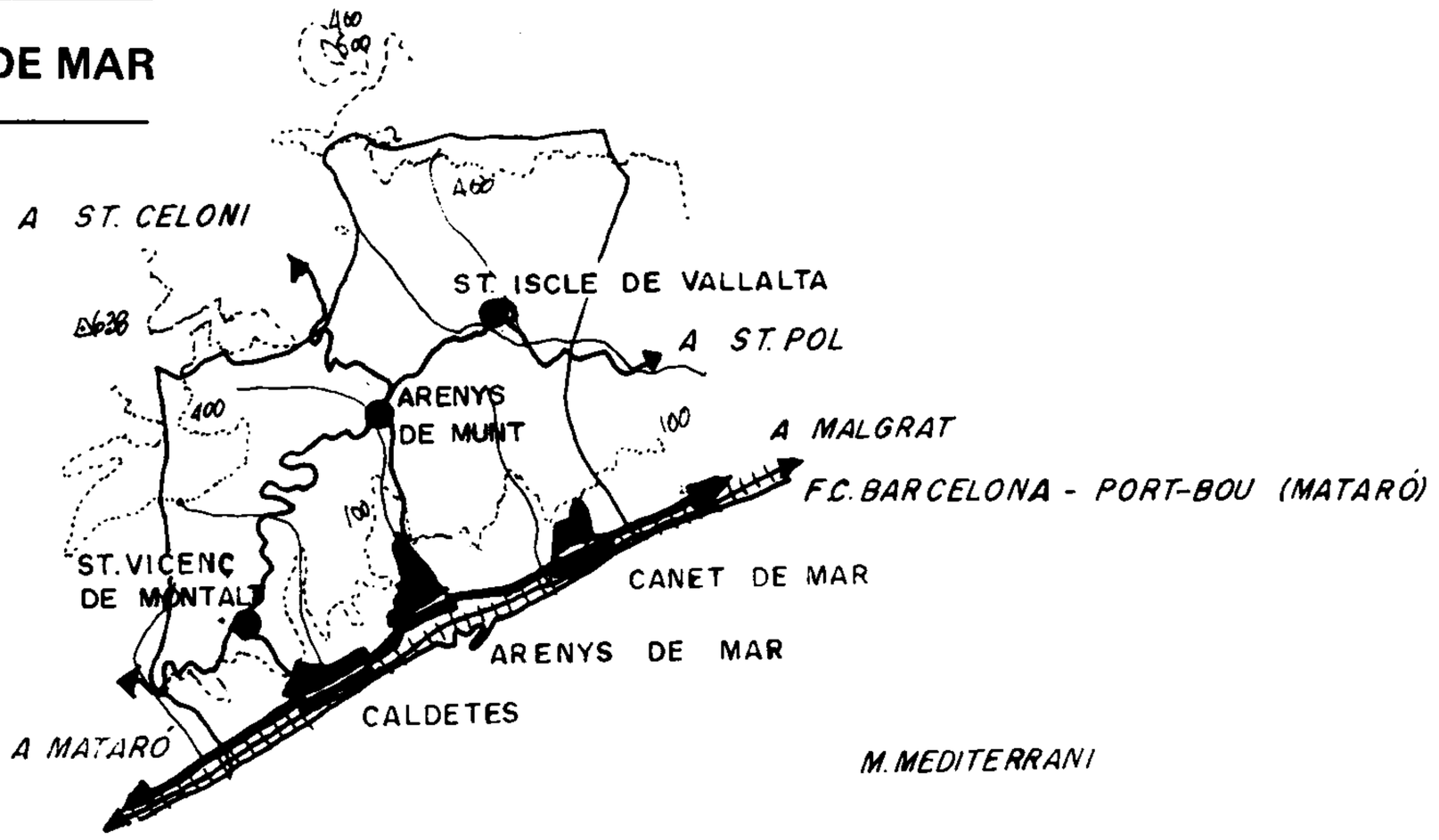
MUNICIPALIA DE L'ARBOÇ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Banyeres del Penedès	12.1	1.361	++
L'Arboç	14.1	4.203	++
Castellet i Gornal	36.8	1.121	+
Bellvei del Penedès	3.4	803	+
TOTAL	76.4	7.488	

Històricament, el rodal centrat per l'Arboç es justifica per l'existència d'un mercat i per la celebració anual d'una fira de bestiar. Recentment, la implantació industrial i el desenvolupament d'una xarxa viària que l'uneix amb els nuclis de població veïns, ha permès l'establiment, amb ells, de relacions de residència treball i la fixació d'un bon nombre de serveis que els presta, donant cohesió a la municipalia.

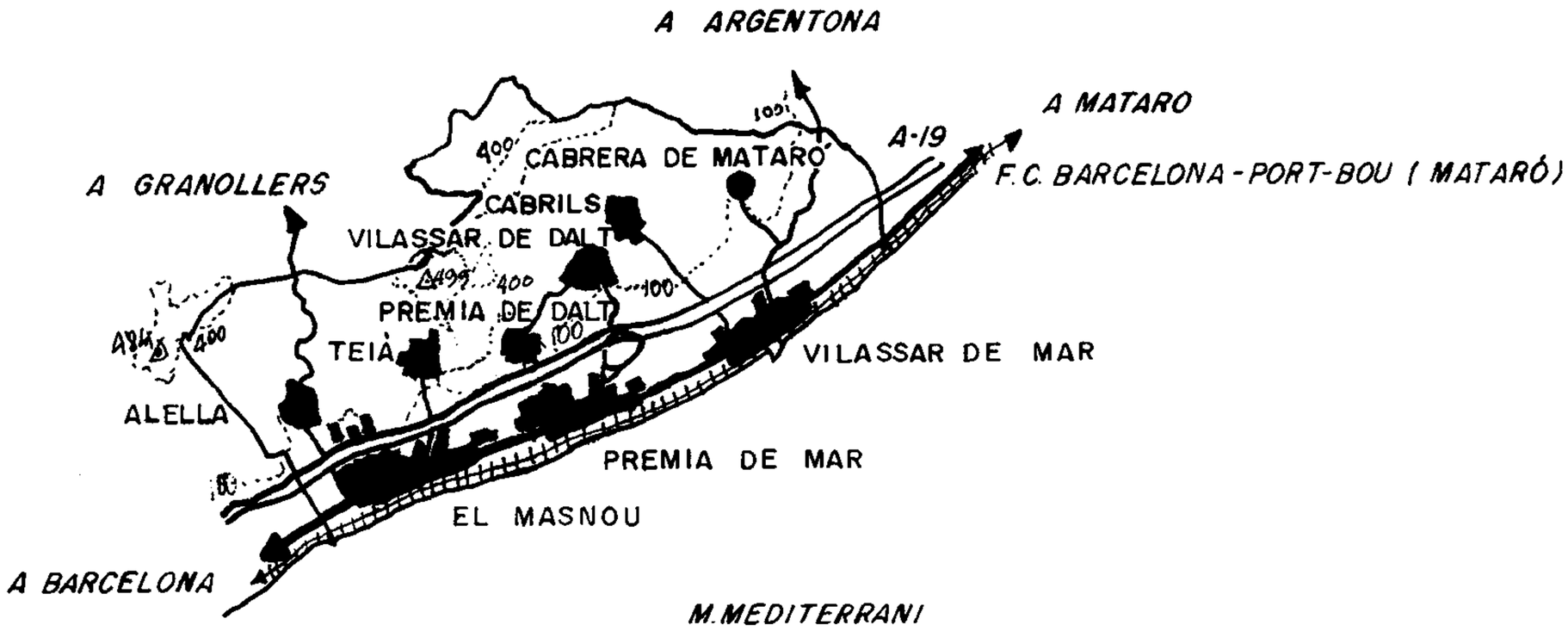
MUNICIPALIA D'ARENYS DE MAR



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Caldetes	0.7	1.169	+
Arenys de Mar	6.5	10.712	++
Arenys de Munt	20.8	4.366	+
St. Vicenç de Montalt	8.0	1.886	+
St. Iscle de Vallalta	17.6	526	+
Canet de Mar	6.2		++
TOTAL	59.9	27.065	

Entitat territorial situada entre la Serra de Marina i la Mediterrània, en un sector estret del Maresme, a la boca de la vall que baixa del Corredor, Arenys s'ha desenvolupat, gràcies a la seva situació central en les terres de Llevant i a la presència del port, que és el més important de tot el sector. La xarxa viària, assentada de muntanya a mar posa en comunicació els pobles de muntanya amb la gran via de la costa i amb Arenys, mercat rodal i centre de serveis indiscutible.

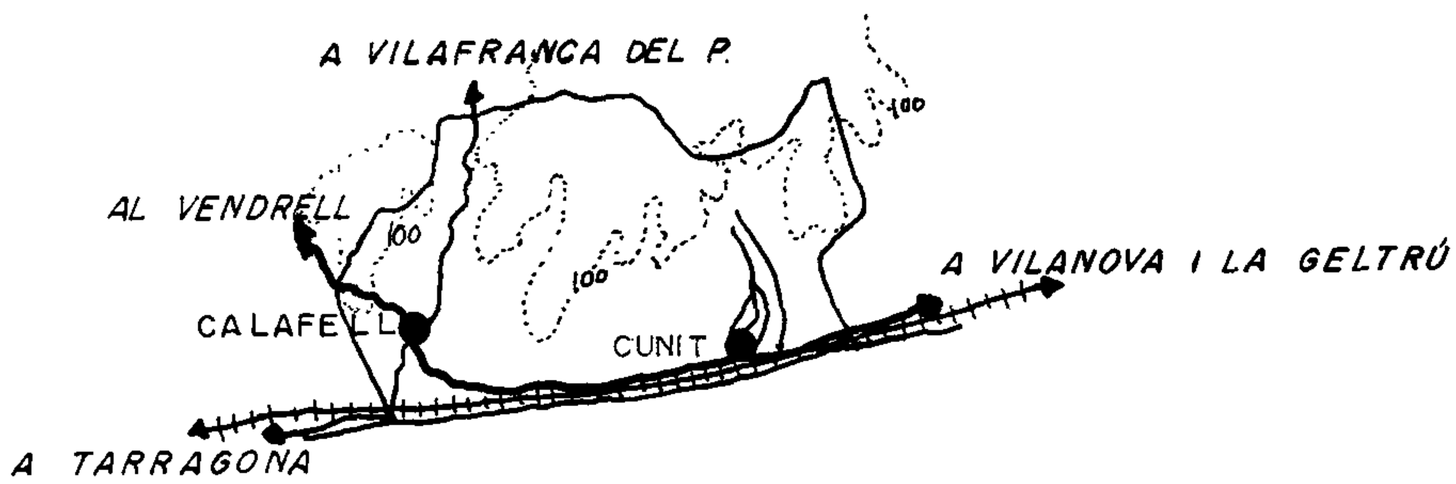
MUNICIPALIA DEL BAIX MARESME



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Premià de Mar	1.9	18.714	++
Vilassar de Dalt	9.1	5.647	+
Premià de Dalt	6.5	4.960	+
Cabrils	7.0	1.241	+
Cabrera de Mataró	9.1	1.707	+
Vilassar de Mar	8.0	8.189	++
TOTAL	41.6	40.458	

Aquesta municipalia comprèn el sector meridional de l'andana litoral. La unitat li és conferida per la trama urbana que constitueixen els pobles allargassats per la costa que formen un continu urbà amb brancs cap als pobles de la muntanya. Unes activitats agrícoles reduïdes, una industrialització ascendent, i una dedicació creixent vers les activitats turístiques i de dormitori, ajuden a intensificar l'homogeneïtat d'aquesta municipalia.

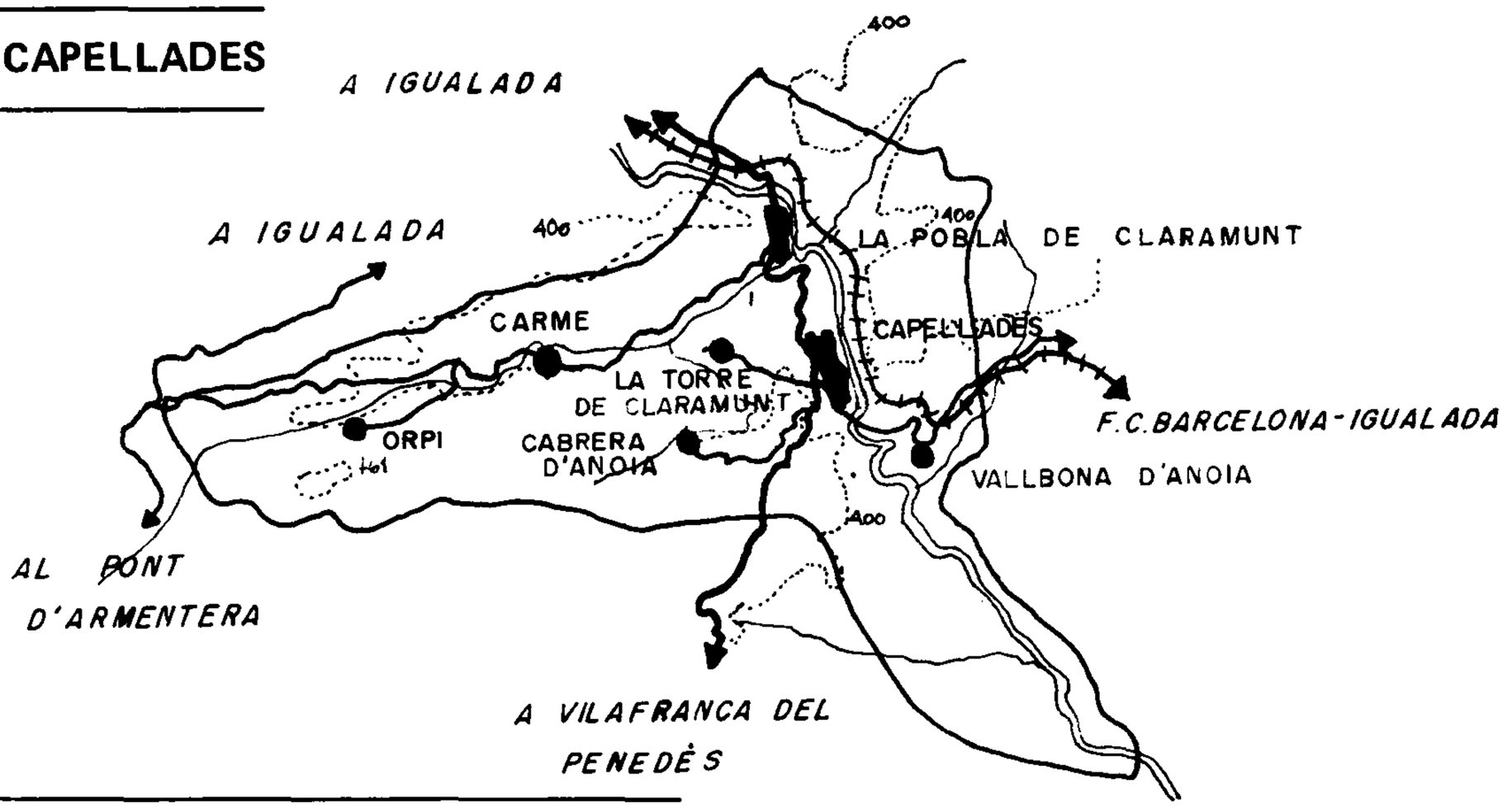
MUNICIPALIA DE CALAFELL



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Cunit	19.8	737	++
Calafell	9.7	5.052	++
TOTAL	29.5	5.789	

Situada entre la mar i la serra de Marina, aquesta municipalia constitueix una unitat ben diferenciada, en funció de l'activitat turística que ha menat a la urbanització de les platges, enllaçant Calafell amb Cunit i identificant-ne els problemes i les formes de vida.

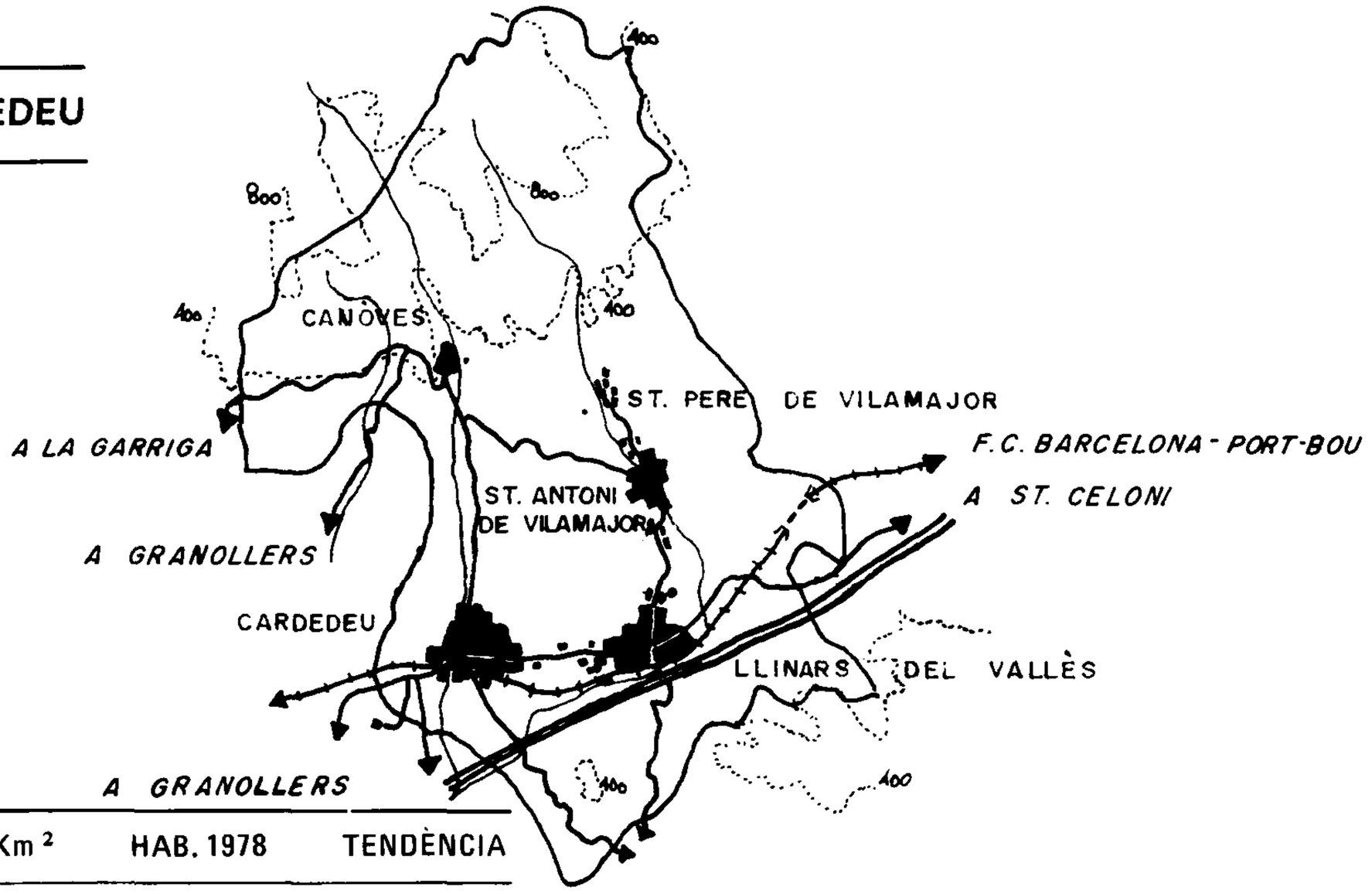
MUNICIPALIA DE CAPELLADES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Pobla de Claramunt	18.4	1.774	+
Capellades	2.9	4.647	+
Carme	11.2	706	−
Orpí	15.4	143	−
La Torre de Claramunt	14.8	994	+
Vallbona d'Anoia	6.5	1.058	+
Cabrera d'Anoia	17.0	135	−
TOTAL	86.2	8.857	

La vila tèxtil i paperera de Capellades, es troba en el replà que interromp el Congost per on l'Anoia travessa la serralada de l'Interior.
Tant el seu paper de vila comanant l'estret com la importància de la seva indústria han fet de Capellades, des de sempre, el centre d'un rodal constituït pels pobles de l'estret i els de les valls de les rieres que hi conflueixen, que, d'altra part tenen Igualada com el seu centre rector immediat, com es desprèn de l'análisi de les trucades telefòniques.

MUNICIPALIA DE CARDEDEU



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Cànoves	29.4	563	−
St. Pere de Vilamajor	33.8	655	−
St. Antoni de Vilamajor	13.9	1.606	−
Llinars del Vallès	12.9	4.512	+
Cardedeu	5.9	6.750	+
TOTAL	117.5	14.086	

Aquesta unitat deu la seva homogeneïtat als vincles que els municipis majors estableixen amb els pobles situats als vessants del Montseny.
A més, com que es troba entre St. Celoni i Granollers, ha adquirit una individualitat i centralitat accentuades, refermades per la seva activitat industrial un poc diversificada.

MUNICIPALIA DEL DELTA MITJÀ

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
El Papiol	8.8	3.095	+
Molins de Rei	16.0	18.551	+
St. Vicenç dels Horts	9.1	20.034	++
Sta. Coloma de Cervelló	7.5	2.244	++
Torrelles de Llobregat	13.6	1.173	+
Cervelló	29.6	2.949	+
Corbera de Llobregat	18.5	2.580	+
Pallejà	8.4	5.429	+
Vallirana	23.9	3.829	+
TOTAL	151.1	59.884	

Municipalia que comprèn un conjunt de pobles directament vinculats per carretera a la vila mercadera de Molins de Rei, cruïlla de camins. Són pobles de la plana del riu o bé de les valls que li són tributàries i que acuden a Molins de Rei a causa de la indústria. Aquesta, ha generat una sèrie de relacions laborals i de tot ordre, les quals, tot i desenvolupar-se en el context metropolità, adquireixen una intensitat especial en el marc d'aquesta municipalia. (Vegeu plànol pàg. 192)

MUNICIPALIA DE BARCELONA

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Barcelona	98	1,902.713	
TOTAL		1,902.713	

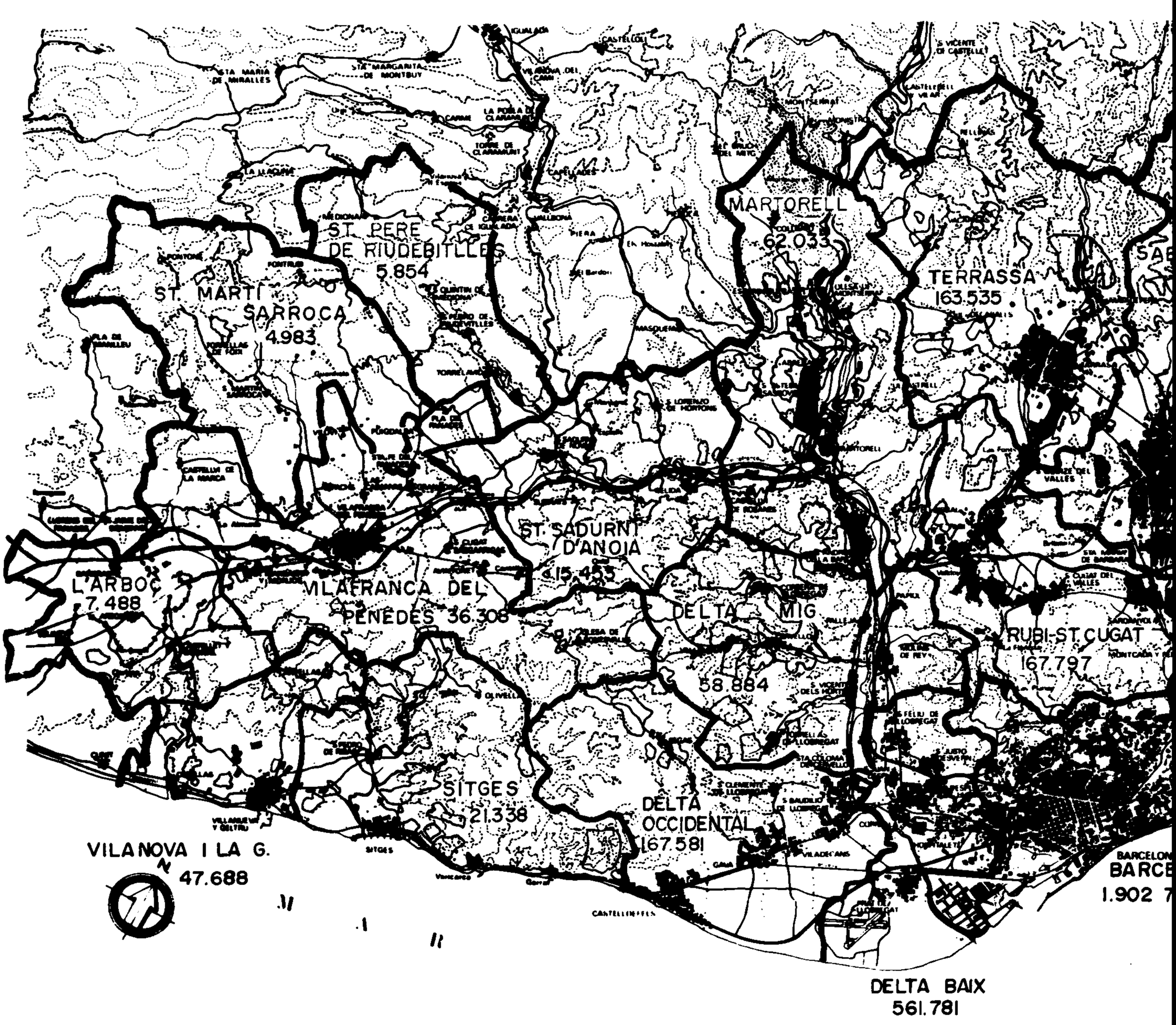
Aquesta municipalia constitueix una aglomeració netament definida pel procés urbà resultant de la dinàmica pròpia de la Ciutat de Barcelona. La seva organització interna respon a criteris funcionals de divisió de les activitats urbanes en diferents sectors, els quals són atrets i ordenats per una sèrie de nuclis diferenciats. Es en virtut d'aquestes característiques que la particularitzen de la resta del territori català que hom pot proposar el tractament individualitzat de Barcelona com a municipalia, independent de la divisió interna futura de la Ciutat. (Vegeu plànol pàg. 192)

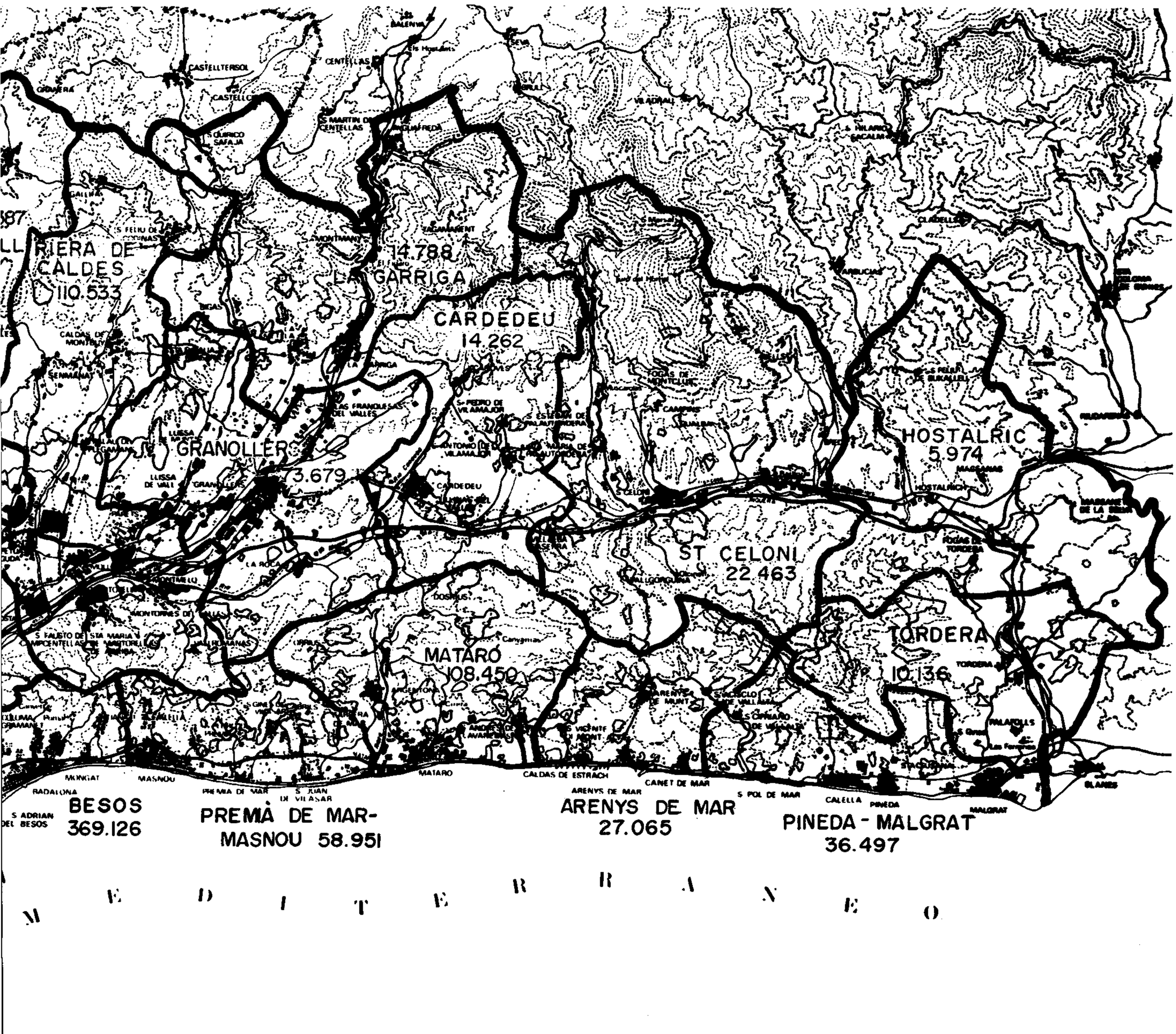
MUNICIPALIA DEL DELTA OCCIDENTAL

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Gavà	30.9	33.339	++
Castelldefels	12.4	22.769	++
Viladecans	20.1	40.840	++
St. Boi de Llobregat	21.9	67.321	++
Begues	50.4	1.226	+
St. Climent de Llobregat	10.7	2.086	+
TOTAL	146.4	167.581	

S'estén des de la riba dreta del riu Llobregat fins a les muntanyes del massís de Garraf. La implantació industrial hi és menys intensa que a la riba esquerra i coexisteix amb espais agrícoles, d'esplai turístic i de serveis. La carretera de St. Boi a Castelldefels constitueix l'espina dorsal de l'àrea: al seu voltant es fonamenten unes relacions residència-treball i unes relacions amb Barcelona que permeten la individualització d'aquest sector. (Vegeu plànol pàg. 192)

Municipalies regulades pel Pla General Metropolità




RIERA DE CALDES
110.533
14.788
LA GARRIGA
CARDEDEU
14.262
GRANOLLER
13.679
HOSTALRIC
5.974
ST CELONI
22.463
MATARO
108.450
TORDERA
10.136
BESOS
369.126
PREMÀ DE MAR-
MASNOU 58.951
ARENYS DE MAR
27.065
PINEDA - MALGRAT
36.497
MEDITERRANEO

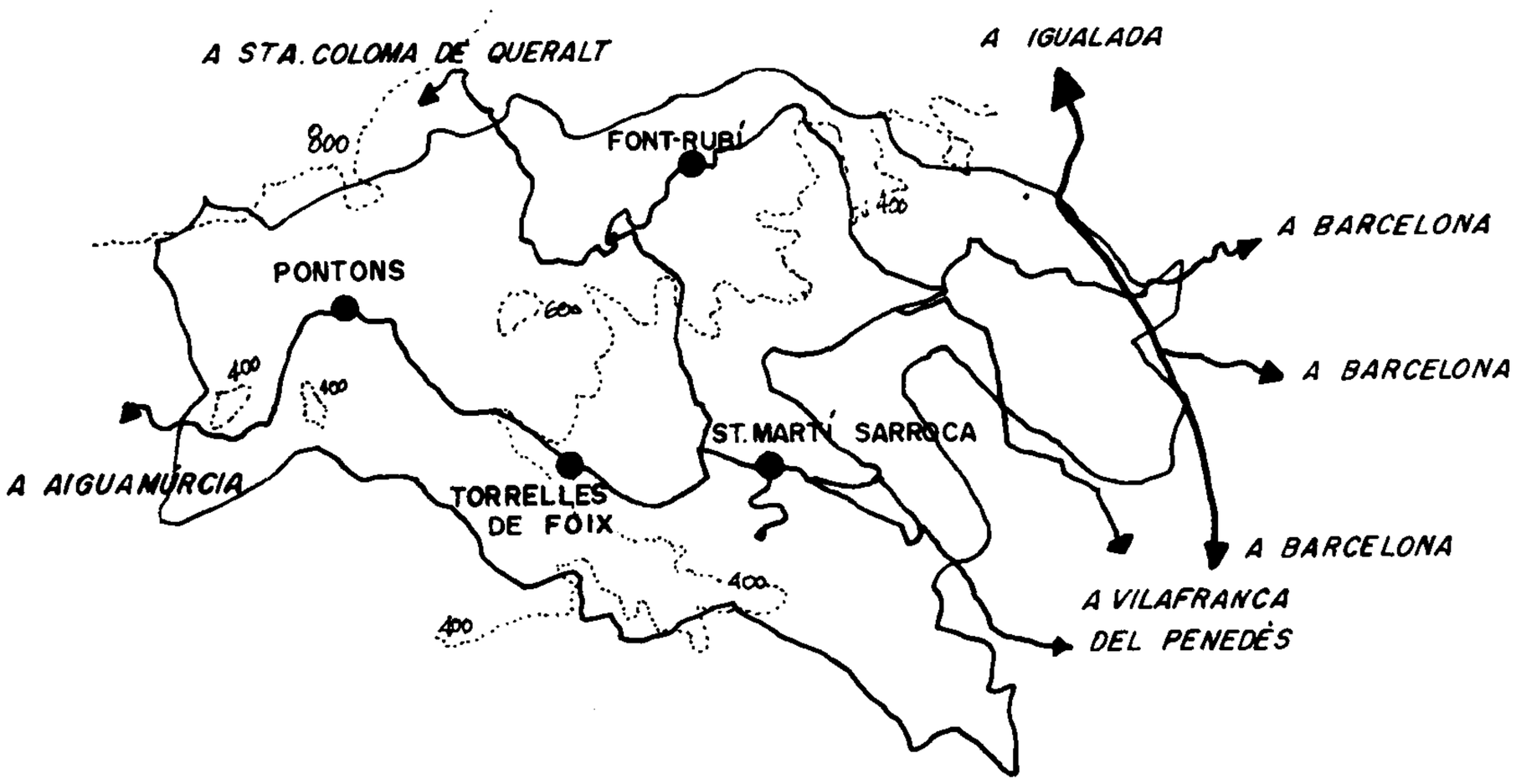
MUNICIPALIA DEL DELTA BAIX

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Feliu de Llobregat	11.8	36.979	++
St. Joan Despí	5.6	25.007	++
St. Just Desvern	7.9	10.236	++
Esplugues de Llobregat	4.6	42.011	++
L'Hospitalet de Llobregat	12.0	294.284	++
Cornellà de Llobregat	6.9	95.933	++
El Prat de Llobregat	32.2	57.330	++
TOTAL	81.0	561.781	

Àrea clarament delimitada, tant per les seves funcions industrials com urbanes, està situada en la riba esquerra del Llobregat, excepte el municipi del Prat el qual, però, per les seves relacions de treball i residència, s'hi ha d'integrar. L'existència d'un continu urbà i industrial en què estan immersos aquests municipis, interrelacionats per una densa xarxa de comunicacions, li dóna una certa coherència, enfront de Barcelona i d'altres municipis limítrofes. (Vegeu plànol pàg. 192)

* Quan la present obra ja havia entrat en impremta, els autors acabaren el seu treball *"L'organització territorial i administrativa de Barcelona. Funcions i àmbits de descentralització: Els nous districtes"*. Un cop analitzades les conclusions obtingudes en aquest llibre, els autors han estimat oportú reconsiderar els fonaments d'aquesta municipalia vista, també, la seva grandària poblacional.

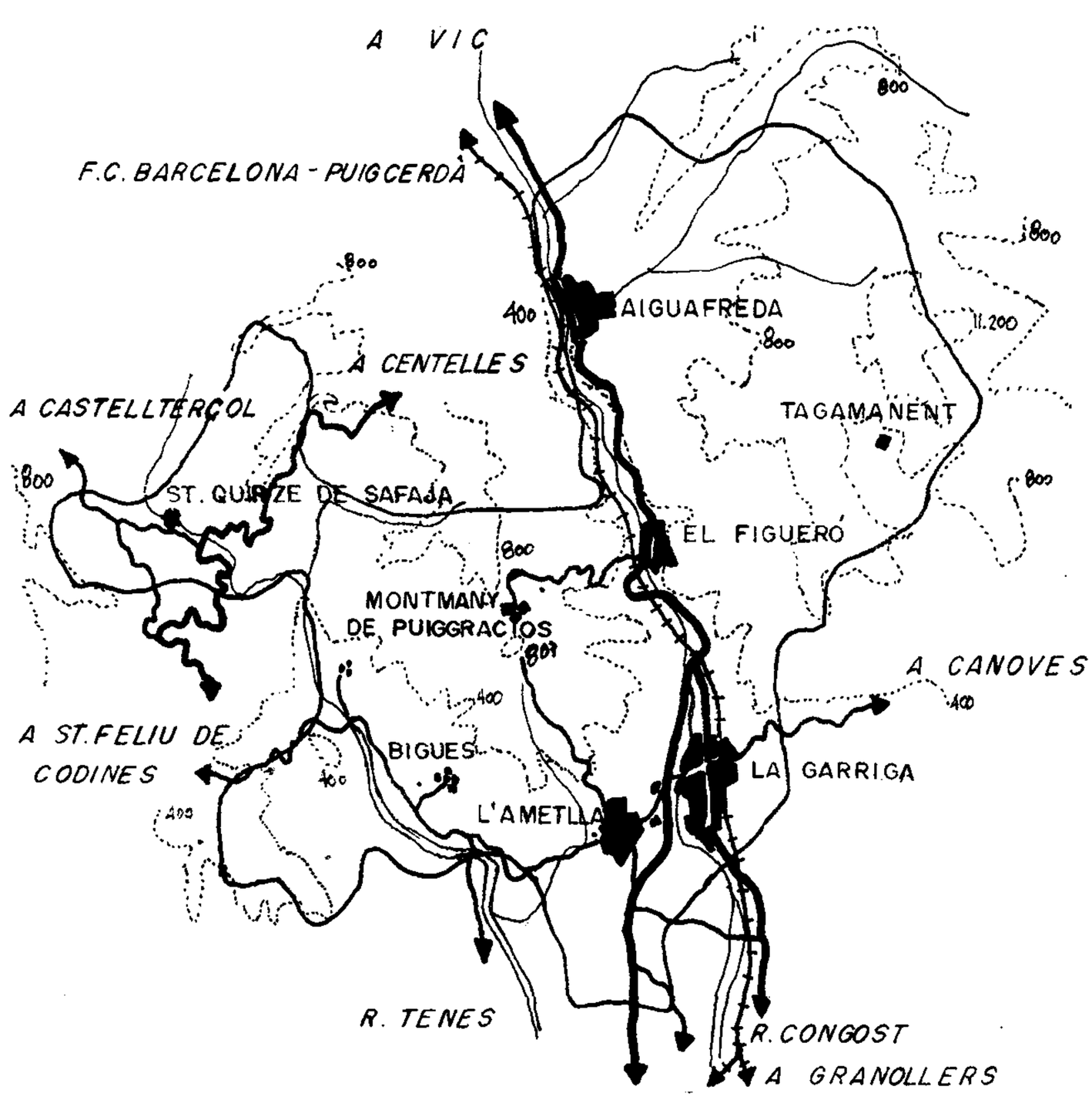
MUNICIPALIA DEL FOIX



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Pontons	25.9	208	–
Torrelles de Foix	36.8	1.191	–
St. Martí Sarroca	35.6	2.319	+
Font-Rubí	37.0	1.265	–
TOTAL	135.3	4.983	

Aquest sector de la plana penedesenca presenta una certa homogeneïtat deguda tant a la morfologia com als conreus comuns. L'únic centre que no pateix regressió demogràfica és St. Martí Sarroca, on estan ubicats els únics serveis que es troben a la municipalia, ja que el centre indiscutible de serveis de la rodalia és Vilafranca del Penedès.

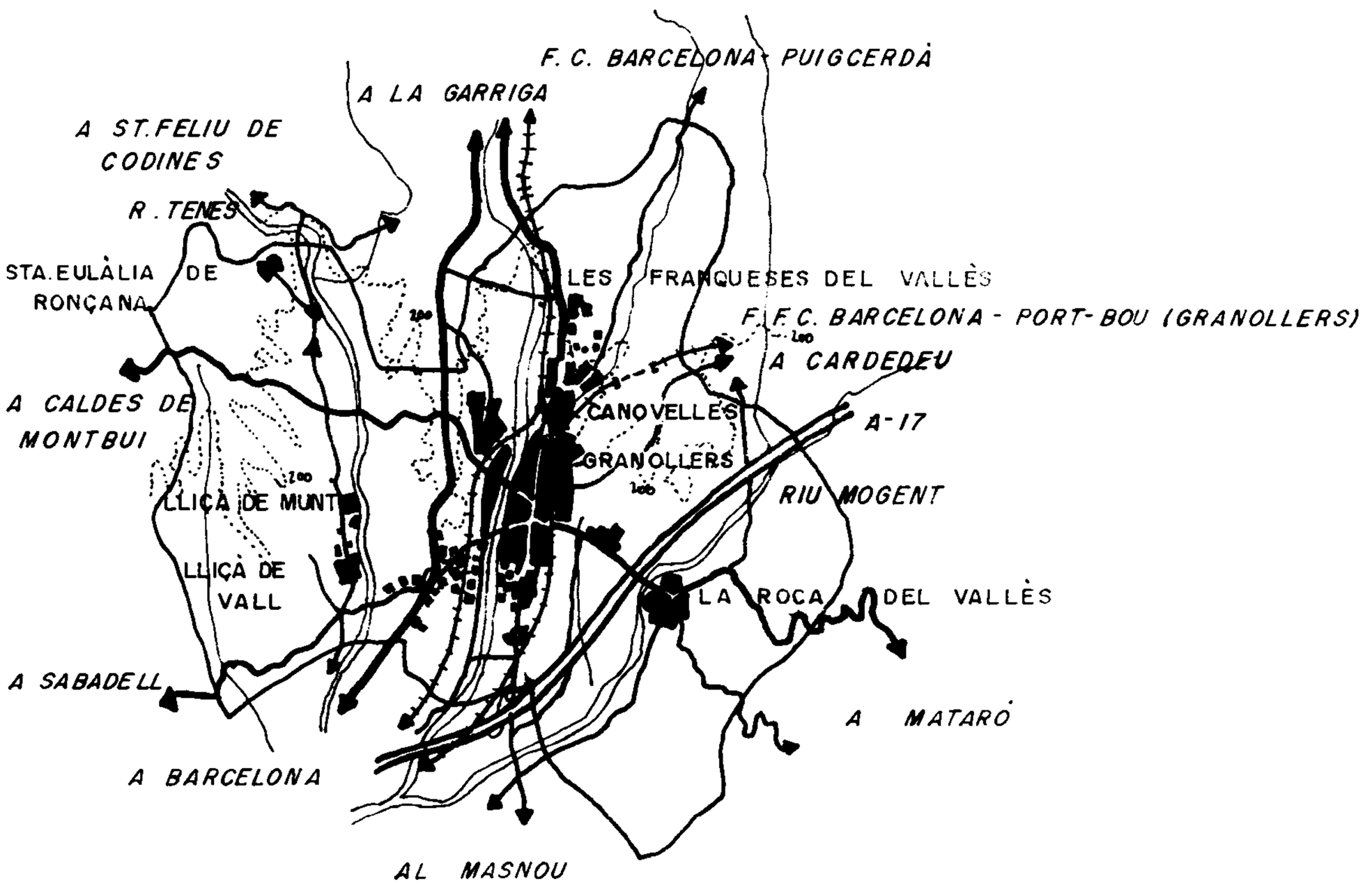
MUNICIPALIA DE LA GARRIGA



MUNICIPIS ACTUALS	Km	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Quirze Safaja	25.9	350	−
Aiguafreda	8.0	2.061	+
Tagamanent	43.5	142	−
La Garriga	19.7	8.421	+
Montmany de Puiggraciós	14.7	739	+
Bigues	28.7	1.340	+
L'Ametlla del Vallès	14.1	1.735	+
TOTAL	154.6	14.788	

Municipalia que comprèn les poblacions situades en el Congost i les de la plana vallesana del vessant meridional del Puiggraciós, en el peu de muntanya que s'eleva per damunt de la clotada granollerina. A la Garriga, població ubicada en una confluència de camins, s'ha afegit la implantació industrial i de serveis a les tradicionals activitats agràries i balneàries, i s'ha fet el nexe de relacions de tot aquest sector.

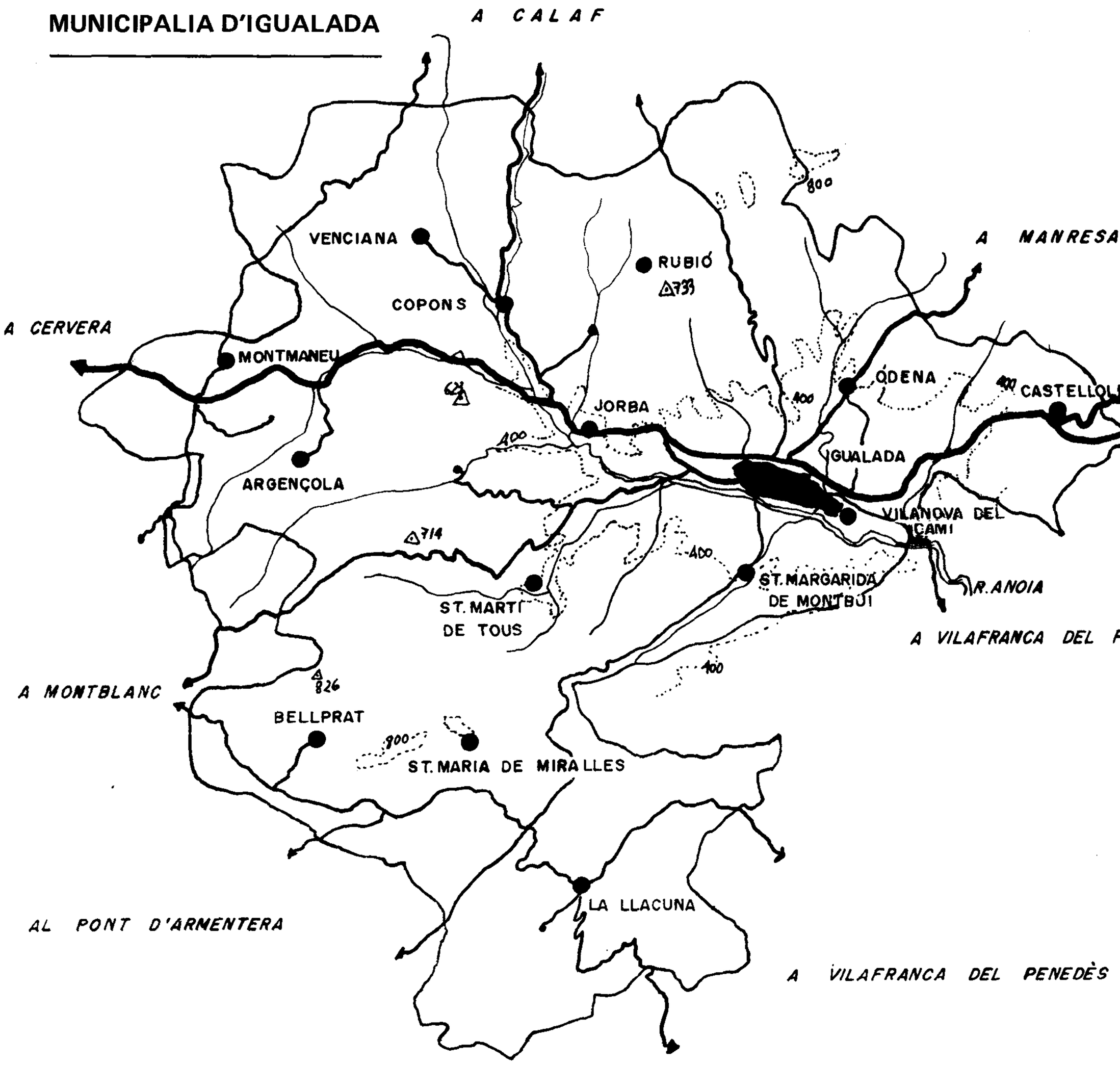
MUNICIPALIA DE GRANOLLERS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Sta. Eulàlia de Ronçana	14.0	2.093	+
Canovelles	6.8	11.601	++
Les Franqueses del Vallès	29.5	8.466	+
La Roca del Vallès	48.8	5.410	+
Granollers	14.8	42.237	+
Lliçà de Vall	22.0	2.370	+
	10.7	1.502	+
TOTAL	146.6	73.679	

L'emplaçament de Granollers en una de les principals cruilles de camins del sector central de la Depressió Prelitoral, on enllacen amb els que davallen de la Plana de Vic, amb els que es dirigeixen cap a Barcelona, pel Congost de Montcada, i amb els que es dirigeixen al Maresme, pel coll de Parpers, li permeté erigir-se en un centre de les activitats agrícoles d'una zona molt extensa. La implantació industrial recent ha reformat el seu paper d'atracció, generant unes relacions de residència-treball que han donat gran cohesió interna a aquest sector vallesà. L'extensió d'aquesta municipalia queda reflectida en l'anàlisi de les trucades telefòniques, on el seu àmbit d'influència es destaca com a nucli més extens del sector vallesà de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

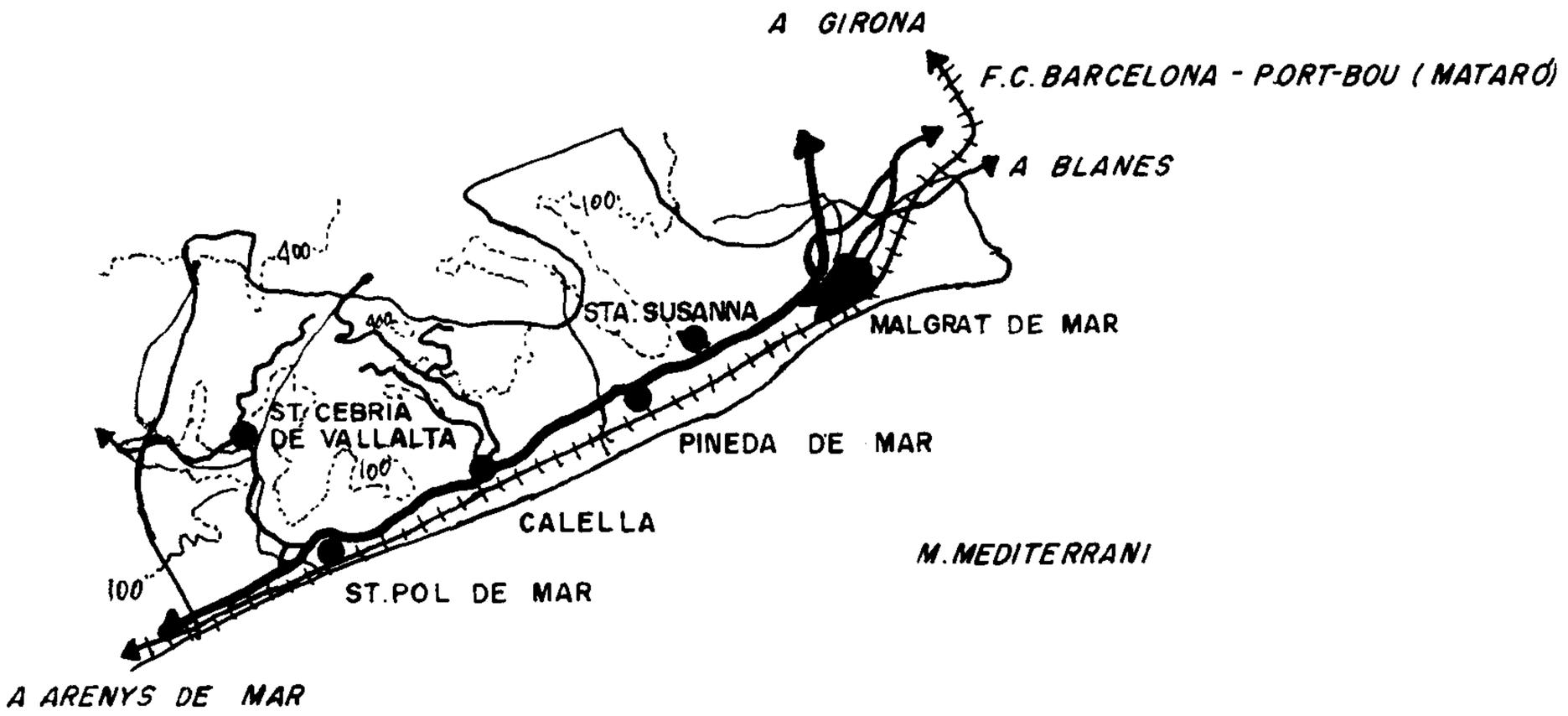
MUNICIPALIA D'IGUALADA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Odena	52.2	2.619	+
Castellolí	25.3	424	–
Igualada	8.3	30.947	+
Vilanova del Camí	10.5	7.923	+
Sta. Margarida de Montbui	27.8	7.445	++
Veciana	38.9	246	–
Copons	21.5	390	–
Rubió	38.5	144	–
Montmaneu	13.6	299	–
Argençola	47.1	216	––
Jorba	31.0	532	–
St. Martí de Tous	38.8	1.073	––
Bellprat	31.0	111	––
Sta. Ma. de Miralles	25.8	103	––
La Llacuna	52.5	756	–
TOTAL	462.5	50.609	

Comprèn la conca d'erosió excavada per l'Anoia i els seus afluents de capçalera. A la coma d'Odena estricta cal afegir-hi les contrades penedesenques vinculades a Igualada per la convergència de la xarxa viària. A Igualada s'hi ha desenvolupat una important indústria i un centre de serveis: tot fa que es mantinguin uns vials forts de residència-treball amb els municipis veïns. Igualment, és notable l'existència d'un rodal molt cohesionat, segons l'anàlisi de les trucades telefòniques.

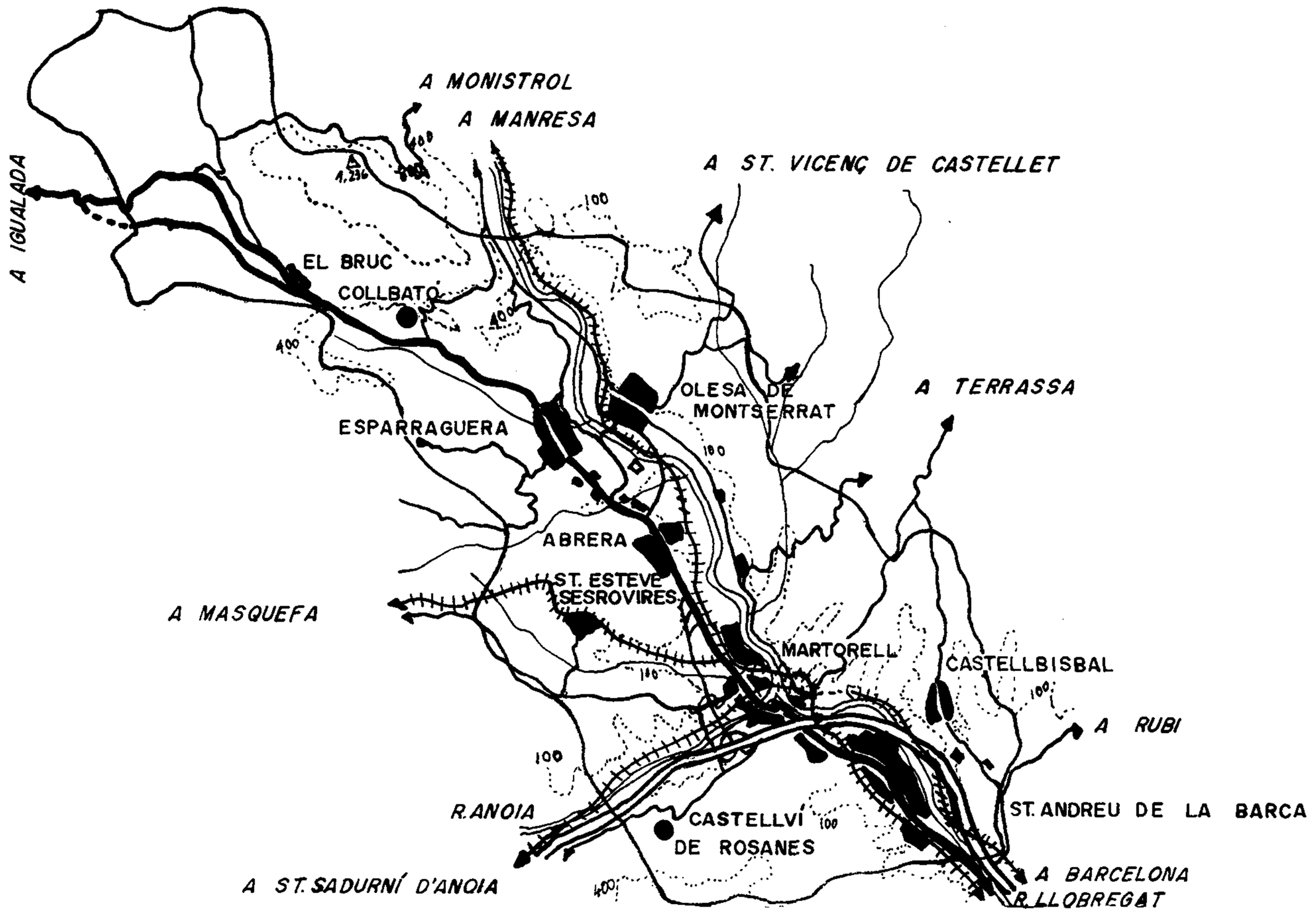
MUNICIPALIA DE PINEDA-MALGRAT



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Malgrat de Mar	9.1	10.981	++
Sta. Susanna	12.1	527	+
Pineda de Mar	10.4	11.683	++
Calella	7.9	10.470	+
Sant Pol de Mar	7.5	2.256	+
Sant Cebrià de Vallalta	15.8	580	+
TOTAL	62.8	36.497	

Faixa costanera, entre el delta de la Tordera i la Serralada de Marina. Darrerament, aquest conjunt de viles ha iniciat un procés industrialitzador centrat en l'antiga dedicació al gènere de punt, i s'hi ha desenvolupat una activitat hotelera. Tot i les intenses relacions existents entre aquests municipis, cap no ostenta una posició privilegiada. Malgrat, a la porta de la vall de la Tordera, uneix aquest sector amb el sistema de comunicacions que discorre per la Depressió Prelitoral.

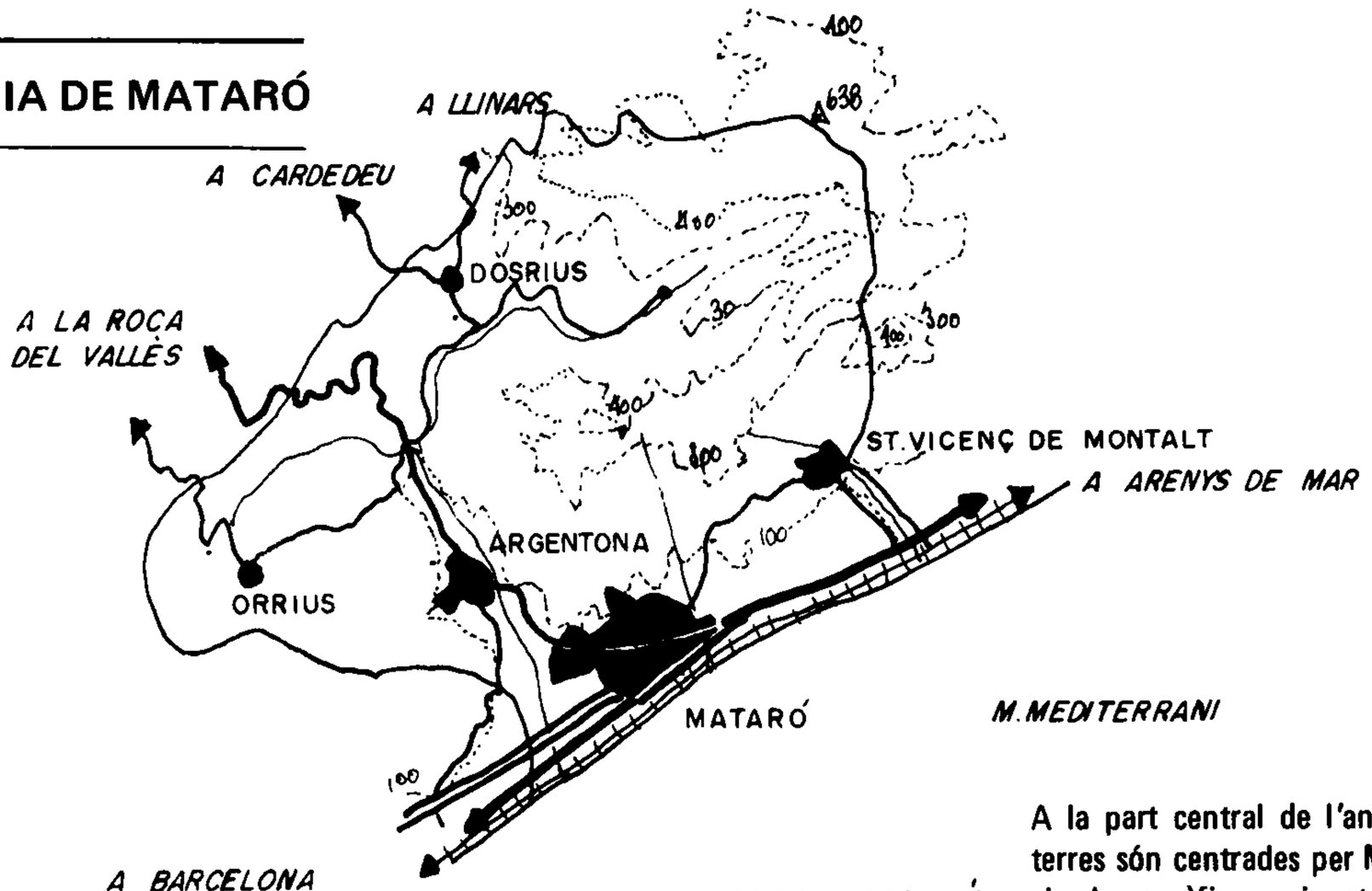
MUNICIPALIA DE MARTORELL



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Collbató	18.0	493	+
Esparreguera	27.2	10.561	++
Abrera	19.8	3.571	+
St. Esteve Sesrovires	18.6	1.292	+
Olesa de Montserrat	16.8	13.518	++
Castellví de Rosanes	16.4	336	+
Castellbisbal	31.0	3.234	++
El Bruc	46.8	658	++
Martorell	12.9	15.929	++
St. Andreu de la Barca	5.5	12.441	++
TOTAL	213.0	62.033	

Situada a la Vall del Llobregat, entre la serra de l'Interior i la Litoral, el seu límit s'estén més avall, a causa de l'estreta vinculació existent entre Martorell i St. Andreu de la Barca. De la seva importància central deguda a la seva condició de cap de pont, Martorell ha passat a esdevenir un lloc important d'intercanvi, en un lloc de pas obligat per a les comunicacions vers Barcelona. La industrialització s'ha expandit per aquest sector intermedi de la vall del Llobregat, generant unes relacions de residència-treball dins l'àmbit de la municipalia. Martorell hi ha refermat la seva funció ordenadora tal com es desprèn, també, de l'anàlisi de les trucades telefòniques, on es dibuixa molt clar la rodalia sotmesa a la influència de Martorell i de l'ànalisi de les relacions de residència-treball que dibuixen el paper dirigent de Martorell en la rodalia-xarnera de la Vall del Llobregat des d'Esparraguera a la Serra Litoral.

MUNICIPALIA DE MATARÓ

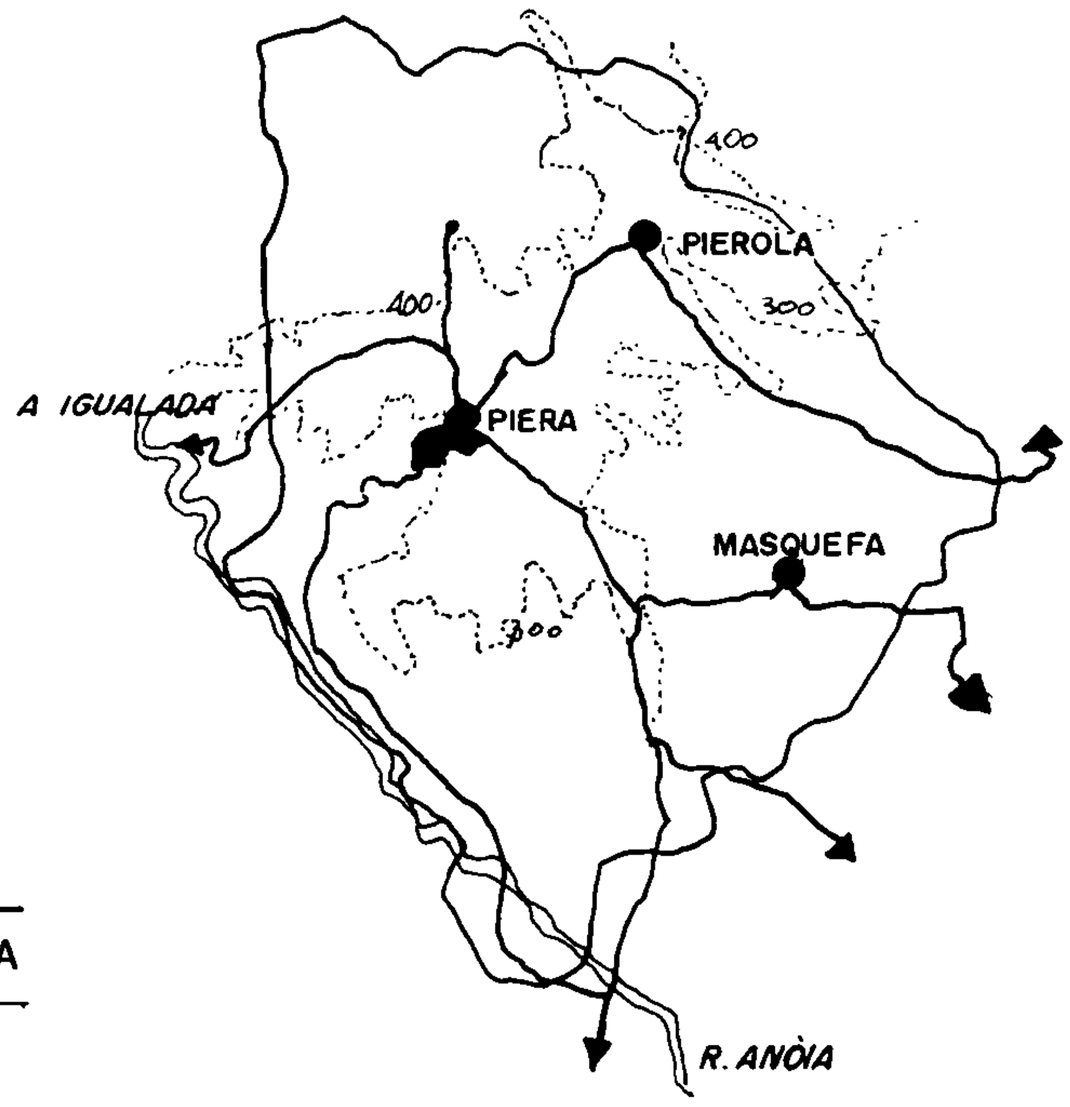


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Mataró	22.6	98.589	++
Argentona	25.2	5.952	++
Sant Andreu de Llavaneres	11.9	2.919	++
Orrius	5.6	243	−−
Dosrius	40.8	747	—
TOTAL	106.1	108.450	

A la part central de l'andana litoral del Maresme, les terres són centrades per Mataró, nucli d'una importància demogràfica creixent fortament industrialitzat, situat en la boca de la vall oberta per la riera d'Argentona, la qual permet l'expansió urbana i la seva irradiació cap a les terres interiors vallesanes.
Per tots aquests motius apareixen unes estretes relacions de base diària de tots els nuclis veïns amb Mataró, que juga un paper ordenador refermat per la localització dels serveis i de les funcions administratives i comercials. L'existència d'aquesta municipalia es desprèn, també, de l'estructura resultant de l'anàlisi de les trucades telefòniques.

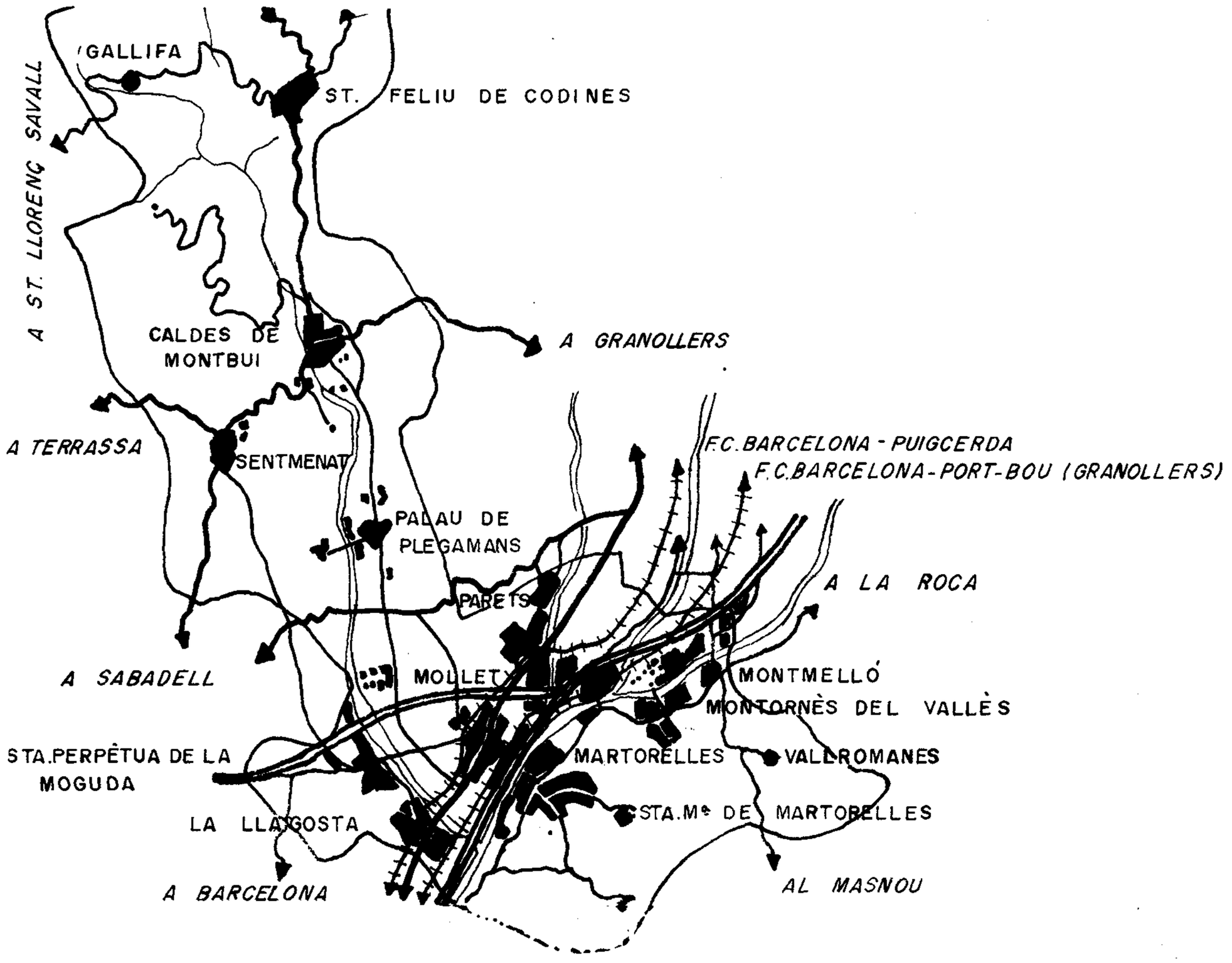
MUNICIPALIA DE PIERA

Municipalia de la Serra de l'interior, ran de la Depressió prelitoral, entre la Serra de la Fembra Morta i els relleus trencats que anuncien els declivis que porten cap a les valls dels rius Llobregat i Anoia, dels quals forma l'interfluvi. La seva homogeneïtat deriva de la comuna dedicació, gairebé exclusiva, al conreu de la vinya. Piera, a mig camí entre Martorell i Igualada, és el centre d'intenses relacions de base diària amb els pobles veïns i ha iniciat, darrerament, un procés d'industrialització i de diversificació de serveis.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Piera	57.5	4.569	+
Pierola	33.3	854	−
Masquefa	17.1	2.124	+
TOTAL	107.9	7.547	

MUNICIPALIA DE RIERA DE CALDES

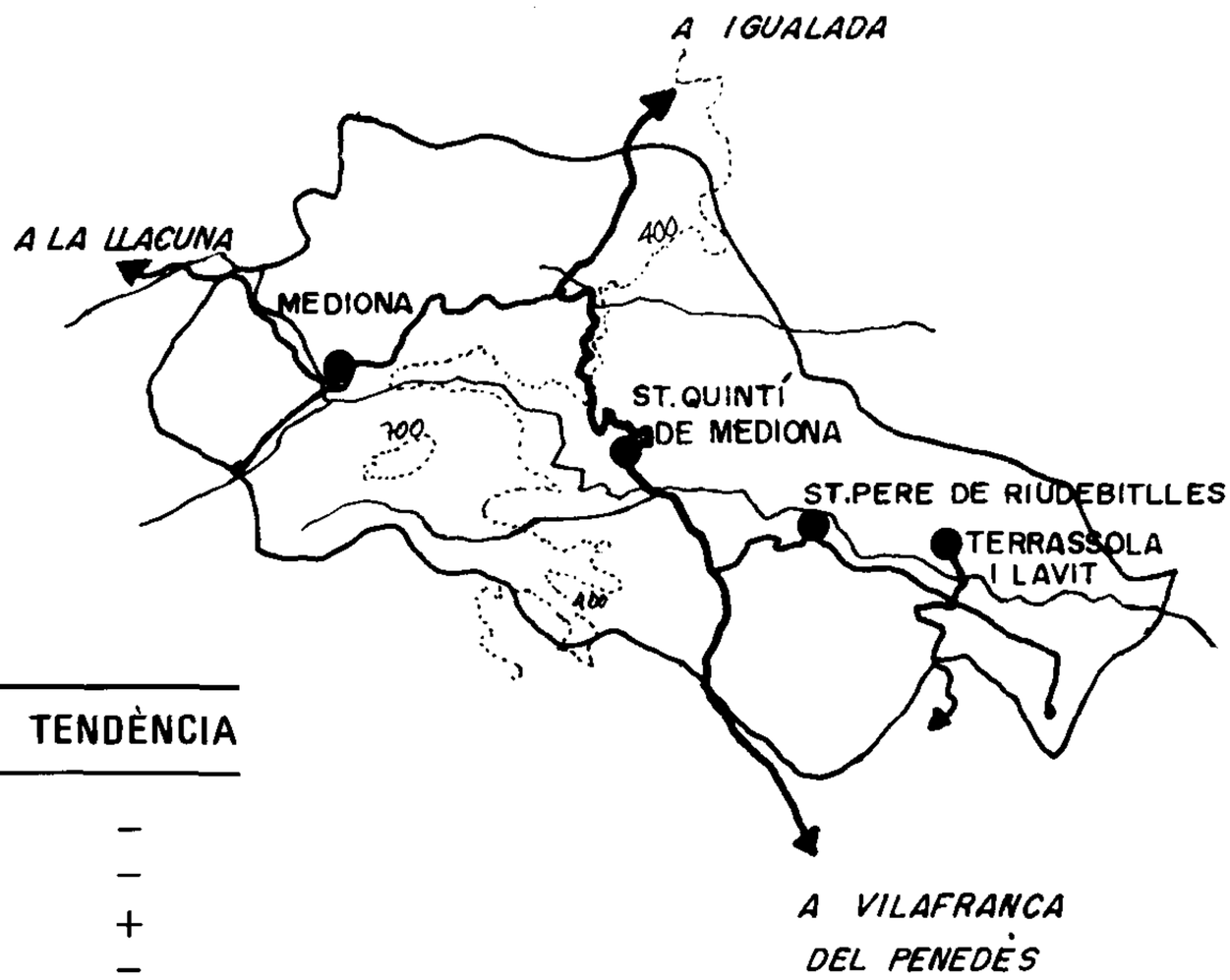


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Gallifa	16.4	78	−−
St. Feliu de Codines	15.2	3.269	+
Caldes de Montbui	36.6	10.211	+
Sentmenat	40.1	3.621	+
Palau de Plegamans	14.9	3.833	++
Parets del Vallès	9.0	8.70	+
Montmeló	4.1	7.055	++
Mollet del Vallès	10.7	33.459	++
Montornès del Vallès	12.3	9.615	+
Vallromanes	10.5	404	+
Martorelles	3.6	4.113	+
Sta. Ma. de Martorelles	4.5	393	+
La Llagosta	3.0	12.712	++
Sta. Perpetua de Mogoda	15.7	13.700	+
TOTAL	196.6	110.700	

Demarcació situada al sector central del Vallès que està constituïda pels municipis que formen els nusos de la densa xarxa de comunicacions. Aquests municipis, a causa de l'expansió industrial d'aquests darrers anys han passat a constituir un continu urbà en què s'enregistren profundes relacions de base diària que van disminuint a mesura que es remunta la vall de la riera. Aquest conjunt de pobles constitueix un sistema urbà que esdevé un contrapès al potencial creixent de les municipalies de Granollers i de Sabadell. Ocupa, pràcticament, els municipis situats en la conca de la riera de Caldes.

MUNICIPALIA DE RIUDEBITLLES

L'antic rodal de St. Pere s'estén al llarg de la petita vall del riu de Bitlles, oberta en la serra de l'interior. L'homogeneïtat de l'activitat econòmica de les seves terres (agricultura, vi, paper) ha ajudat l'aparició de lligams estrets i l'existència de notables relacions de residència-treball entre els pobles veïns.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Mediona	47.6	972	–
St. Quintí de Mediona	13.9	1.527	–
St. Pere de Riudebitlles	5.4	2.116	+
Terrassola i La Vit	23.9	1.239	–
TOTAL	90.8	5.854	

MUNICIPALIA DE RUBÍ-MONTCADA

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Rubí	32.0	40.272	++
St. Cugat del Vallès	48.3	32.825	++
Cerdanyola	31.3	42.606	++
Ripollet	4.4	25.987	++
Montcada i Reixac	23.3	26.107	++
TOTAL	139.2	167.797	

Municipalia situada al cantó interior de la Serra Litoral, que s'explica en funció de l'homogeneïtat que li confereix una comuna intensitat de relacions de base diària amb Barcelona i la necessitat que es deriva de mantenir la personalitat dels pobles que la componen enfront de la potència demogràfica i de serveis de Barcelona i l'expansió de Sabadell-Terrassa. A més, entre aquestes poblacions existeixen intenses relacions de residència-treball (especialment entre Rubí - St. Cugat i Cerdanyola - Ripollet - Montcada) i un lent apropament dels seus nuclis degut al creixement dels seus respectius barris, residencial i de segones residències. (Vegeu plànol pàg. 192)

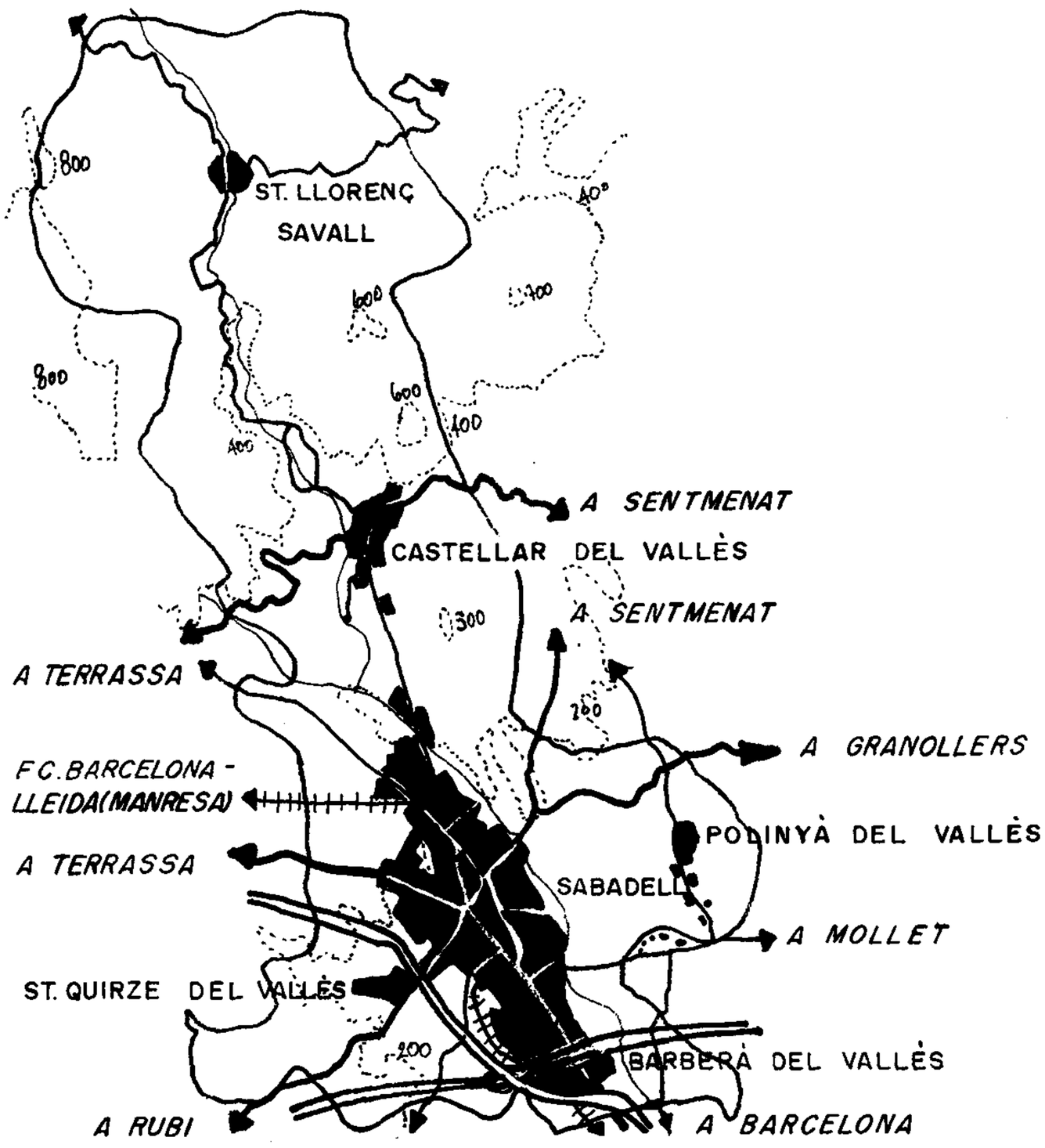
MUNICIPALIA DEL BESÒS

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Badalona	22.2	216.041	++
Sta. Coloma de Gramenet	7.1	143.568	++
St. Adrià de Besòs	3.9	39.209	++
Montgat	2.8	6.727	++
Tiana	7.9	2.884	++
TOTAL	43.9	369.120	

Aquesta entitat territorial inclou les terres baixes de la riba esquerra del riu Besòs compreses entre el riu i el turó de Montgat. Tot i la proximitat abassegadora de Barcelona, la gran concentració poblacional d'aquests municipis, originada per la implantació industrial i per l'establiment de barris residencials extensos que li han donat una certa homogeneïtat, aquesta demarcació posseeix una diversificació de serveis i un mercat únic de treball que justifiquen la individualització i el tractament d'aquest continu urbà com a municipalia. El resultat de l'anàlisi de les trucades telefòniques confirma l'existència d'aquest rodal badaloní i de la seva cohesió limitada a alguns sectors de la riba esquerra del Besòs. (Vegeu plànol pág. 192)

* Quan la present obra ja havia entrat en impremta, els autors acabaren el seu treball *"L'organització territorial i administrativa de Barcelona. Funcions i àmbits de descentralització: Els nous districtes"*. Un cop analitzades les conclusions obtingudes en aquest llibre, els autors han estimat oportú reconsiderar els fonaments d'aquesta municipalia vista, també, la seva grandària poblacional.

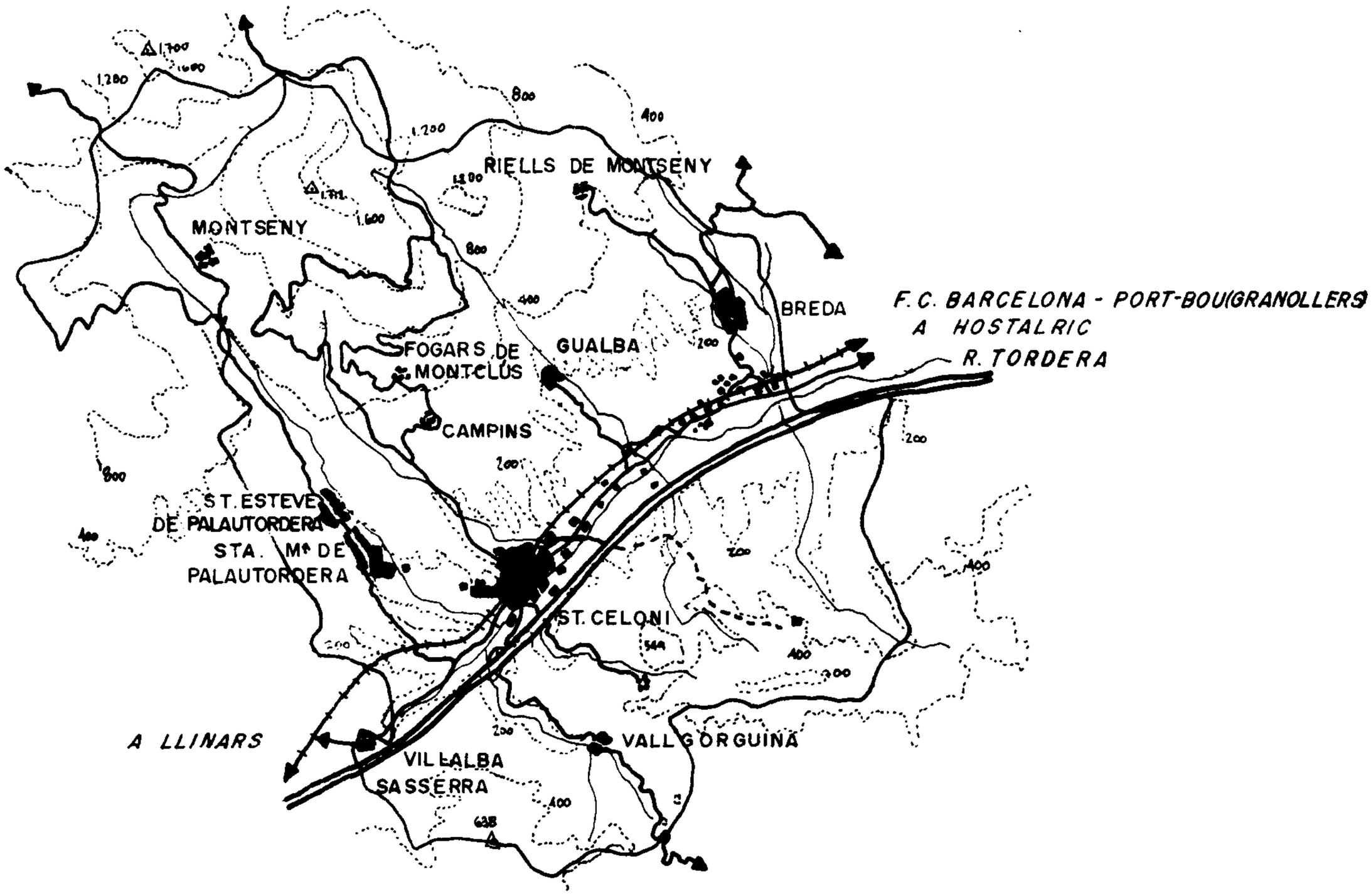
MUNICIPALIA DE SABADELL



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Llorenç Savall	41.0	1.932	+
Castellar del Vallès	44.7	11.295	+
Sabadell	38.2	188.344	++
Polinyà del Vallès	8.9	1.994	+
Barberà del Vallès	8.1	25.204	++
St. Quirze del Vallès	14.3	4.621	+
TOTAL	155.2	233.387	

La ciutat de Sabadell constitueix un continu urbà amb Barberà del Vallès. Per raó de la localització de l'activitat industrial, el creixement urbà ha estat considerable, a través de diversos polígons industrials. També s'ha produït la soldadura del nucli sabadellenc amb St. Quirze, Castellar del Vallès i Polinyà. De fet, doncs, en el sector central metropolità, la municipalia de Sabadell només comprèn, pràcticament, el nucli engrandit de la ciutat. Més enllà, la seva atracció és compartida amb la de Barcelona, tant pels serveis com per la relació de treball. Els límits de la municipalia coincideixen, aproximadament, amb els de la conca alta i mitjana del riu Ripoll.

MUNICIPALIA DE SANT CELONI

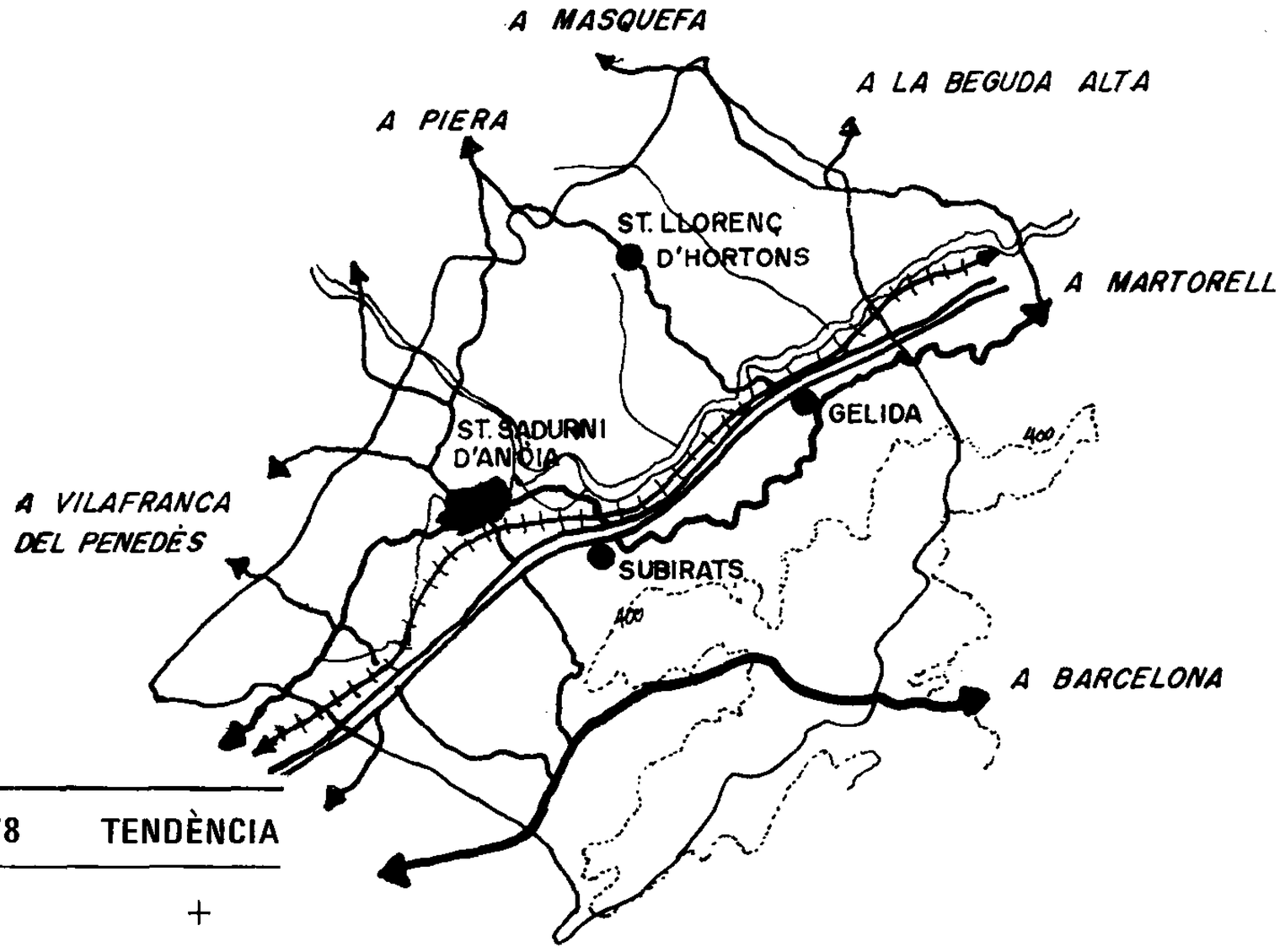


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Sant Celoni	65.4	11.903	+
Gualba	23.2	638	+
Fogars	40.2	271	−−
Campins	7.4	157	−
Montseny	26.1	260	−
St. Esteve de Palautordera	10.7	923	+
Sta. Maria de Palautordera	17.1	4.123	+
Vallgorguina	22.0	579	−
Breda	5.1	3.131	+
Riells de Montseny	26.6	478	−
TOTAL	243.8	22.463	

La vila de St. Celoni, constitueix el centre de relacions del sector de la Depressió Prelitoral situat entre el Montseny i el Montnegre, en el sector comprès entre el coll de Trentapasses i l'estret d'Hostalric. El seu desenvolupament econòmic i l'ésser el punt d'accés vers les valls obertes en les serralades veïnes, ha originat una diversificació i un augment dels serveis i de les relacions laborals dels pobles de la municipalia. El pes de St. Celoni i el seu creixement urbà l'han erigit en el centre organitzador del seu rodal immediat estès vers Vallgorgina, Tordera Alta, la riera de Gualls, etc.

MUNICIPALIA DE SANT SADURNÍ

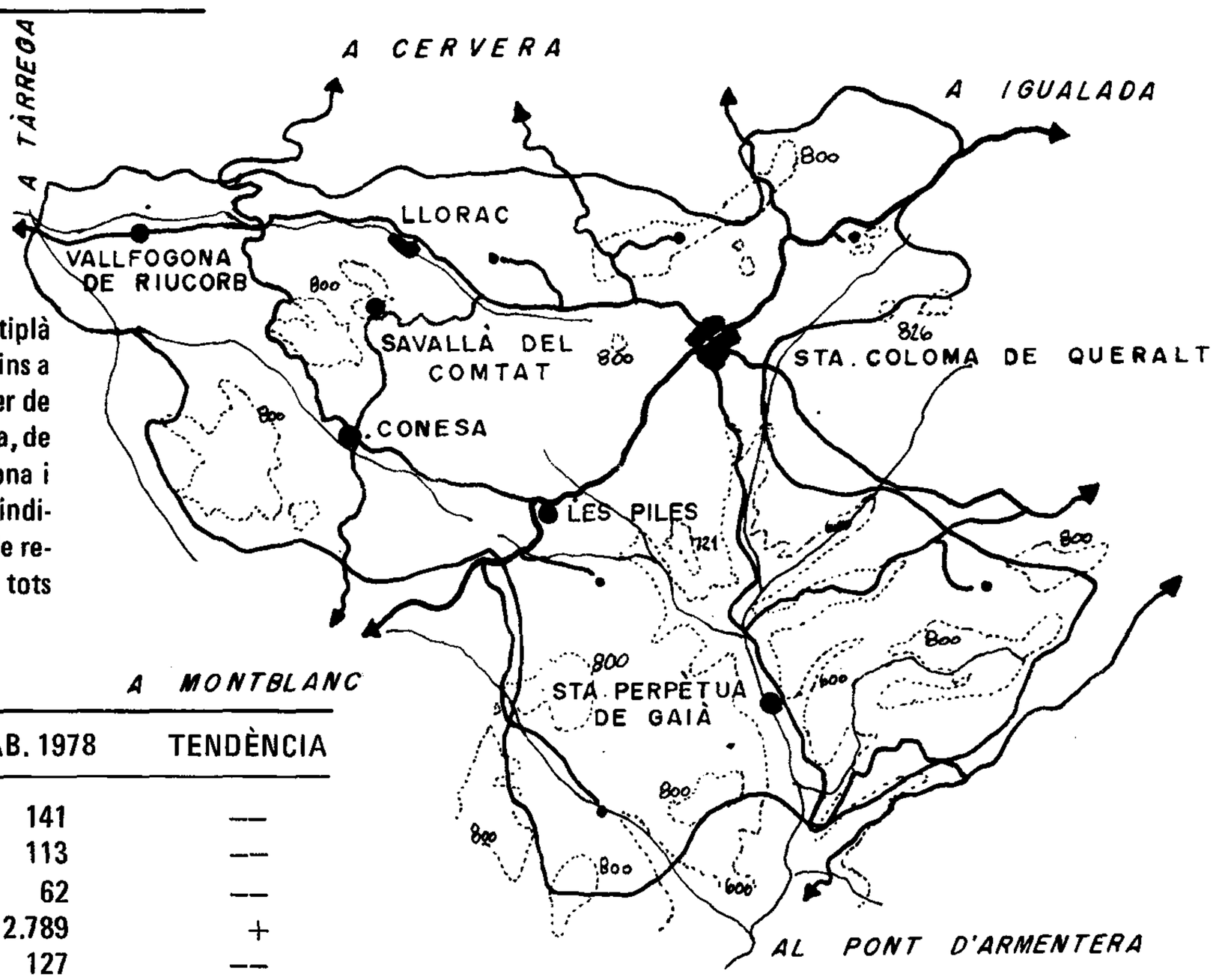
St. Sadurní d'Anoia forma una entitat territorial ben estructurada per una xarxa important de comunicacions: ferrocarril, autopista, carretera estatal, carreteres comarcals, etc. Aquest fet ha convertit la vila de St. Sadurní d'Anoia en un lloc de relacions intenses per part dels habitants del rodal, que hi troben treball a la indústria i als serveis existents a la localitat. Aquesta centralitat queda ben marcada en l'anàlisi de l'estructura de les relacions derivades de les trucades telefòniques i, sobretot, en estudiar l'estructura derivada de les relacions diàries de residència-treball.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Sadurní d'Anoia	18.7	8.501	+
St. Llorenç d'Hortons	19.8	929	−
Gelida	26.7	3.745	+
Subirats	55.8	2.278	−
TOTAL	121,0	15.453	

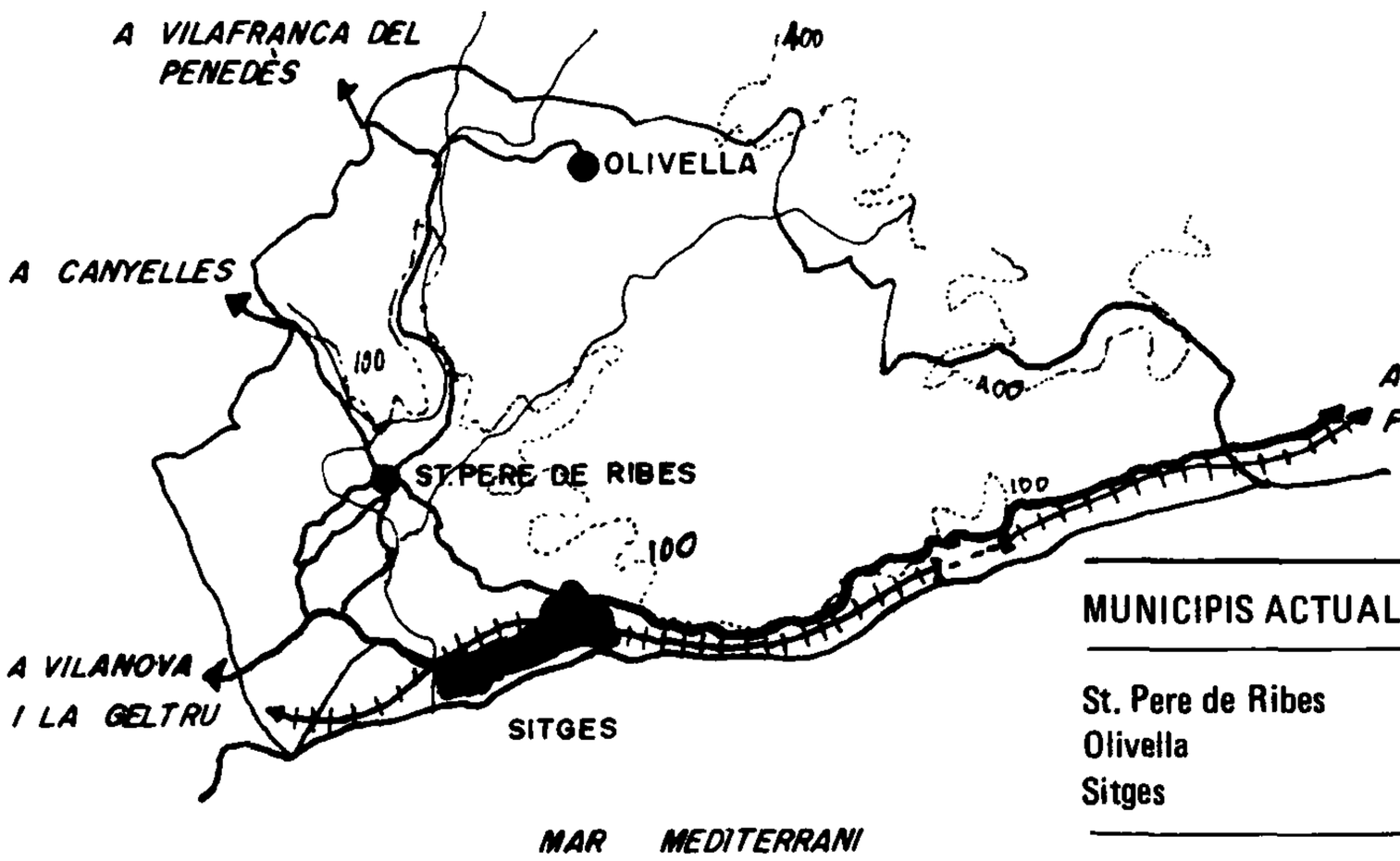
MUNICIPALIA DE LA SEGARRA MERIDIONAL

Municipalia situada en el sector meridional de l'altiplà de la Segarra, des de la cubeta del Gaià superior fins a l'alta vall del riu Corb, Sta. Coloma hi juga el paper de cruïlla de comunicacions, de mercat rodal agrícola, de centre de serveis i comercial. Per tot això cohesiona i atreu tots els pobles del rodal, formant una molt individualitzada unitat on s'ha generat un intens feix de relacions de residència-treball de base diària entre tots els seus nuclis.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vallfogona de Riucorb	10.9	141	—
Llorac	22.8	113	—
Savallà del Comtat	14.5	62	—
Sta. Coloma de Queralt	33.9	2.789	+
Les Piles	22.5	127	—
Conesa	28.9	127	—
Sta. Perpetua de Gaià	67.6	104	—
TOTAL	201.1	3.463	

MUNICIPALIA DE SITGES-SANT PERE

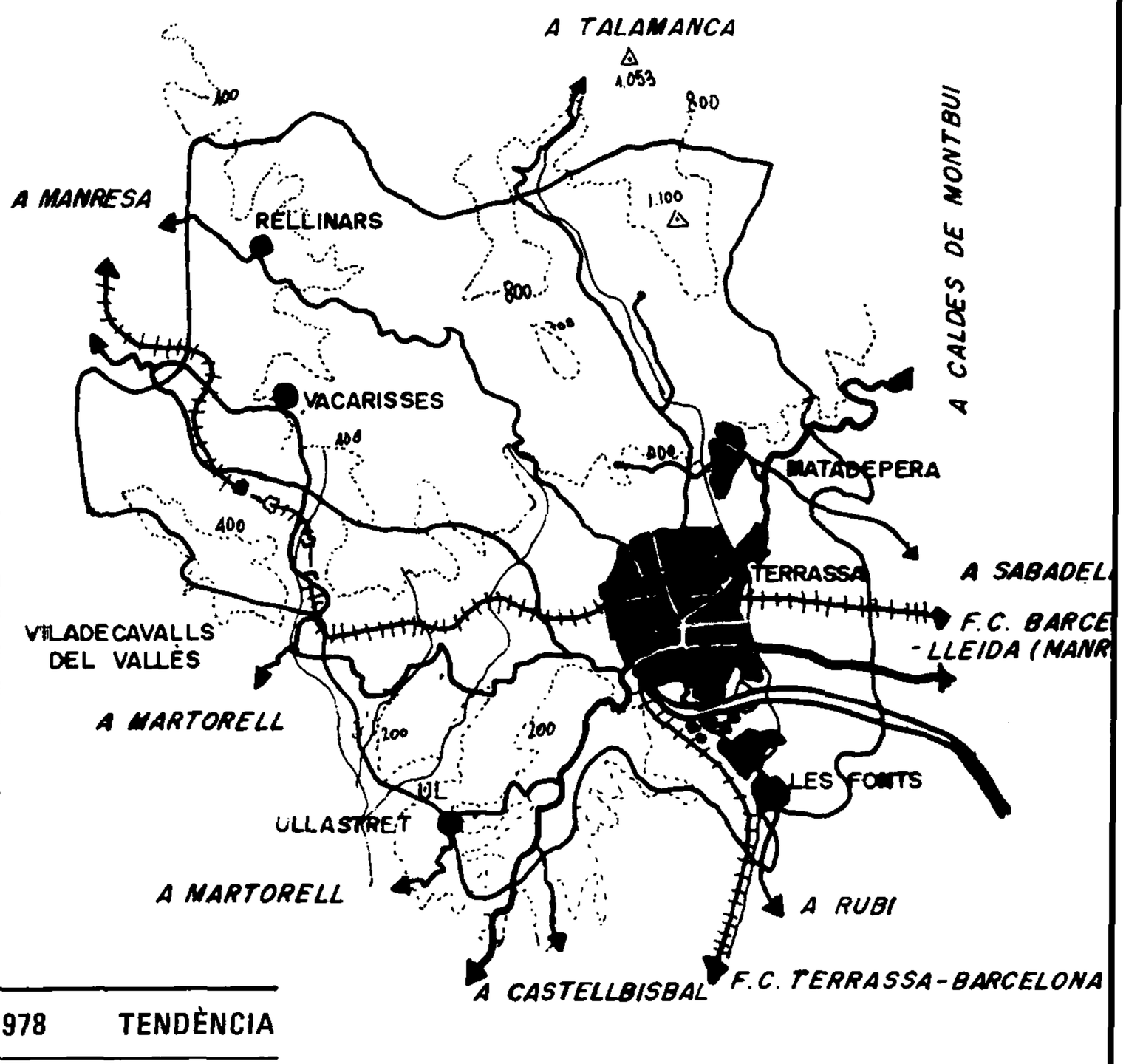


Sant Pere de Ribes i Sitges constitueixen una unitat, els nuclis de la qual són complementaris i ocupen les valls de les rieres de Jafra i de Canyelles, en la vessant marítima del massís de Garraf. Les activitats d'ambdós centres també són complementàries i constitueixen un conjunt, on l'agricultura, els serveis diversos, el turisme i una modesta indústria, han generat unes relacions intenses de residència-treball, en un únic mercat de treball.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Pere de Ribes	40.7	0.164	+
Olivella	38.8	77	−−
Sitges	43.7	12.147	+
TOTAL	123.2	21.338	

MUNICIPALIA DE TERRASSA

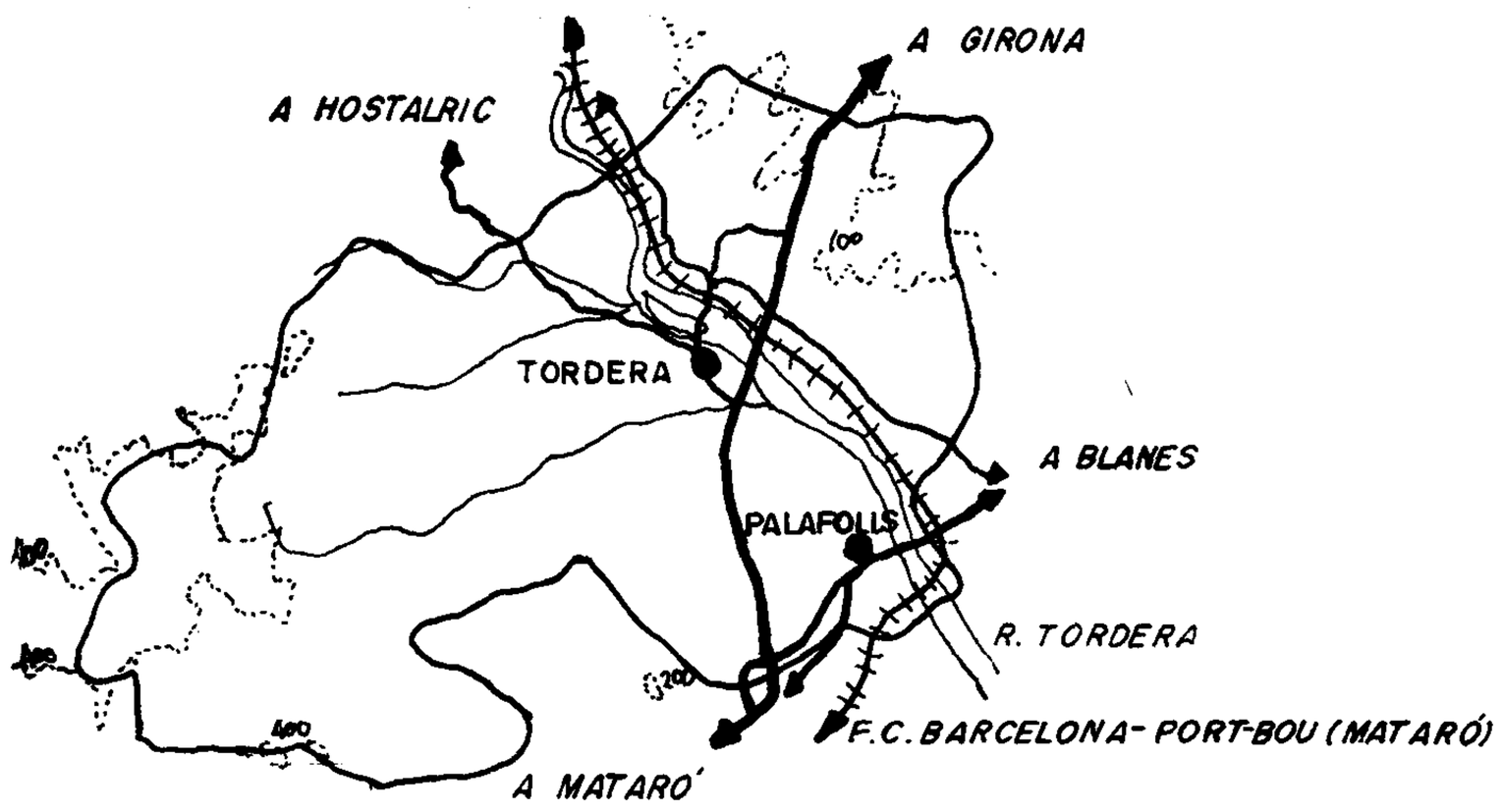
Municipalia del sector occidental del Vallès. La seva considerable població es concentra bàsicament a Terrassa, constituint la resta un entorn rural de la ciutat. La importància de la indústria, l'establiment de serveis diversos, l'erecció com a centre cultural, l'existència d'una xarxa viària que hi conflueix i la seva facilitat de comunicacions amb Barcelona, han creat unes relacions de base diària molt intenses entre Terrassa i els altres pobles de la demarcació, establint la ciutat rectora d'aquest sector de la Depressió Prelitoral.
En tenir àrees diferenciades i no mesclades i una diferent xarxa fa que no sigui aconsellable l'adscripció de Terrassa i de Sabadell a la mateixa demarcació, tot i la similitud dels seus problemes.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Terrassa	70.1	160.403	++
Rellinars	18.0	153	−−
Matadepera	24.8	1.865	+
Vacarisses	40.5	419	−
Ullastret	7.4	695	+
TOTAL	160.8	163.535	

MUNICIPALIA DE LA TORDERA

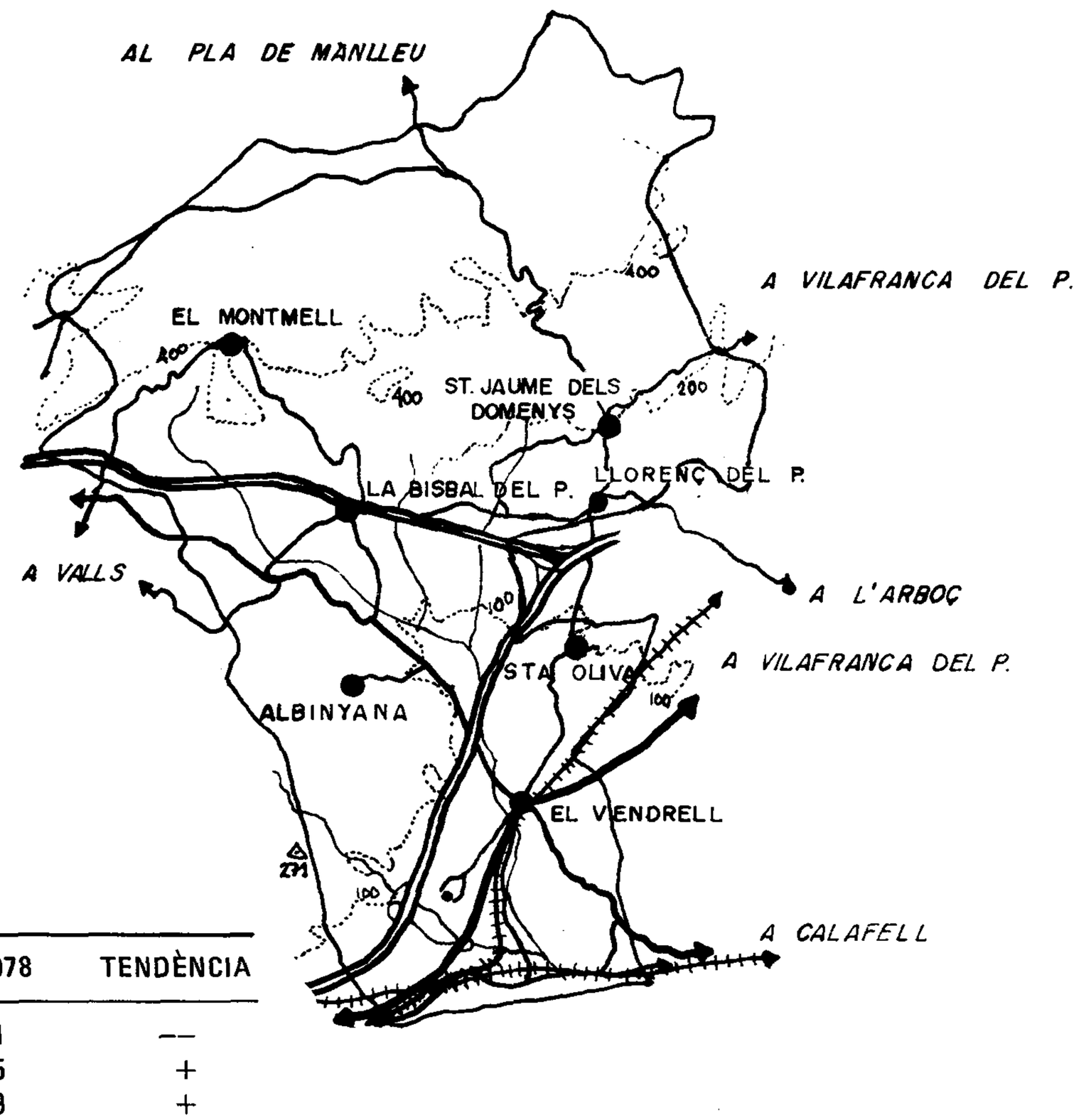
Municipalia que comprèn les terres situades en el corredor obert a la Serralada de Marina i que han aprofitat la Tordera i tot el feix de comunicacions que uneixen la costa amb les terres gironines. Per raó d'aquesta situació, a la vila de Tordera s'hi ha desenvolupat un mercat important i s'hi ha iniciat un procés d'implantació industrial. Tot plegat ha conferit a aquestes terres una individualització molt marcada, que ha augmentat per les relacions de residència-treball que s'hi ha anat desenvolupant.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Palafolls	16.3	2.650	++
Tordera	83.8	7.486	++
TOTAL	100.1	10.136	

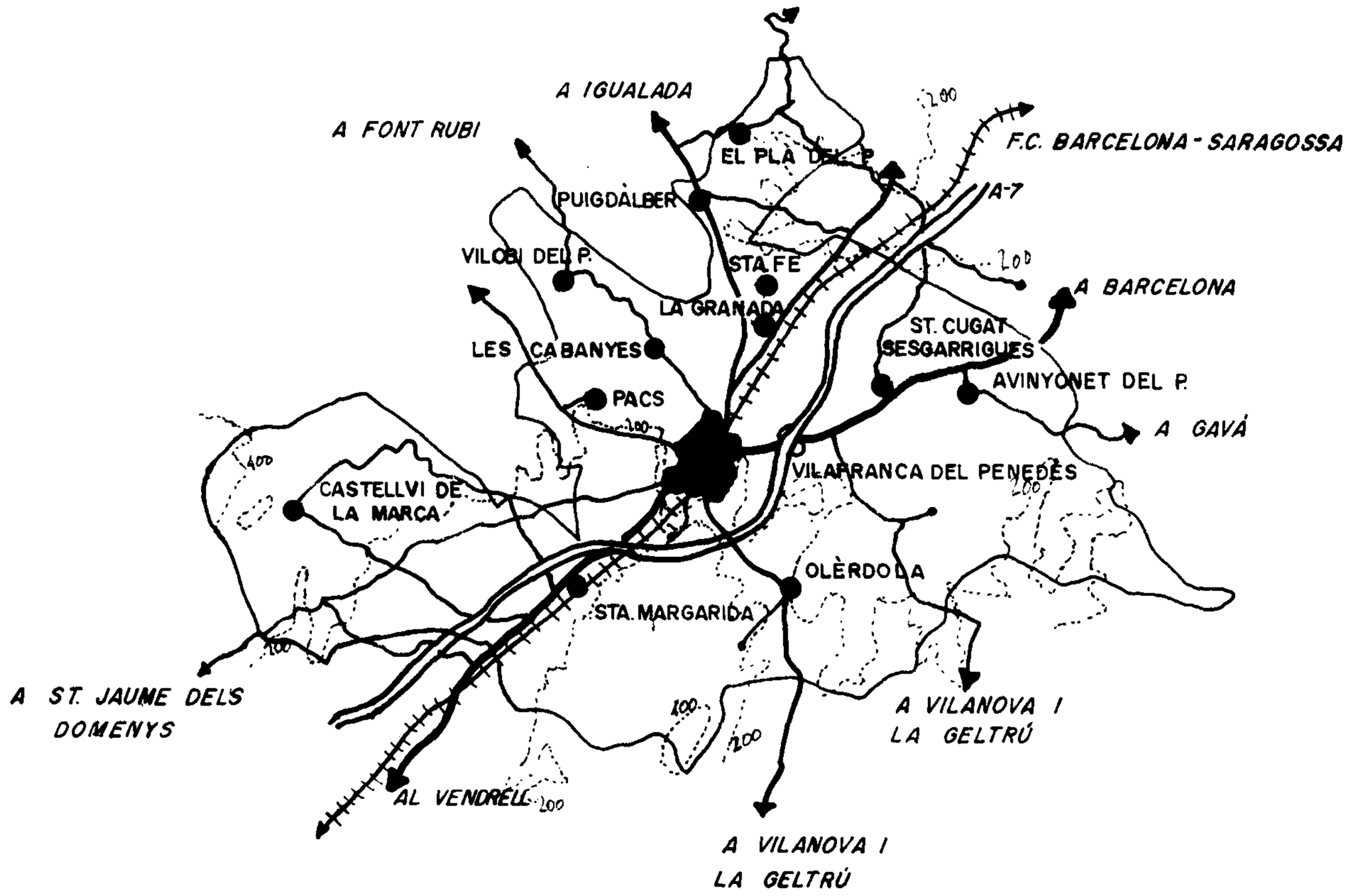
MUNICIPALIA DE EL VENDRELL

Municipalia situada al sector meridional de la Depressió Prelitoral. El Vendrell, emplaçat en l'estret corredor que s'obre entre els darrers relleus del Massís de Garraf i l'esperó del bloc de Gaià, s'assenta en un encreuament de carreteres i de ferrocarrils important i posseeix mercat concorregut d'àmbit comarcal. A més, el Vendrell ha desenvolupat una activitat industrial i turística que, junt a la diversificació dels seus serveis fan de la ciutat un centre d'atracció per a tots els municipis de la rodalia.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
El Montmell	72.5	161	−−
La Bisbal del Penedès	32.5	1.205	+
Albinyana	19.4	579	+
El Vendrell	36.4	11.971	++
Sta. Oliva	9.5	1.144	++
St. Jaume dels Domenys	24.4	1.093	−−
Llorenç del Penedès	4.6	1.088	+
TOTAL	199.3	17.241	

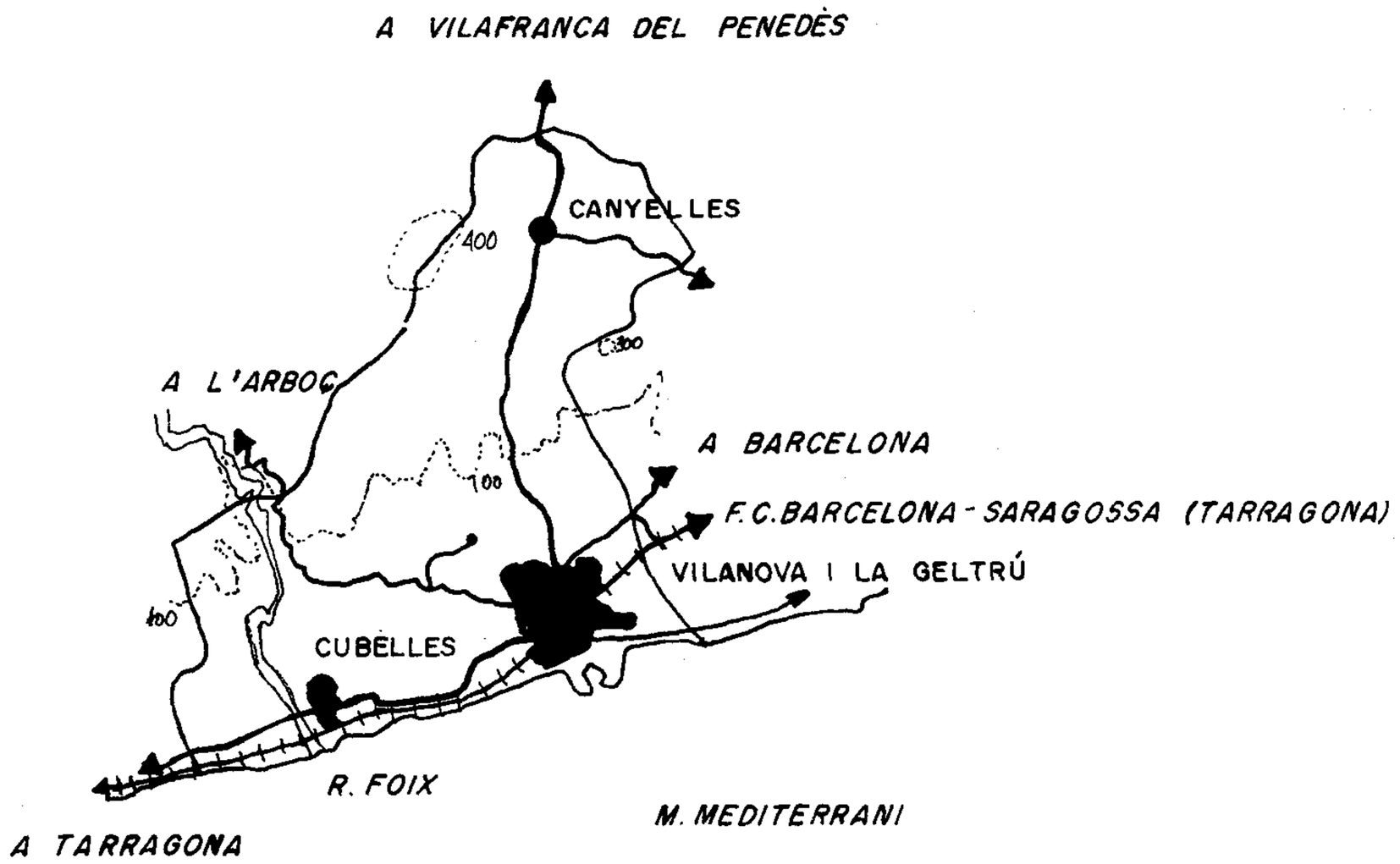
MUNICIPALIA DE VILAFRANCA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Oleseta	30.6	316	–
Avinyonet del Penedès	29.1	1.197	–
St. Cugat Sesgarrigues	6.3	731	+
La Granada	6.6	1.170	+
Les Cabanyes	1.2	337	–
Vilobí del Penedès	9.4	811	–
Puigdàlber	4.0	329	–
El Pla del Penedès	9.5	1.081	–
Vilafranca del Penedès	19.6	23.873	+
Castellví de la Marca	28.5	1.469	+
Olèrdola	29.9	1.718	+
Sta. Margarida i els Monjos	17.4	3.176	+
TOTAL	192.1	36.208	

Al fons de la Depressió Prelitoral, Vilafranca és el centre d'una plana dedicada a la vinya, gairebé exclusivament. És la seu d'un mercat notable, una concentració de serveis diversos, un nus de comunicacions, l'únic centre industrial important de totes les terres penedesenques i el seu nucli demogràfic més remarcable. Tot això li ha conferit una funció ordenadora facilitada pel fet d'estar ubicada sobre la via que comunica Tarragona amb Barcelona. Aquesta centralitat queda demostrada en l'anàlisi de les trucades telefòniques on apareix clarament individualitzat el rodal vilafranquí.

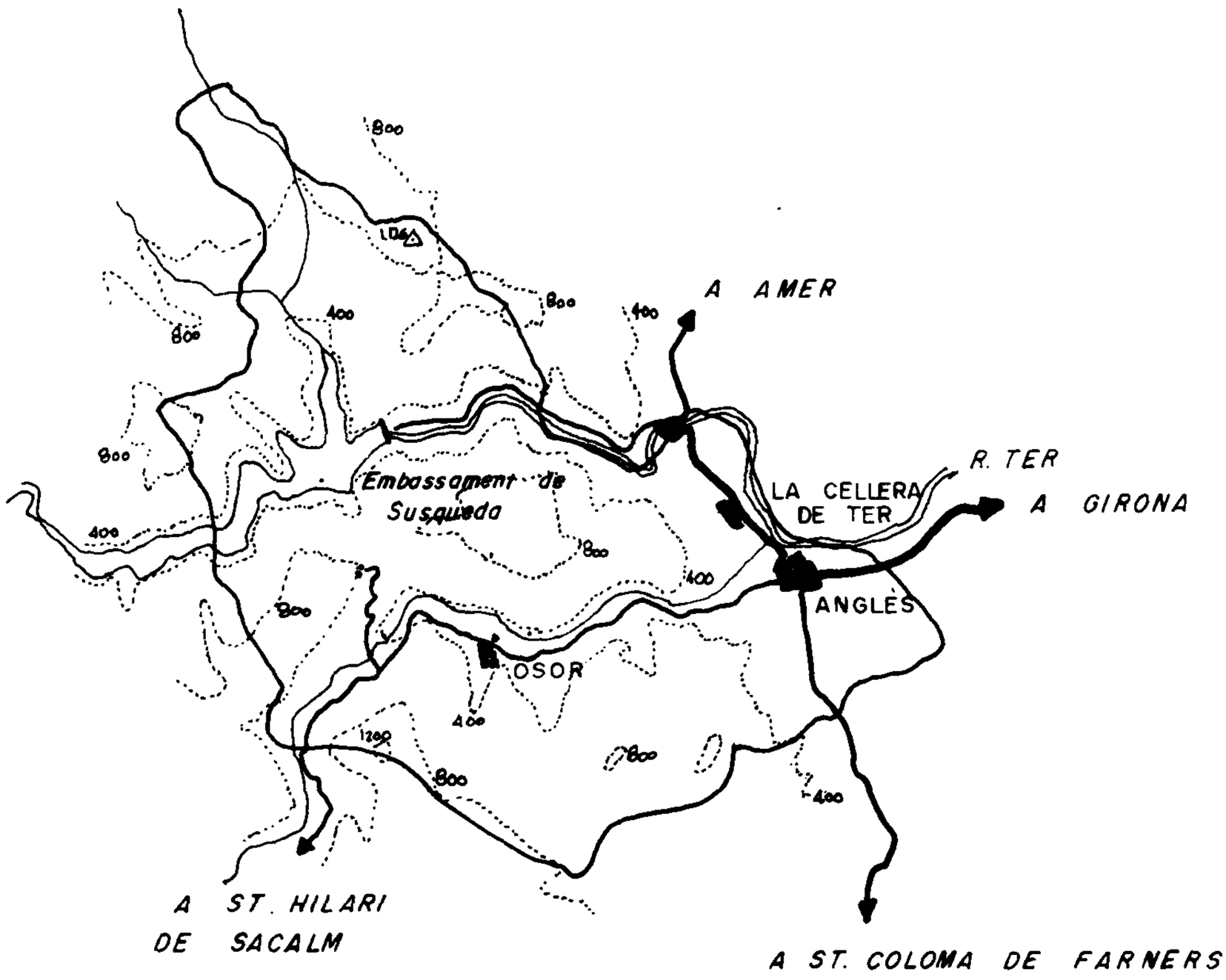
MUNICIPALIA DE VILANOVA I LA GELTRÚ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vilanova i la Geltrú	33.5	45.145	++
Cubelles	13.4	2.092	++
Canyelles	14.1	431	+
TOTAL	61.0	47.668	

Vilanova i la Geltrú i Cubelles formen una municipalia caracteritzada pel paper dirigent i central de la primera ciutat, veritable capital de l'extrem meridional de les terres de Garraf. La municipalia ocupa la plana compresa entre la mar i les darreres estribacions de la serralada de Marina.

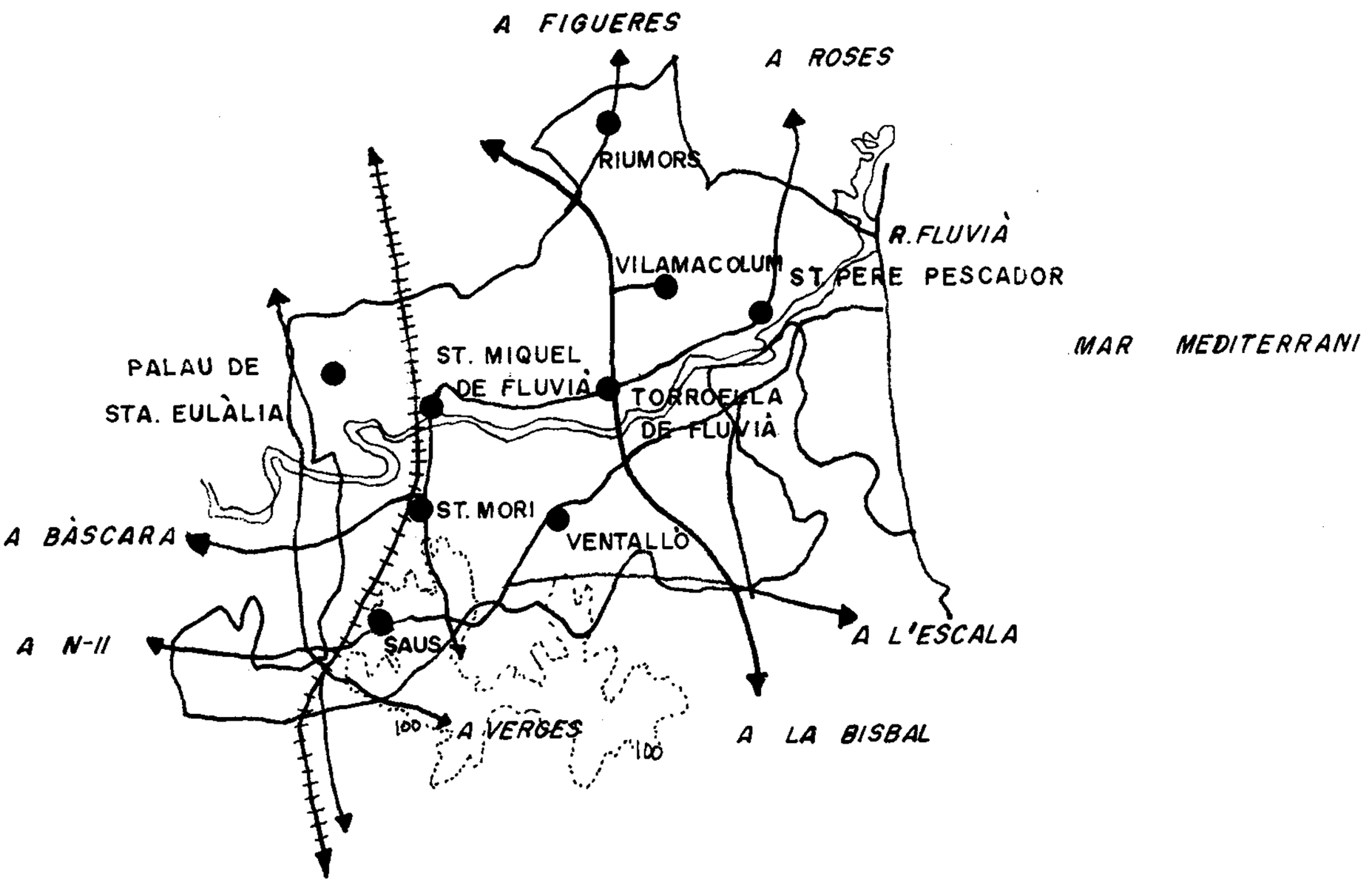
MUNICIPALIA D'ANGLÈS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Susqueda	50.5	229	—
Osor	52.6	730	−
La Cellera de Ter	14.6	2.120	+
Anglès	16.1	5.053	+
TOTAL	133.8	8.132	

Es una demarcació assentada en l'eix la Sellera-Anglès. A causa de la intensitat de les relacions de base diària que si produeixen, aquest eix constitueix una sola unitat, al voltant de la qual s'articulen els nuclis de població petits que formen la municipalia.

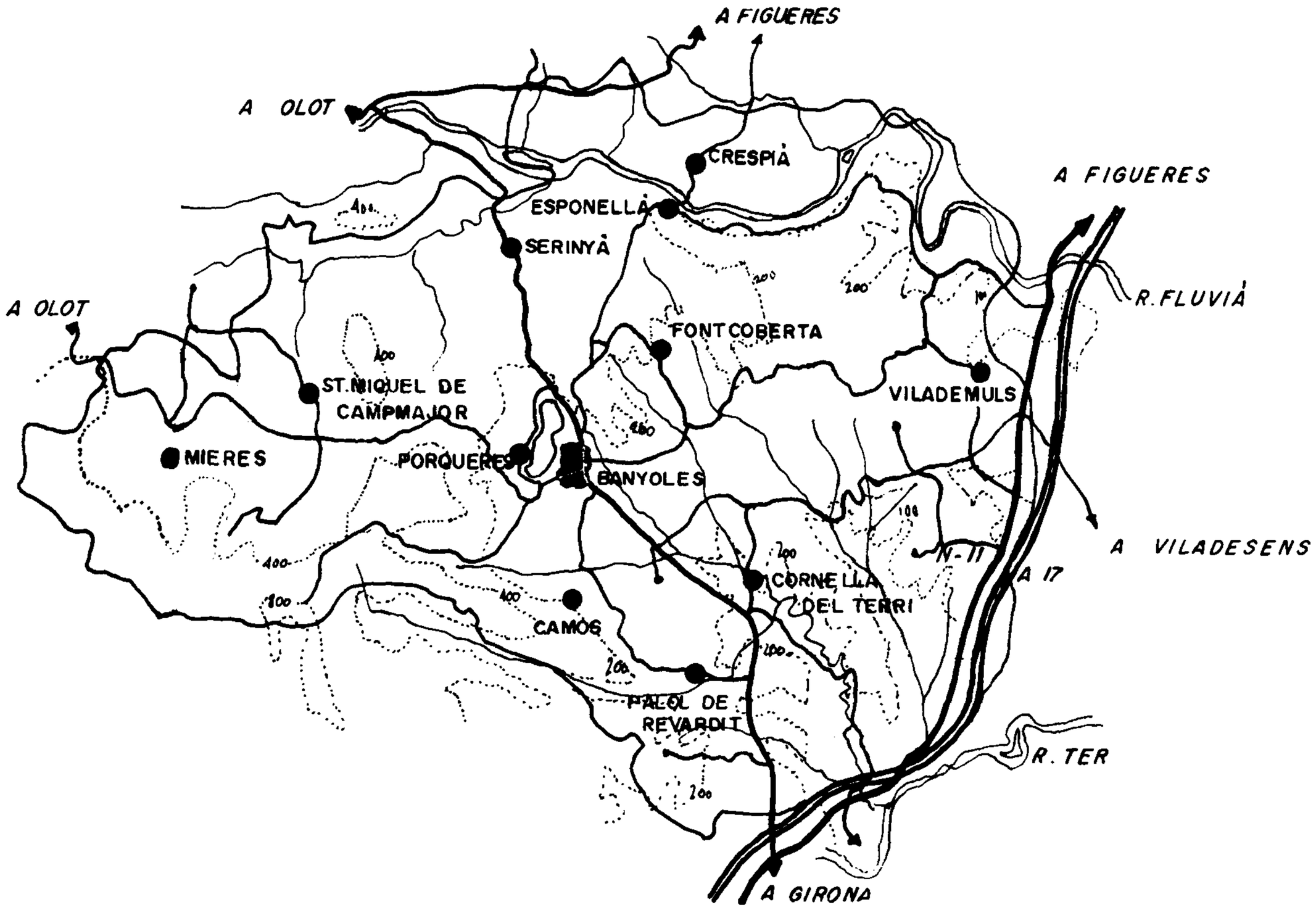
MUNICIPALIA DEL BAIX FLUVIÀ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Mori	7.4	140	—
Riumors	6.5	222	—
Vilamacolum	5.5	299	—
St. Pere Pescador	17.8	1.002	+
Torroella de Fluvià	16.7	341	—
St. Miquel de Fluvià	3.6	457	++
Palau de Sta. Eulàlia	8.6	94	—
Ventalló	25.7	593	—
Saus	11.6	757	–
TOTAL	103.4	3.905	

Municipalia, situada al llarg del riu Fluvià, de caràcter eminentment rural, on no s'ha creat cap centre turístic important. La majoria dels seus nuclis segueixen un procés de despoblament i, si no fos per la seva relativa llunyania de la capital, anirien en camí de convertir-se en una àrea suburbana, de franca dependència de Figueres.

MUNICIPALIA DE BANYOLES

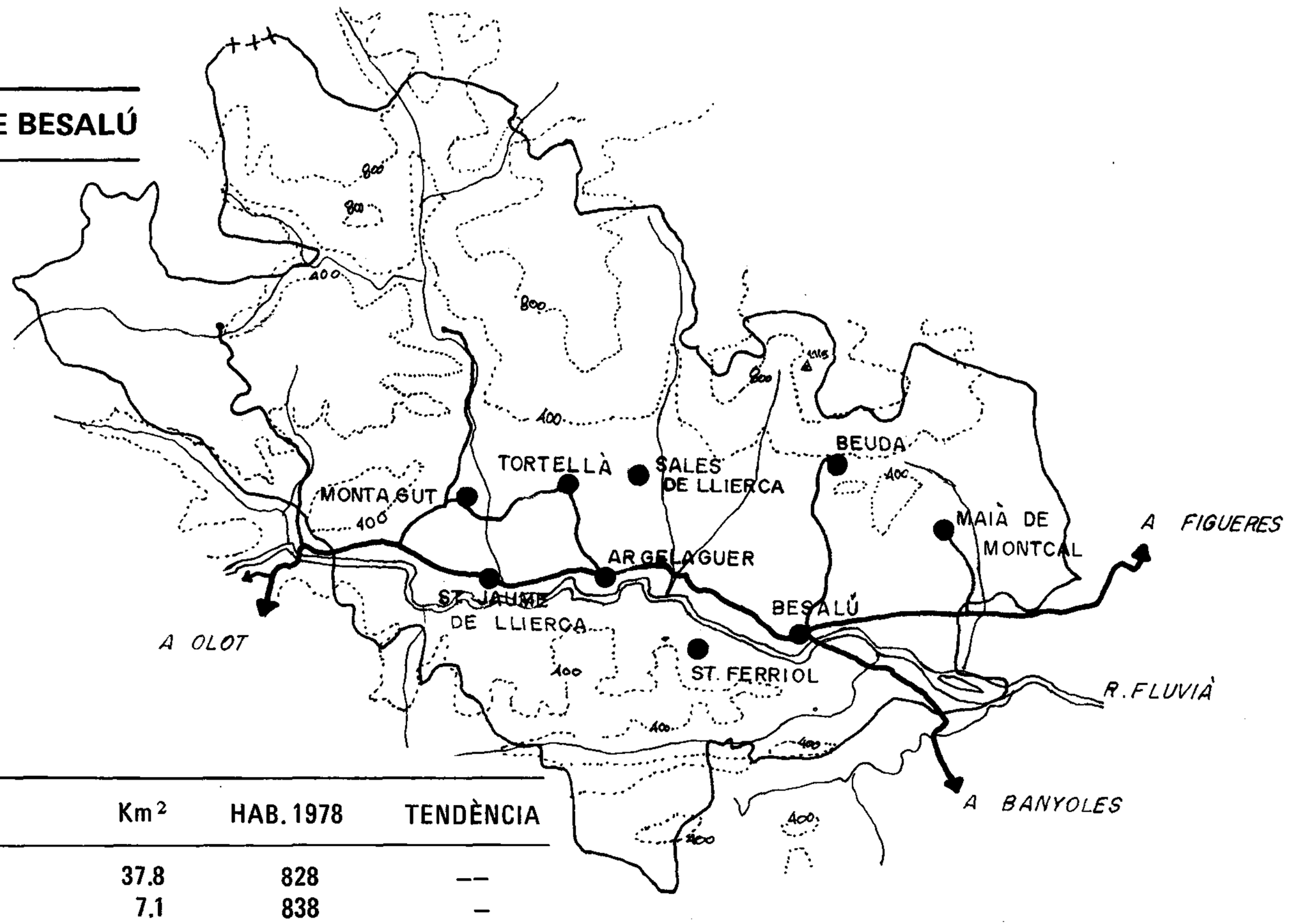


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Banyoles	10.9	12.061	++
Porqueres	33.8	2.366	++
Mieres	26.1	469	—
St. Miquel de Campmajor	33.0	268	—
Palol de Revardit	18.3	568	—
Cornellà de Terri	17.4	1.709	—
Fontcoberta	17.5	594	—
Serinyà	17.3	690	—
Esponellà	16.3	410	—
Crespià	11.1	229	—
Vilademuls	62.1	996	—
TOTAL	263.8	20.360	

Aquesta municipalia coincideix bàsicament, amb la unitat natural del pla de Banyoles amb la incorporació d'algunes valls veïnes. Les costes de Revardit separen la municipalia i les terres centrals de Girona, mentre que pels plans d'Usall i Serinyà es limita amb les terres de Besalú.

És una demarcació que es fonamenta en la importància poblacional del nucli de Banyoles, del seu mercat important, del seu conjunt de serveis molt especialitzats i de la seva situació en una cruïlla de diversos sistemes de comunicacions. Tot ha fet que amb la resta dels centres de la municipalia s'hagi creat un seguit d'intenses relacions de base diària, tant de residència-treball com d'altres tipus.

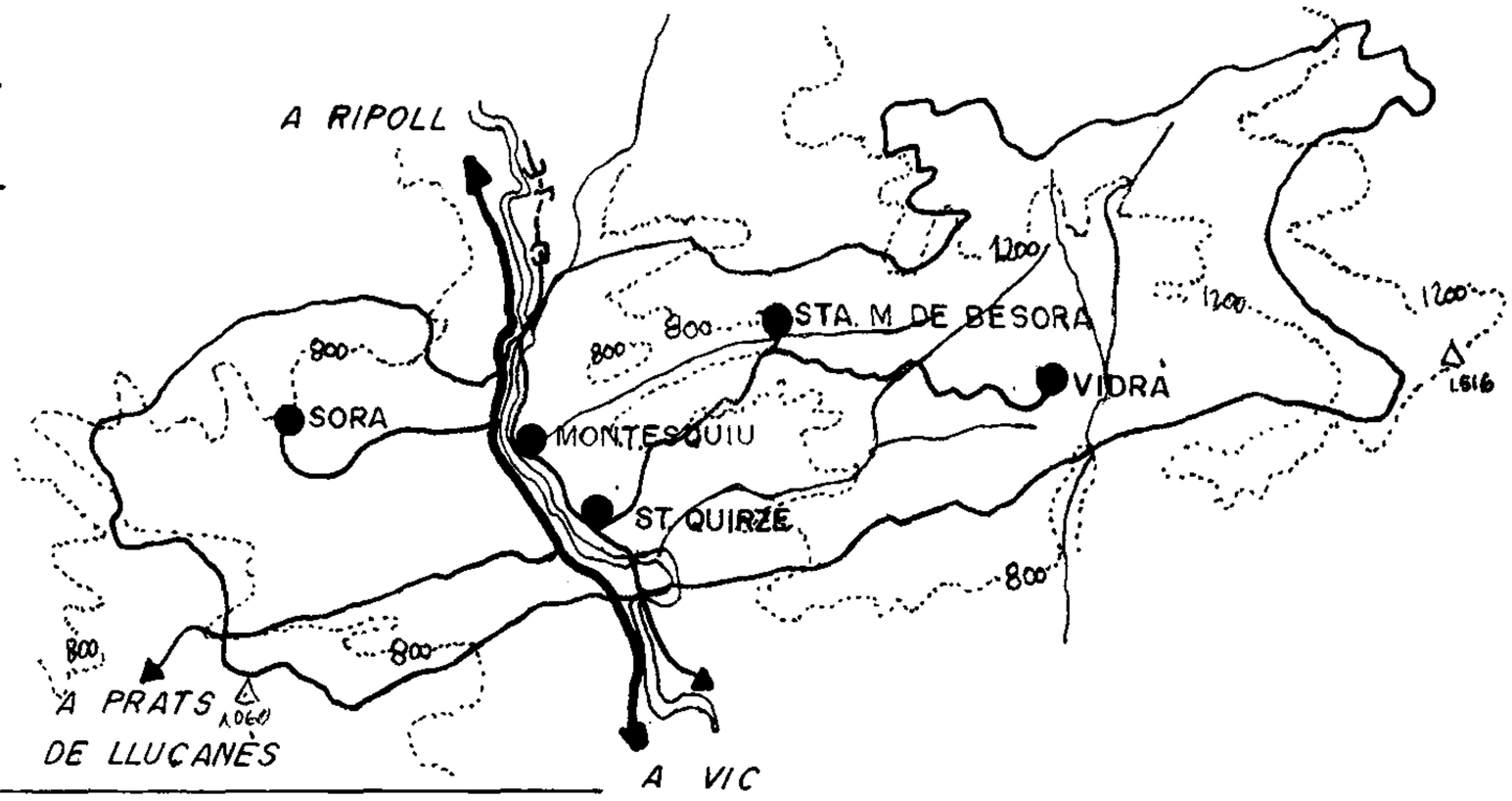
MUNICIPALIA DE BESALÚ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Montagut	37.8	828	−−
St. Jaume de Llierca	7.1	838	−
Tortellà	11.0	787	−−
Sales de Llierca	36.4	56	−−
Besalú	4.8	2.055	++
Beuda	35.7	130	−−
Maià de Montcal	17.0	415	−−
St. Ferriol	41.8	268	−−
Argelaguer	12.7	381	−−
TOTAL	204.3	5.738	

Municipalia estesa al llarg de la vall del riu Fluvià i per algunes valls menors que li són tributàries. Es un sector de capitalitat compartida (Olot, Figueres i Banyoles) en la qual, en canvi, es mantenen relacions intenses entre els municipis que la componen degudes al paper capital de Besalú i a un tradicional sentit de pertinença a una forma de vida comuna.

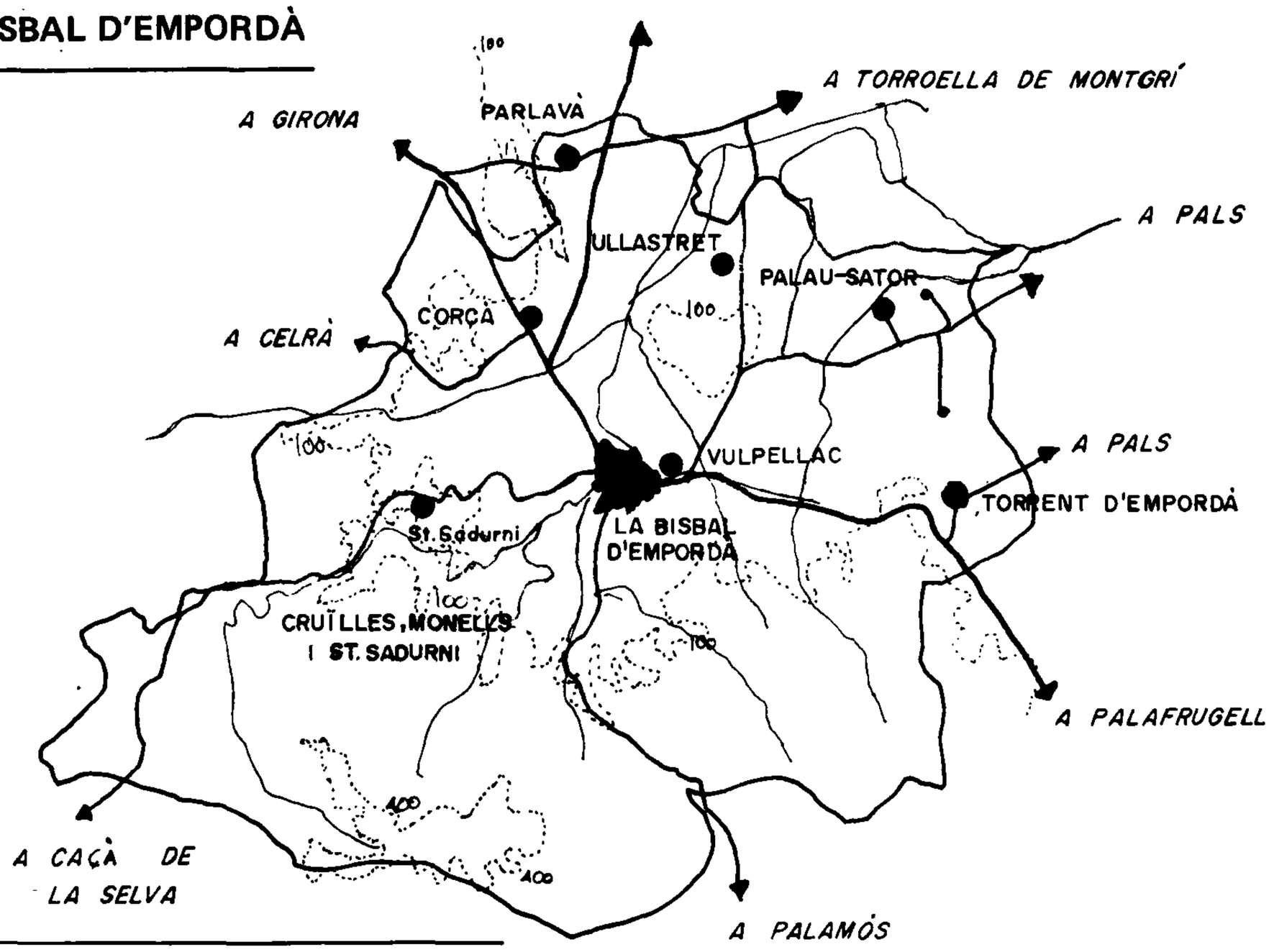
MUNICIPALIA DE BESORA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vidrà	34.6	196	−−
Sta. Maria de Besora	24.9	218	−−
Sora	31.5	294	−−
St. Quirze de Besora	8.1	2.098	+
Montesquiu	4.9	1.038	−−
TOTAL	104.0	3.844	

En un eixamplament del congost del Ter, abans d'arribar a la plana de Vic, St. Quirze de Besora és el centre d'una petita entitat territorial que mitjançant les carreteres que surten de la de Vic a Ripoll, incorpora petits nuclis muntanyencs, agraris i ramaders. St. Quirze és la seu de serveis i d'activitats mercantils que aglutinen totes aquestes terres.

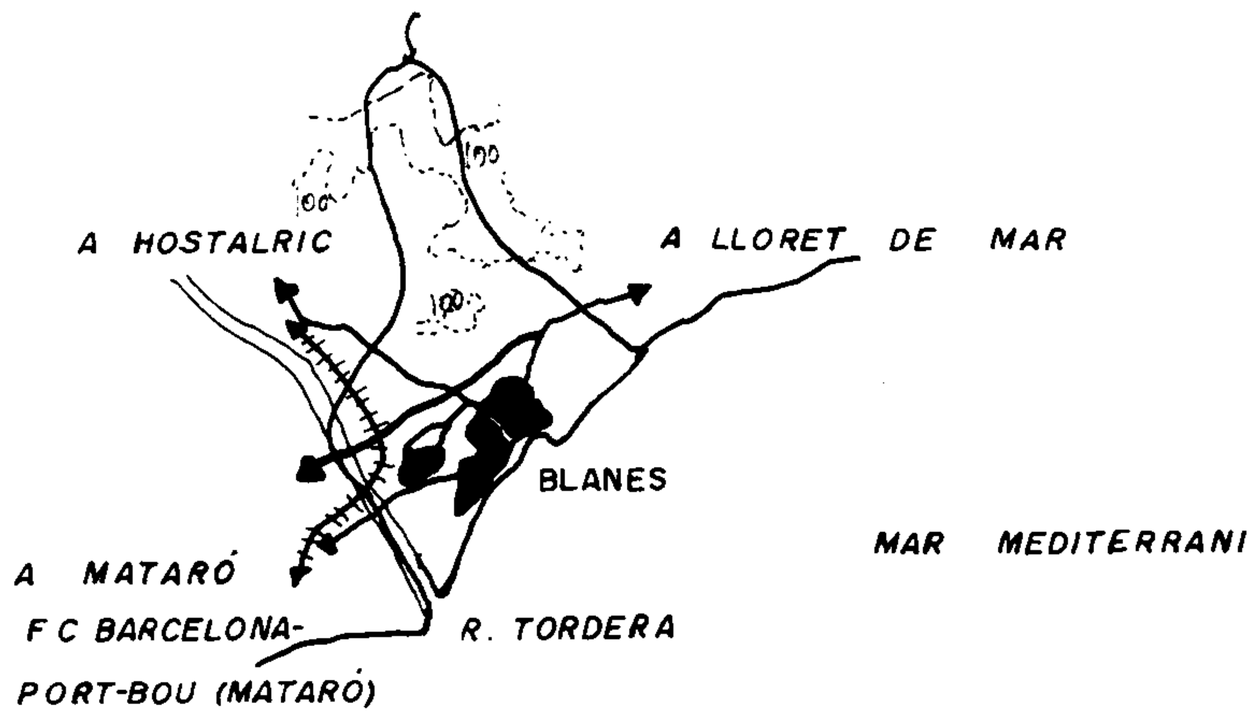
MUNICIPALIA DE LA BISBAL D'EMPORDÀ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Bisbal d'Empordà	15.5	7.541	++
Ullastret	10.8	308	–
Palau-Sator	12.4	356	––
Parlavà	6.1	396	–
Corçà	15.9	1.080	++
Forellac	57.2	1.053	+
Cruïlles, Monells i St. Sadurní	99.8	1.032	–
Torrent d'Empordà	8.1	200	–
TOTAL	225.8	12.416	

La municipalia ocupa les terres empordaneses situades al nord de les estribacions septentrionals de les Gavarres. La Bisbal n'és el centre geogràfic i la seu de la més important activitat industrial i de serveis, i ha esdevingut el motor del conjunt de la rodalia, en la qual són especialment intenses les relacions de residència-treball.

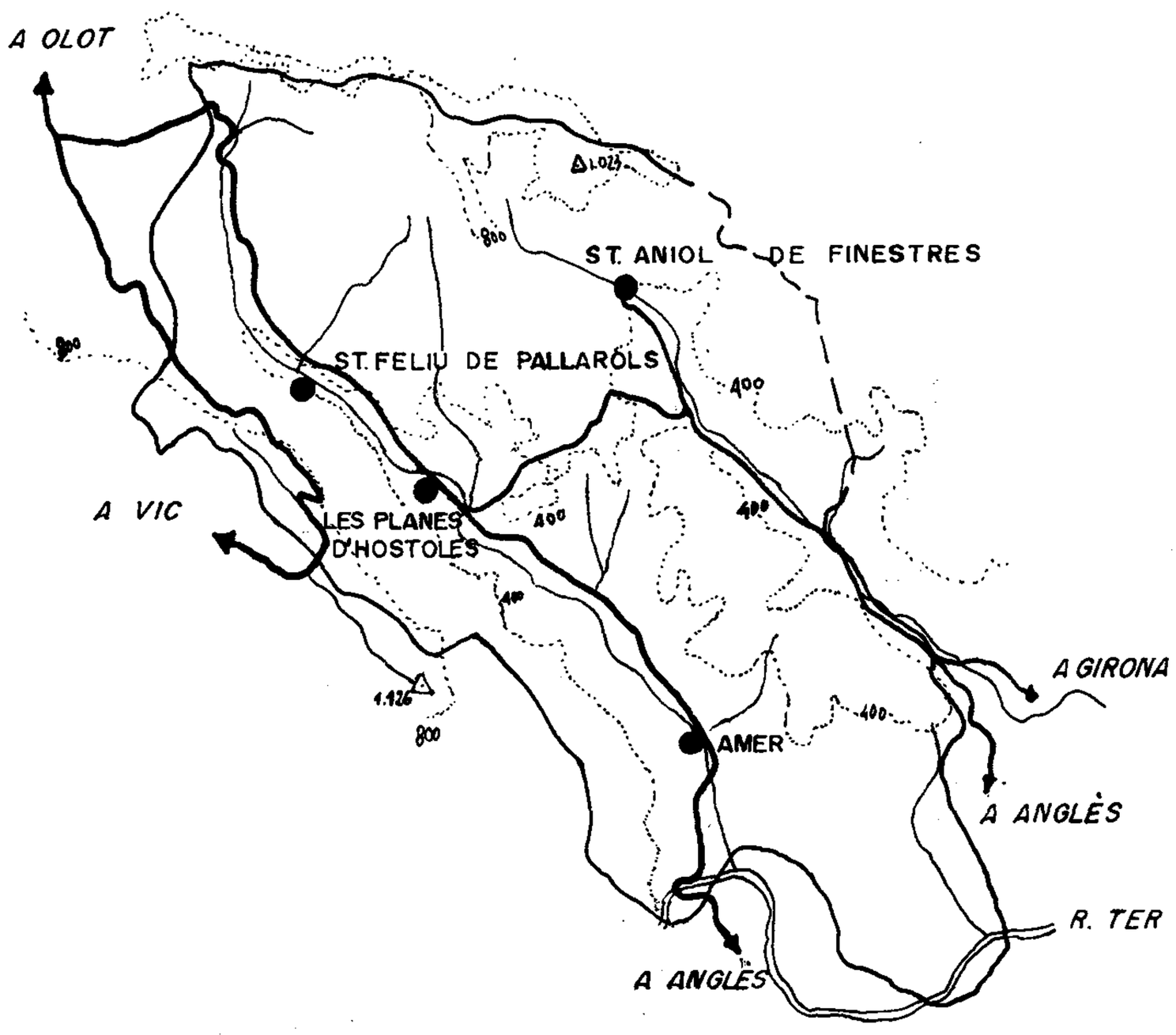
MUNICIPALIA DE BLANES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Blanes	17.8	20.308	++
TOTAL	17.8	20.308	

Demarcació que només comprèn el municipi de Blanes i que no és recomanable d'incorporar a cap altra municipalia veïna, perquè Blanes té prou consistència demogràfica, prou potència industrial, és prou abastada de serveis i té relacions directes intenses amb Barcelona, factors que la diferències d'altres terres properes i que li confereixen una gran individualitat.

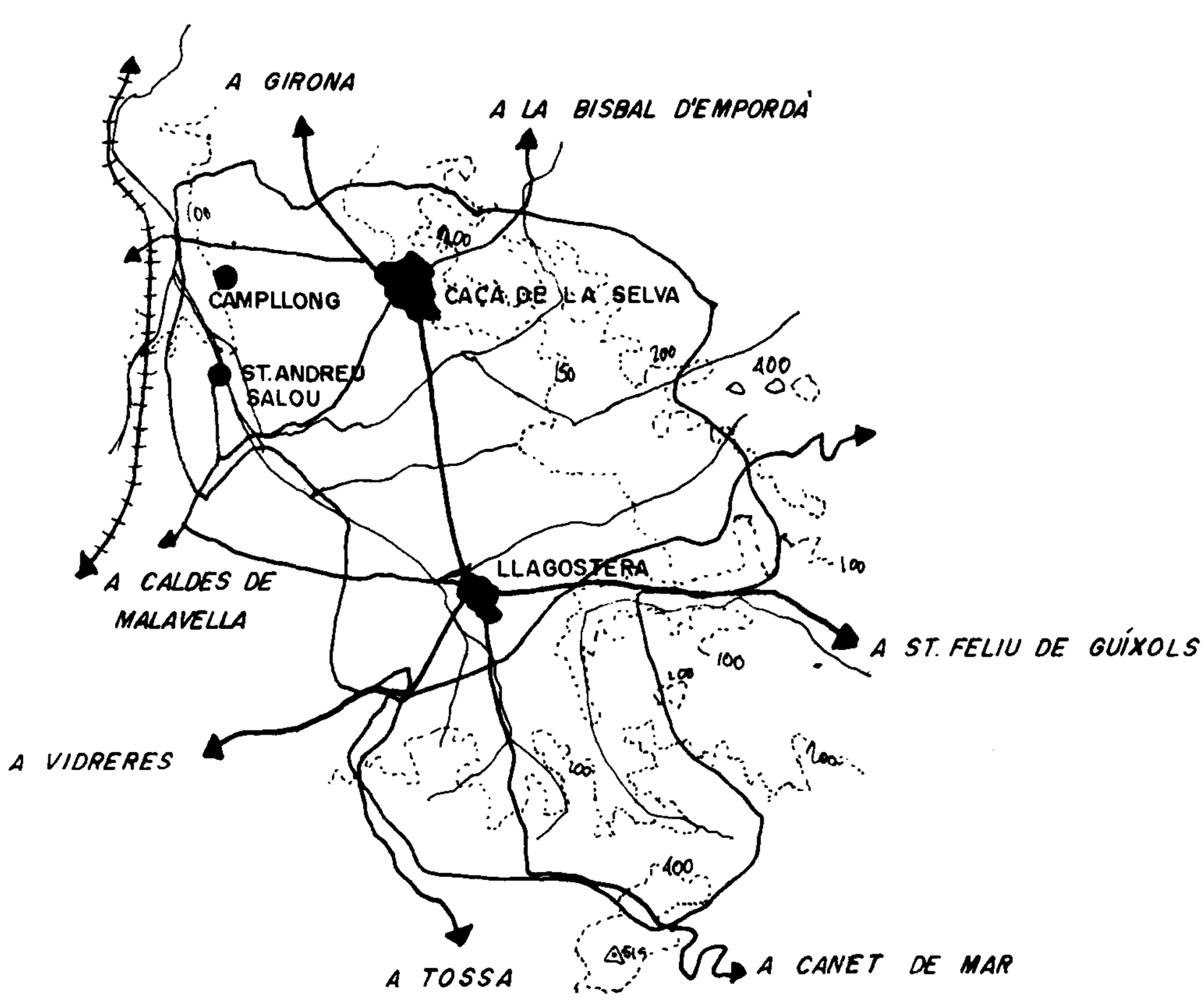
MUNICIPALIA DEL BRUGENT



Area de ròtula entre la influència de Girona i d'Olot. El paper central d'Amer ha disminuït progressivament en ésser eliminat el "carrilet" Girona-Olot. El collet d'en Bas tanca, al nord, aquesta municipalia. El curs del Brugent flueix paral.lel a la carretera i és l'element físic d'unió d'aquesta municipalia que ha estat definida per assegurar la localització de serveis públics d'àmbit local que ressaltaria l'actual paper central de les Planes. De fet, avui, molts dels serveis col.lectius (escola professional, institut, veterinari, etc.) ja estan centralitzats a Amer, i existeixen interaccions fortes pel mercat de treball, especialment entre St. Feliu de Pallerols i les Planes d'Hostoles i entre aquesta localitat i Amer.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Feliu de Pallerols	34.9	1.164	—
Les Planes d'Hostoles	14.0	1.895	+
St. Aniol de Finestres	47.5	302	—
Amer	44.9	3.325	+
TOTAL	141.3		

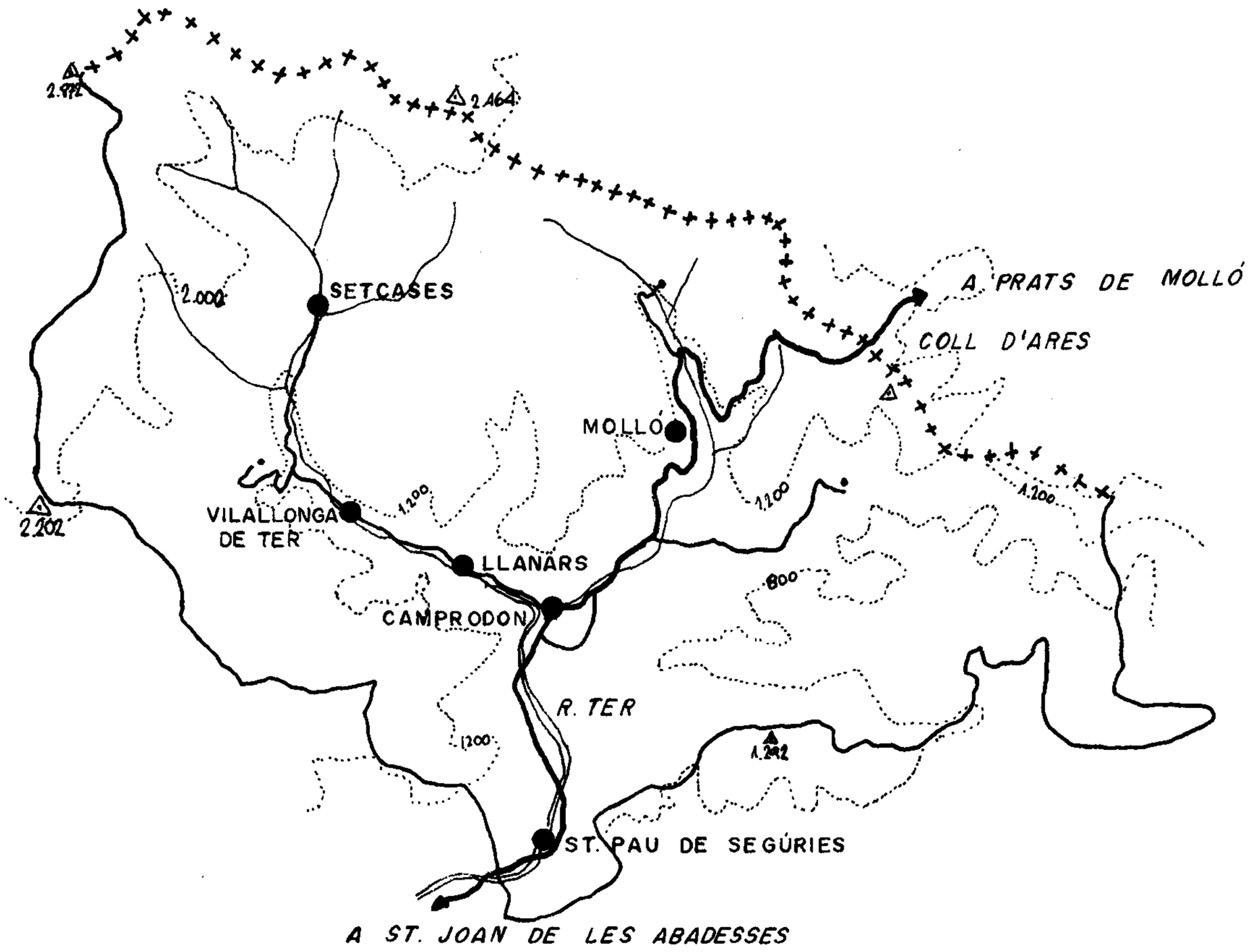
MUNICIPALIA DE CAÇÀ DE LA SELVA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Caçà de la Selva	45.0	6.815	+
Campllong	8.7	335	−
St. Andreu Salou	6.0	197	−−
Llagostera	76.6	4.934	+
TOTAL	136.3	12.281	

Municipalia estesa al llarg de la carretera de St. Feliu de Guíxols a Girona conté dos nuclis importants: Caçà i Llagostera. Ambdós són vells centres de la indústria tapera i mantenen certa implantació industrial. Malgrat que el mercat de Caçà no tingui un poder per a aglutinar totes aquestes terres, la seva pertinença a una mateixa entitat territorial també es pot justificar pel paper de balanç que la municipalia podria adquirir enfront de l'expansió de l'àrea gironina.

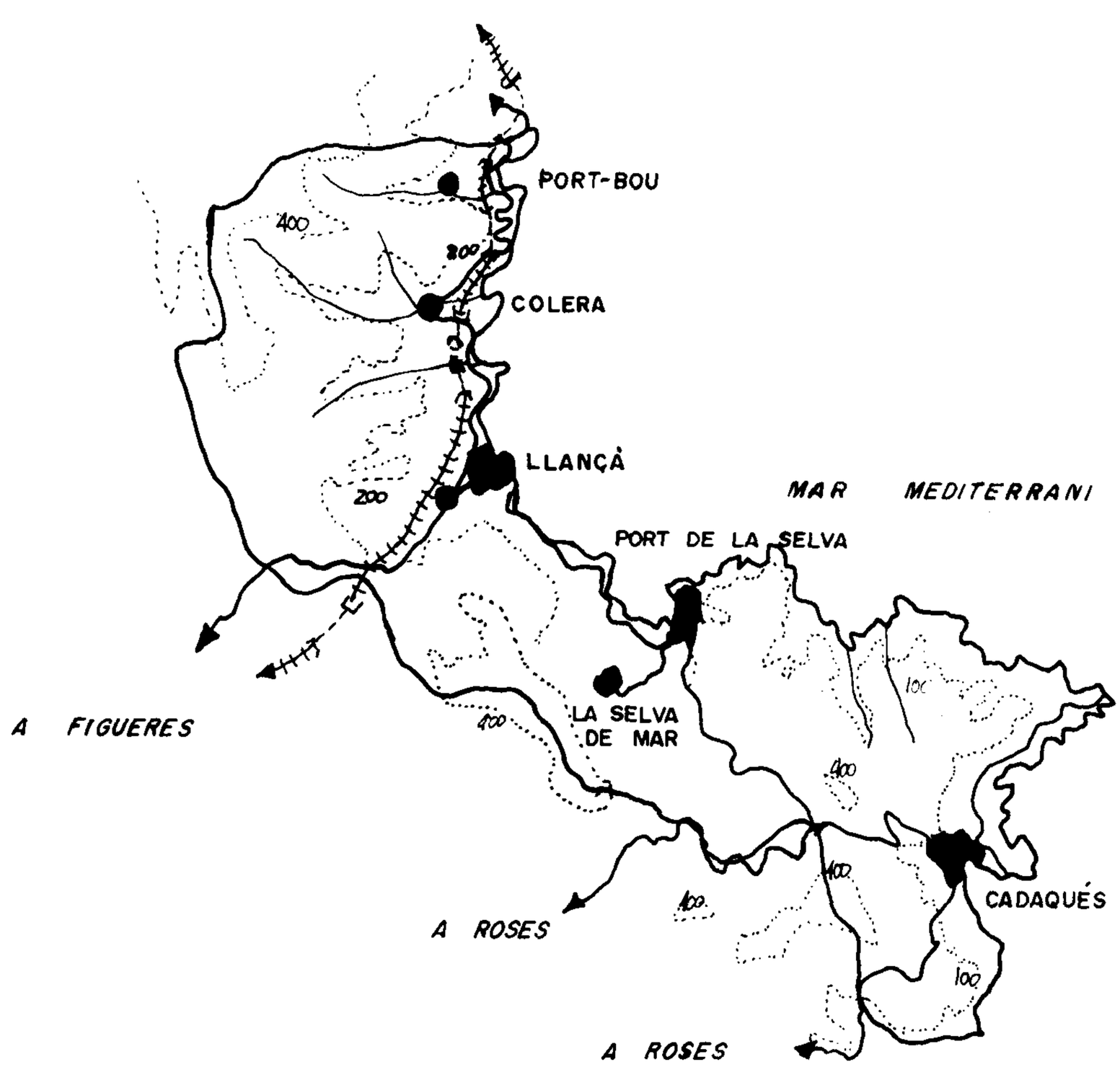
MUNICIPALIA DE CAMPRODON



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Setcases	48.9	148	—
Camprodon	103.0	2.295	–
Molló	43.6	425	—
St. Pau de Segúries	9.0	581	–
Vilallonga de Ter	69.0	487	—
Llanars	24.8	405	—
TOTAL	299.2	4.341	

Municipalia formada per les valls pirinenques que confluеixen en la de Camprodon: vall de l'Alt Ter, del Ritort, de la riera Ginestosa, etc. La vila de Camprodon, cruïlla de comunicacions, és el nexe de relacions de tota la demarcació i el centre de les activitats econòmiques més importants: lloc d'estiueig, de residència secundària i d'esports d'hivern, emplaçament de manifestacions industrials i bancàries, centre de serveis diversos i d'un mercat en plena expansió i centre receptor d'un feix important de relacions diàries de residència-treball.

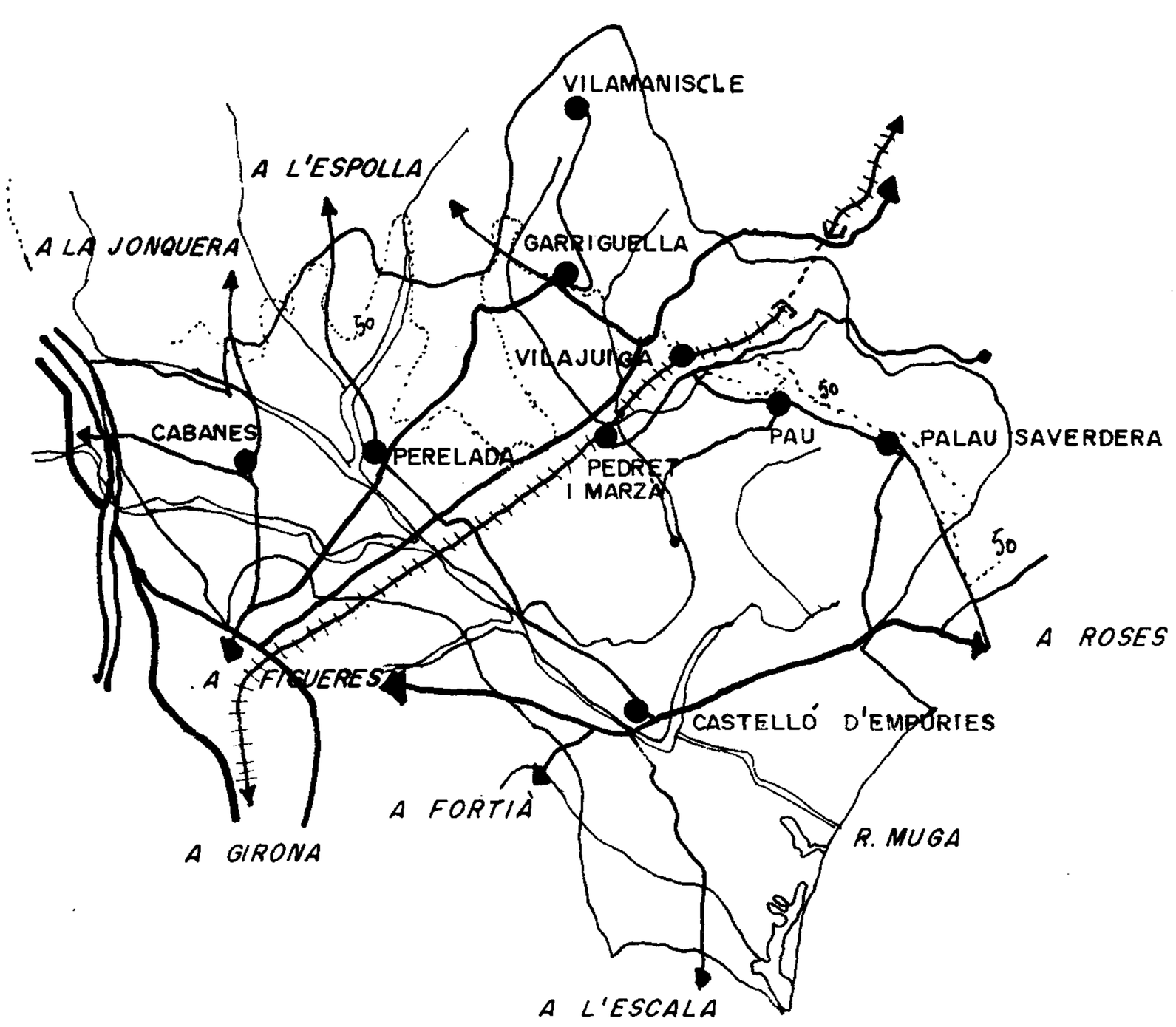
MUNICIPALIA DE CAP DE CREUS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Port de la Selva	41.3	826	−−
La Selva de Mar	7.1	169	−
Cadaqués	25.7	1.628	−−
Llançà	28.0	3.046	+
Colera	24.0	452	+
Port-Bou	9.3	2.348	+
TOTAL	135.4	7.749	

Municipalia situada al sector del Cap de Creus, en la part més septentrional de la costa, limitada per la serra de Roda, la de la Balmeta i l'Albera. Els municipis que la formen són bastant homogenis: a l'interior, conreu de la vinya i de l'olivera; alineació al llarg de línies de comunicació important; funció turística i pesquera al sector laboral. Malgrat això i de les relacions de base diària que es produeixen en el si de la demarcació, encara hi és notable la repercussió de les relacions periòdiques amb Figueres.

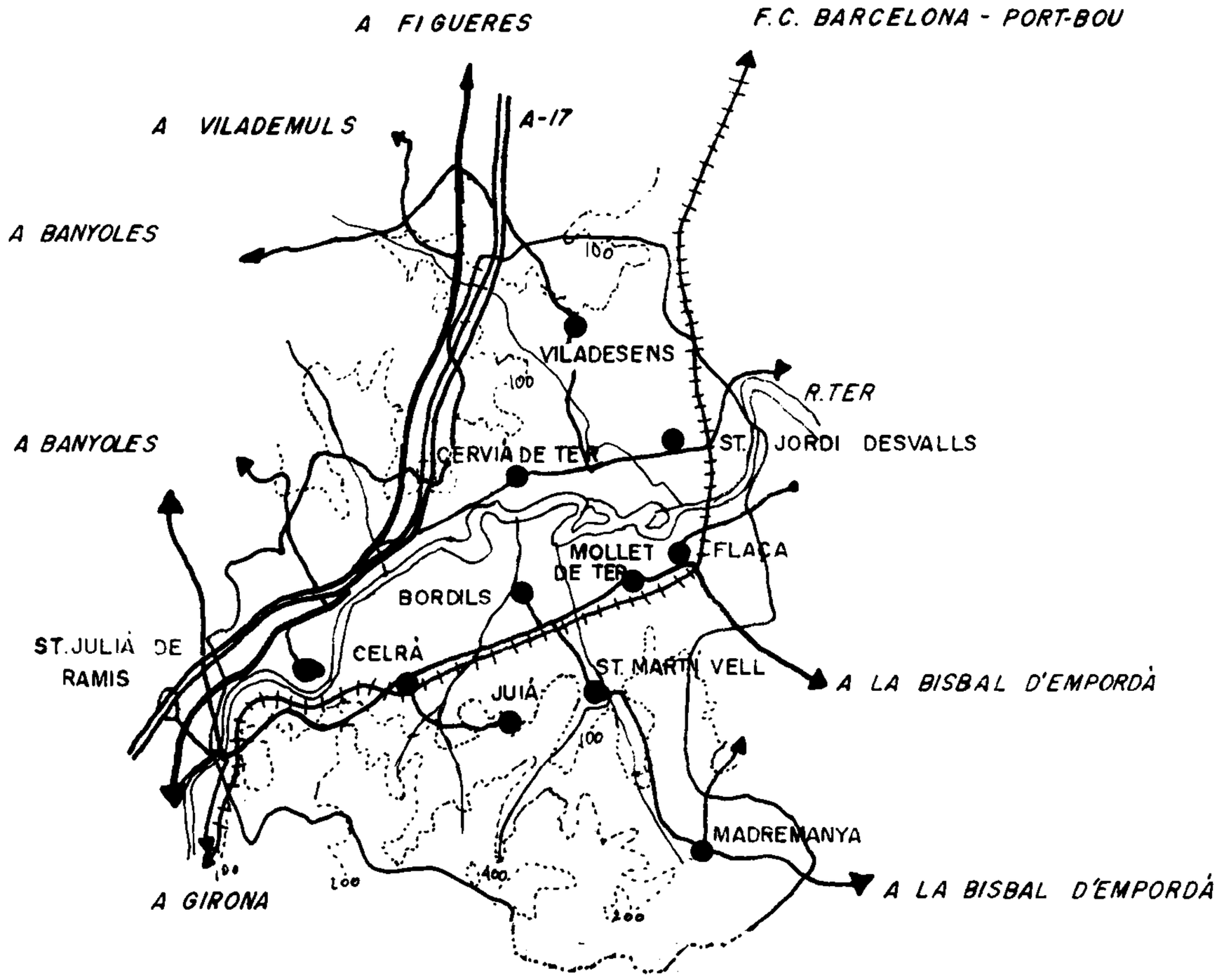
MUNICIPALIA DE CASTELLÓ D'EMPÚRIES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Garriguella	21.0	595	−
Perelada	23.8	1.286	+
Cabanes	15.0	895	+
Vilajuïga	13.2	722	−−
Pau	10.4	316	+
Palau-Savardera	8.5	674	−
Pedret i Marzà	41.8	131	+
Castelló d'Empúries		2.328	
Vilamaniscle		97	
TOTAL	155.3	7.044	

Demarcació que ocupa un sector septentrional de la plana empordanesa. És una àrea bastant homogènia que no es pot identificar amb cap de les unitats veïnes i els nuclis rurals de la qual mantenen unes relacions estretes i tradicionals amb Castelló d'Empúries que n'és el motor innegable.

MUNICIPALIA DE CELRÀ

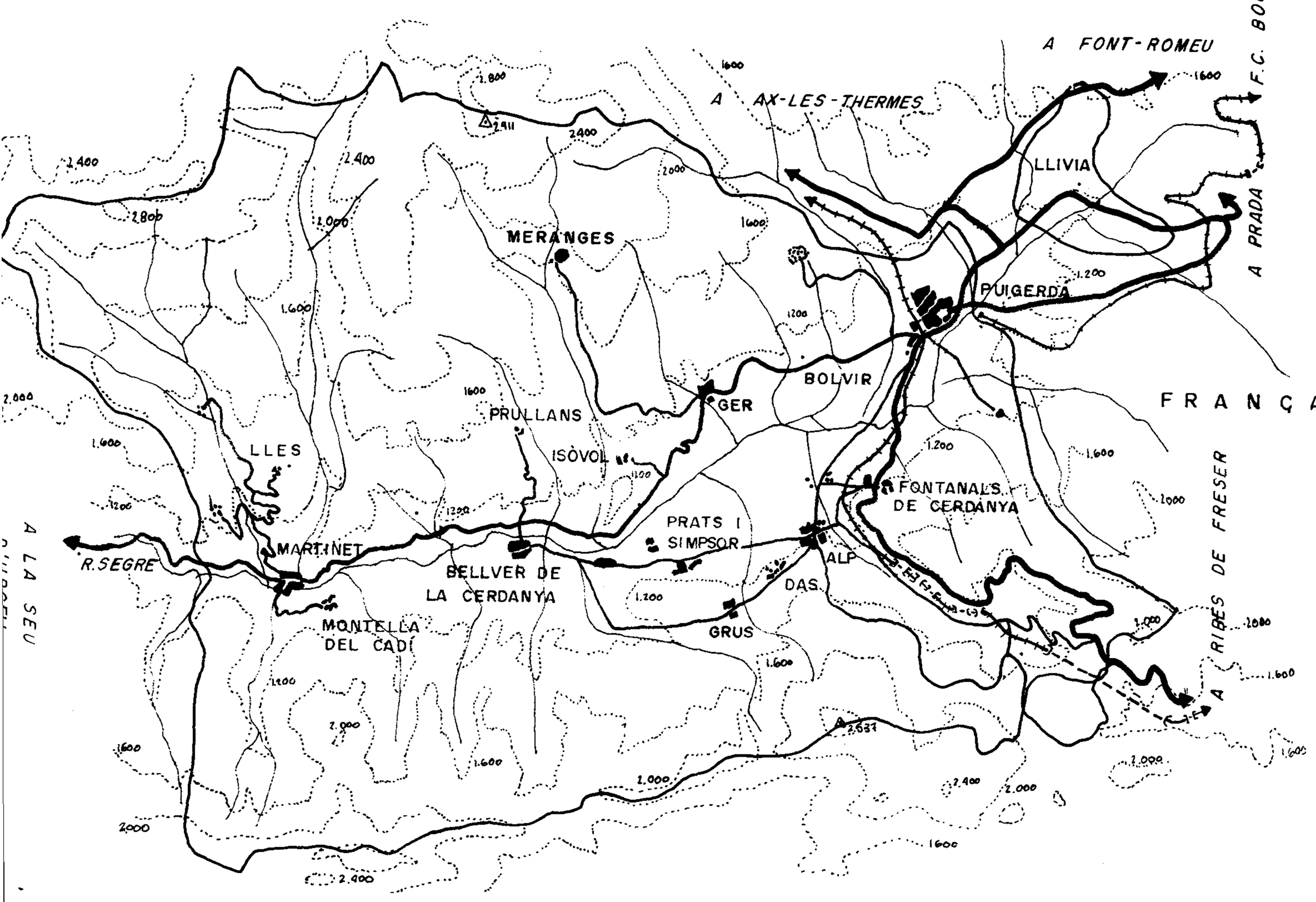


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Viladasens	15.6	219	−−
Cervià de Ter	9.6	641	−
St. Julià de Ramis	10.7	1.349	++
Celrà	25.9	2.045	+
Juià	3.4	261	−−
Flaçà	6.7	984	++
Bordils	7.3	1.231	+
Mollet de Ter	3.3	205	−−
Madremanya	13.6	213	−−
St. Jordi Desvalls	11.7	623	−−
St. Martí Vell	17.3	192	−−
TOTAL	125.2	7.963	

La municipalia de Celrà comprèn els terrenys adossats a la vessant nord de les Gavarres situats a ambdues ribes del Ter i compresos entre el Congost de St. Julià de Ramis i els desnivells que menen a les terres fondes del Baix Empordà. Són terres morfològicament homogènies, de poblament molt dispers dedicat, la majoria, a l'agricultura de secà, que alterna amb boscos molt esclarissats i algunes clapes d'horta.

De fet, aquesta municipalia correspon a les terres baix-empordaneses sotmeses a l'atracció de Girona, de la qual ciutat constitueixen part del seu entorn rural. Celrà en un lloc de pas privilegiat, emplaçat prop de l'entrada del Congost de St. Julià a Palamós, en certa manera canalitza i centralitza els serveis i les relacions humanes de la demarcació.

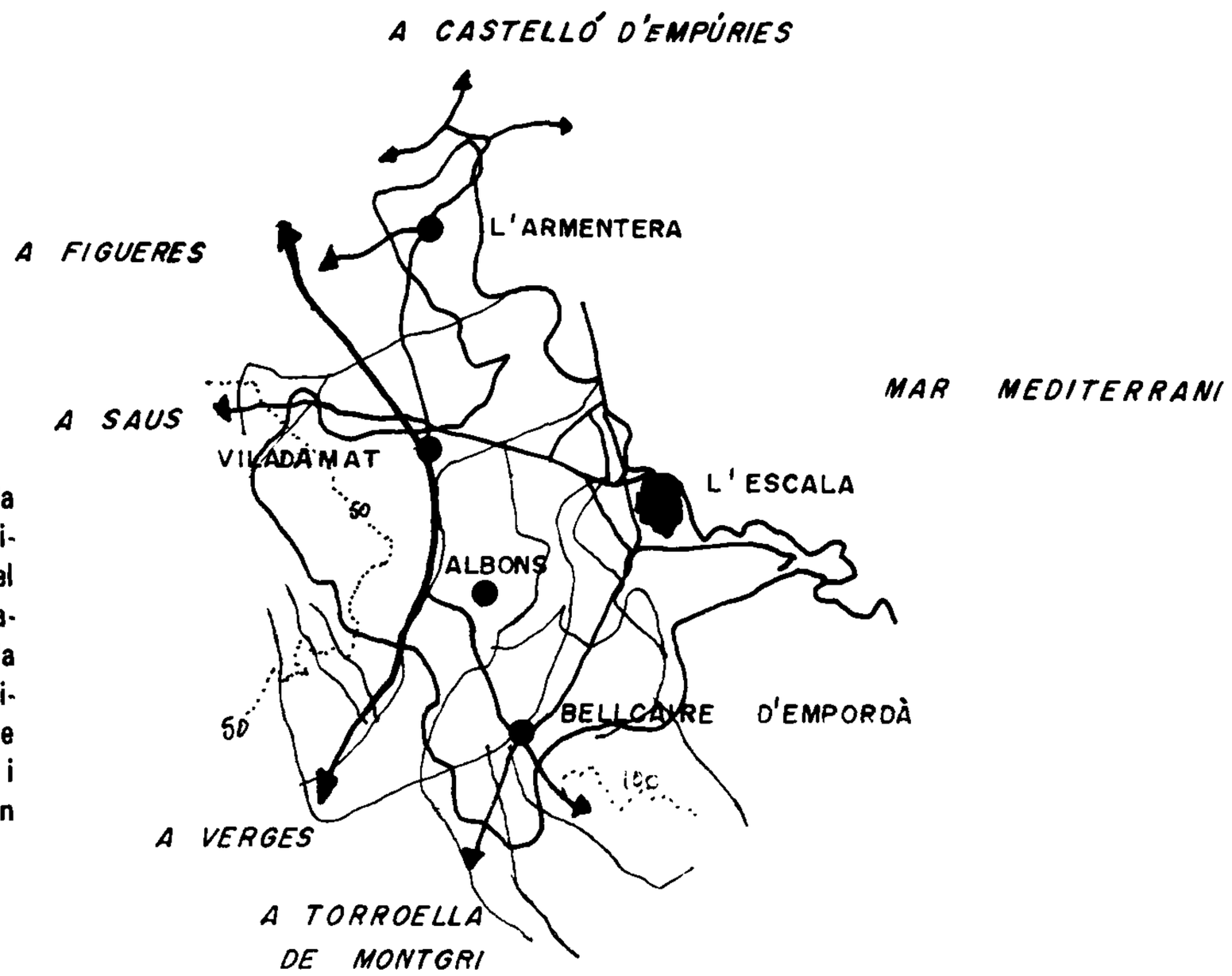
MUNICIPALIA DE LA CERDANYA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Menarges	37.4	68	−−
Puigcerdà	18.6	6.405	+
Llívia	12.8	809	+
Llés	21.2	636	−−
Prullans	23.9	211	−−
Montellà de Cadí	73.8	627	−−
Bellver de Cerdanya	97.0	1.751	+
Grus	17.6	113	−−
Das	14.8	140	−−
Alp	44.3	1.051	++
Ger	30.1	269	−−
Bolvir	10.6	216	+
Fontanals de Cerdanya	28.6	367	−−
Isòvol	10.7	225	−−
Prats i Sampsor	9.6	122	−−
TOTAL	450.9	13.010	

Municipalia de l'alta vall del Segre i de les valls afluents, constitueix una unitat física que presenta, a més, una cohesió econòmica i social. Puigcerdà és el centre històric, mercader i seu de tota mena de serveis: això fa que els pobles cerdans s'hi relacionin estretament i hi siguin vinculats, de tal manera, que no és aconsellable la creació de noves municipalies cerdanes que només es podrien fonamentar en fets psicològs i que en ésser demogràficament febles no podrien esdevenir veritables unitats funcionals.

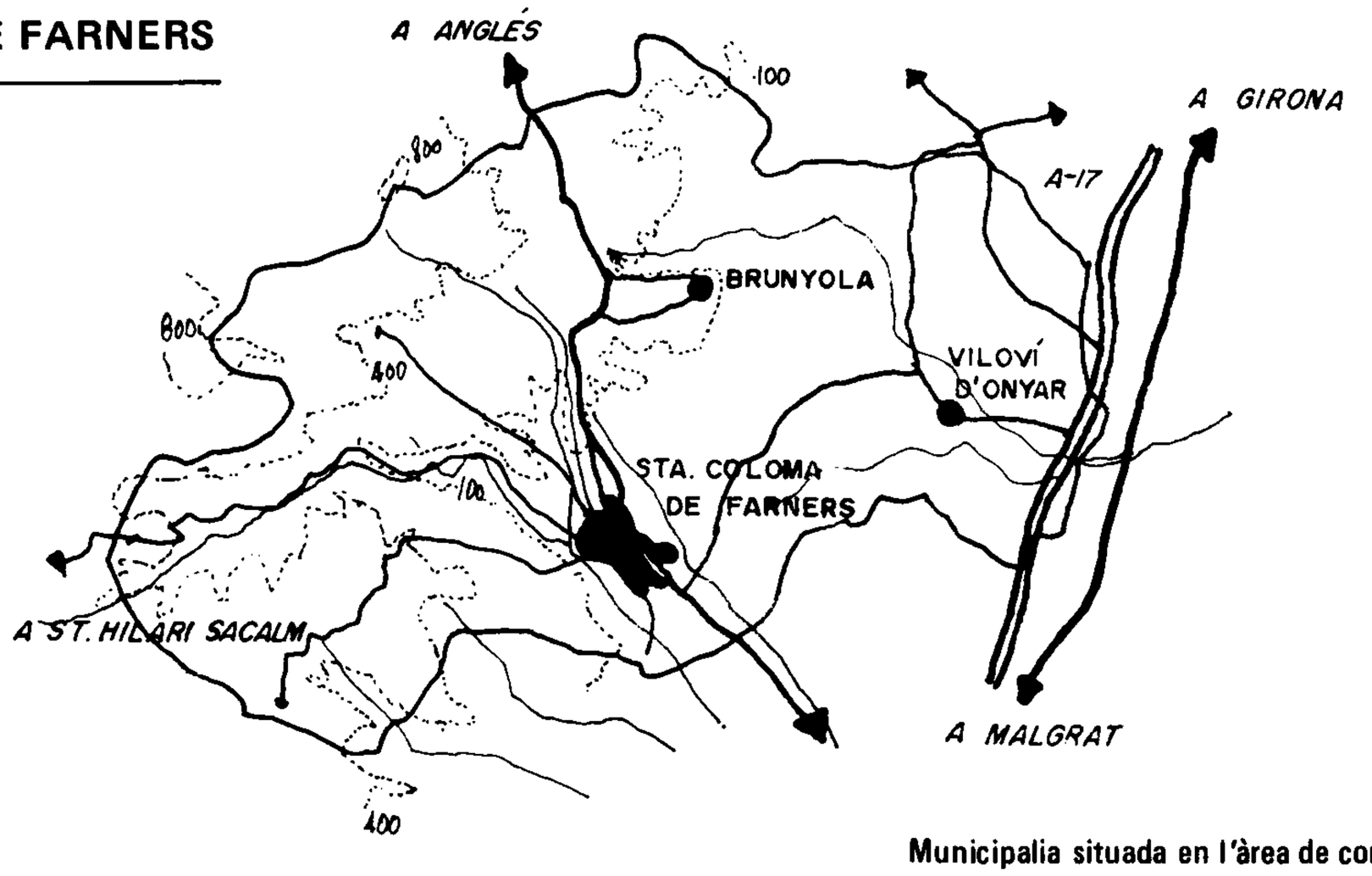
MUNICIPALIA DE L'ESCALA



Municipalia situada en la plana empordanesa ran de la vessant septentrional del massís del Montgrí, que la limita pel sud i els braços vells del Fluvià que ho fan pel nord. És presidida pel seu nucli més important, l'Escala, port de pesca actiu amb indústries derivades de la pesca, centre turístic important i mercat local en evident expansió. La resta dels centres constitueixen, de fet, l'entorn rural de l'Escala, alguns dels quals, fins i tot, poden ésser integrats en la seva àrea urbana, en disposar de certs serveis comuns.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
L'Armentera	5.7	768	−−
L'Escala	16.4	3.893	++
Viladamat	11.9	413	+
TOTAL	34.0	5.074	

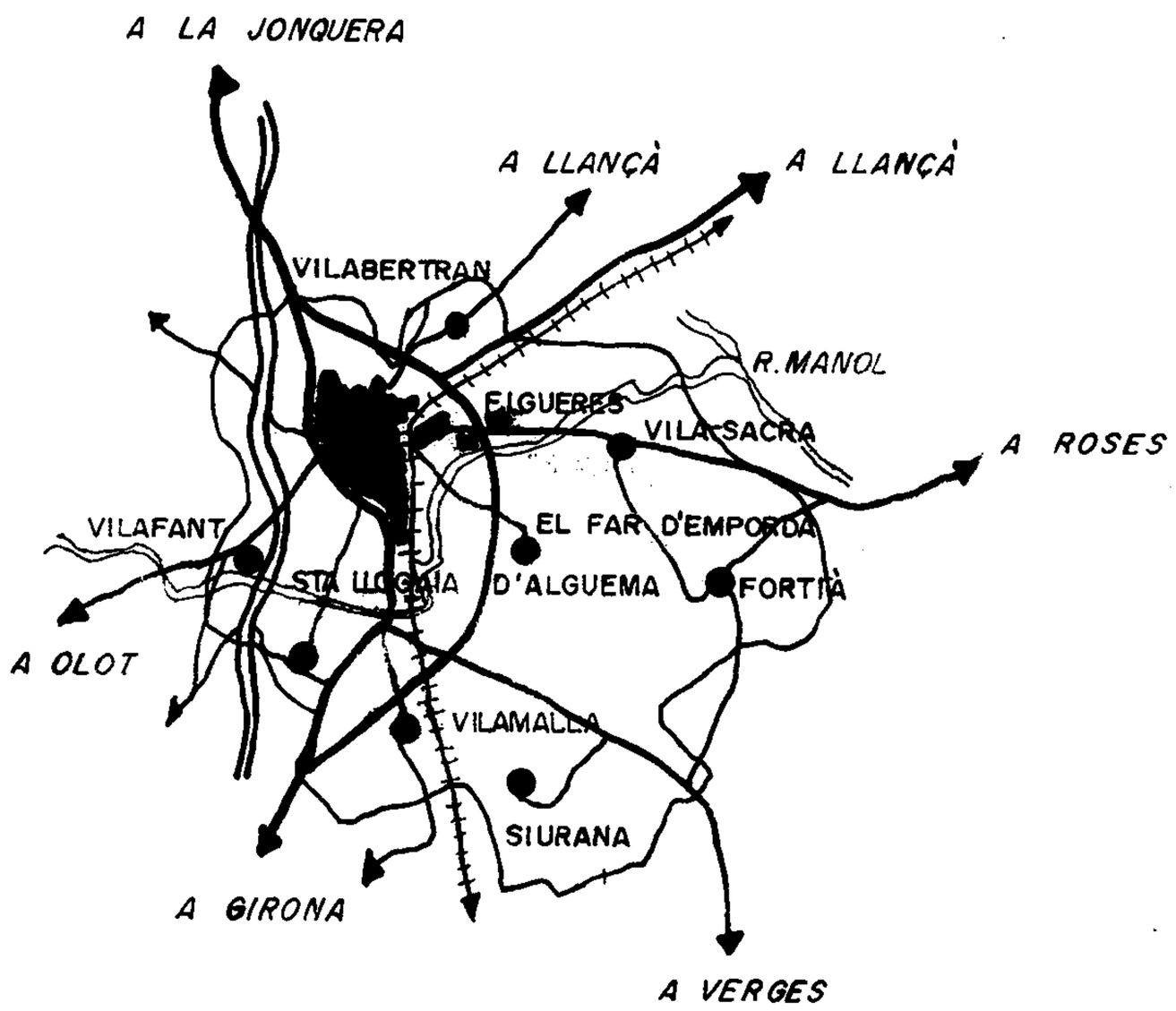
MUNICIPALIA DE FARNERS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Brunyola	36.6	483	−−
Sta. Coloma de Farners	54.2	6.992	++
Vilobí d'Onyar	32.8	1.672	+
TOTAL	123.6	9.147	

Municipalia situada en l'àrea de contacte entre les Guilleries i el sector de la plana que comprèn la capçalera de l'Onyar. El mercat de Sta. Coloma fou un mercat agrícola important. Actualment, en mancar-li una implantació industrial i en estar marginada de la xarxa viària principal, la zona s'ha vist sense un centre organitzador eficaç. La proximitat de Girona, ha convertit, de fet, aquest sector, en una part de l'entorn rural de la capital i en un necessari contrapès de la mateixa.

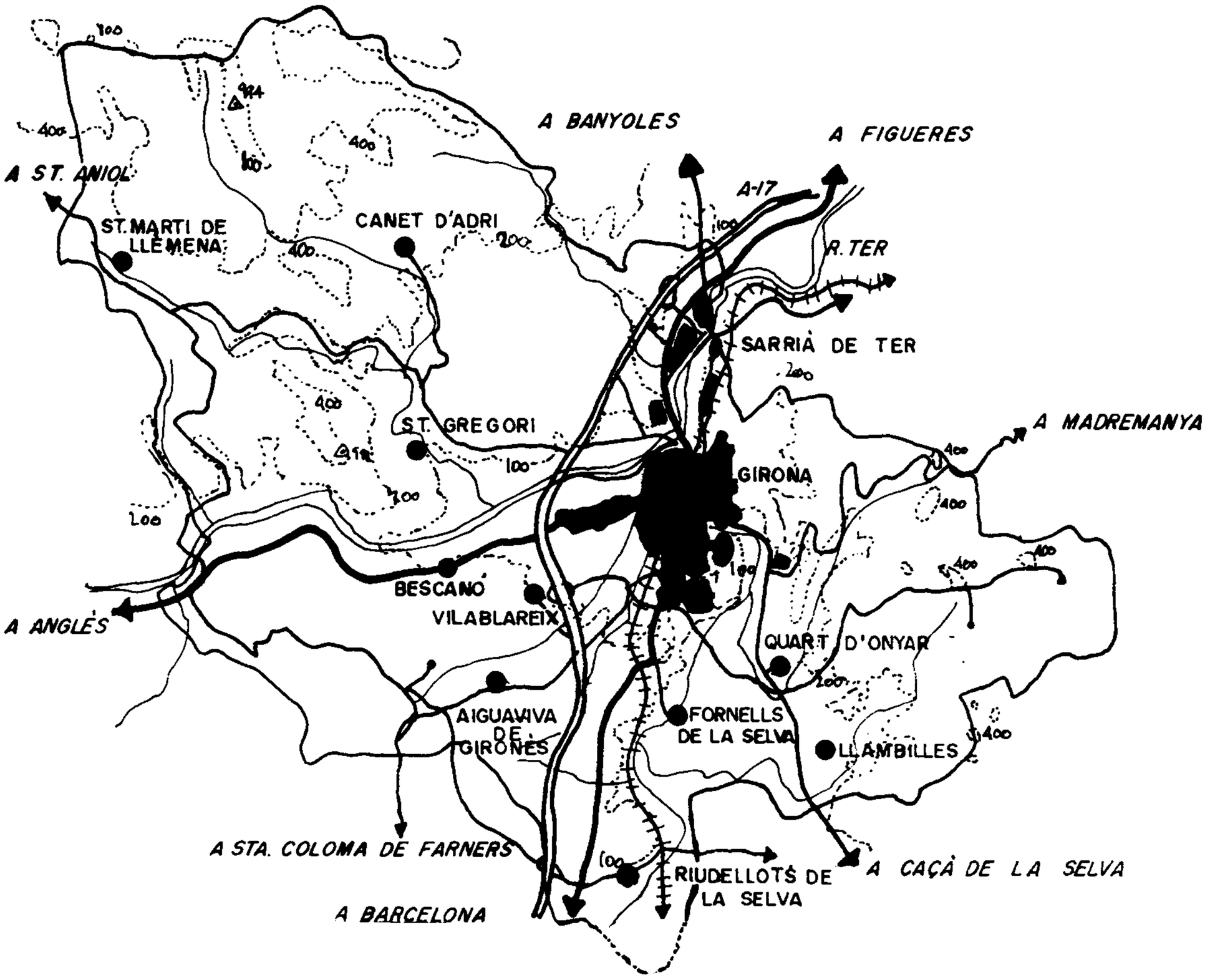
MUNICIPALIA DE FIGUERES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Figueres	12.8	31.058	++
Vilabertran	2.3	912	+
El Far d'Empordà	11.3	532	+
Vilafant	8.2	1.387	++
Vila-Sacra	6.2	443	+
Fortià	10.8	461	+
Siurana d'Empordà	10.5	186	—
Vilamalla	8.9	372	+
Sta. Llogaia d'Alguema	2.0	305	+
TOTAL	73.0	35.656	

Reduïda municipalia, de límits imprecisos per raó de la relativa homogeneïtat de la plana empordanesa, constituïda per l'entorn rural de Figueres que és una població que, per altra part, actua com a centre comarcal de l'Alt Empordà. Aquest entorn, de fet, ja es pot considerar com una àrea suburbana de Figueres, tan intenses són les relacions de base diària que mantenen entre si i amb la ciutat senyora, avui en franca expansió.

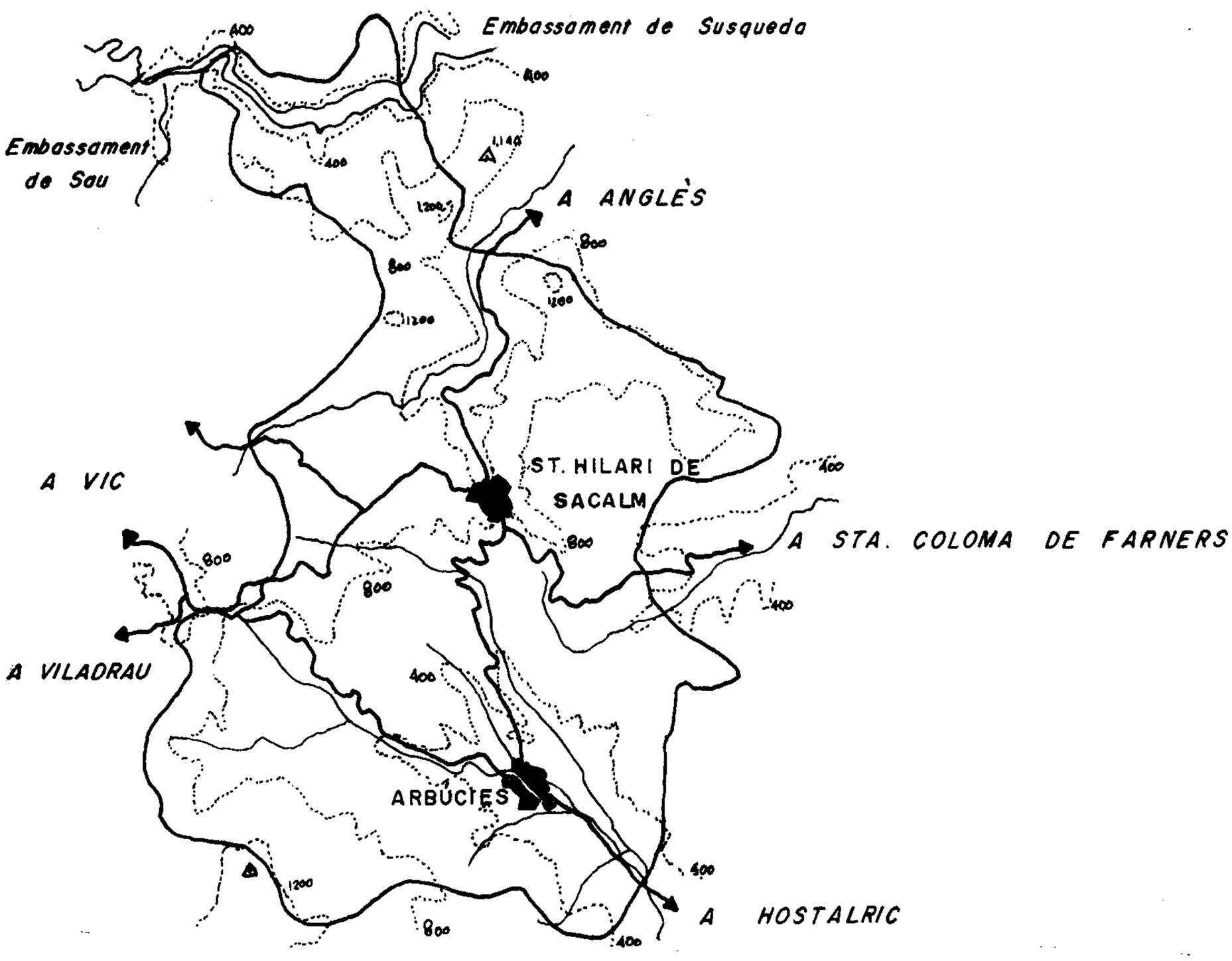
MUNICIPALIA DE GIRONA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Girona	29.1	85.522	++
Bescanó	36.7	2.658	+
Quart d'Onyar	37.4	1.262	+
Fornells de la Selva	11.8	972	+
Llambilles	14.6	419	–
Aiguaviva de Gironès	13.9	393	––
St. Martí de Llémena	43.7	357	––
Canet d'Adri	45.2	468	––
St. Gregori	52.7	1.625	++
TOTAL	285.1	93.676	

La municipalia de Girona no es pot definir amb un criteri precisament fisiogràfic, tot i que el seu nucli central s'assenti en el gran aiguabarreig del Ter i els seus afluents Onyar, Güell, Galligans, etc. i les seves conques respectives. Constitueix, en canvi, una àrea d'influència de la ciutat, que és el gran centre comercial, administratiu i de serveis. Els altres nuclis de població, de personalitat innegable, estan situats en la perllongació dels eixos de creixement de la ciutat de Girona i en representen els sectors de segona residència i d'expansió industrial. Tot plegat, fa pensar en la creació immediata, en part ja iniciada, d'un continu urbà que farà homogeni la intensitat de relacions de base diària a l'interior de la municipalia.

MUNICIPALIA DE LES GUILLERIES

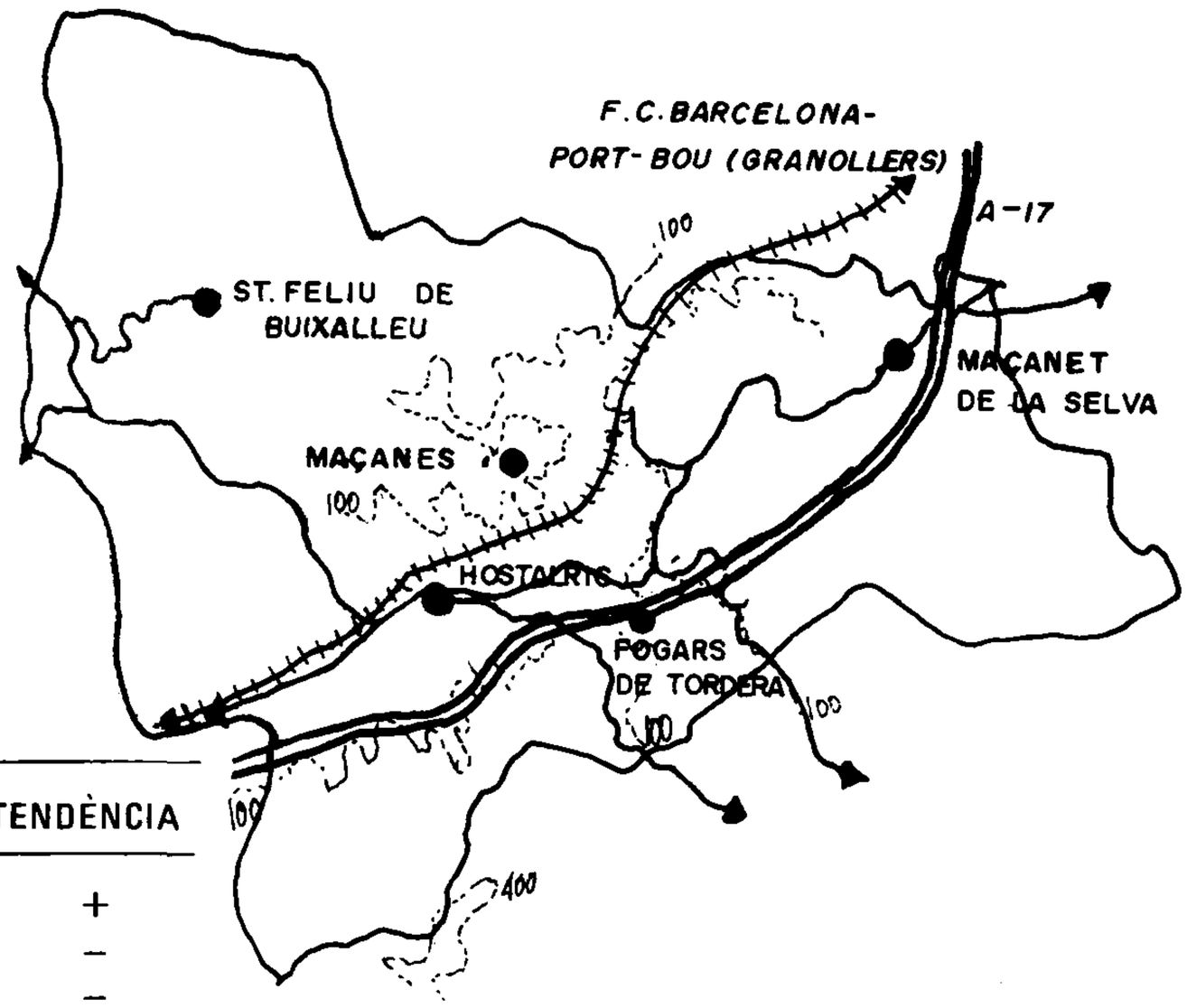


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Hilari Sacalm	83.6	4.395	+
Arbúcies	86.9	4.103	+
TOTAL	170.5	8.498	

Municipalia que presenta una certa cohesió, a causa d'unes activitats econòmiques homogènies: agricultura, explotació del bosc i turisme, malgrat que no es pugui parlar d'una vinculació entre els dos municipis que la formen. Però com que són nuclis de difícil adscripció, es justifica el seu agrupament per tal de procedir a la creació d'una municipalia que esdevingui funcional.

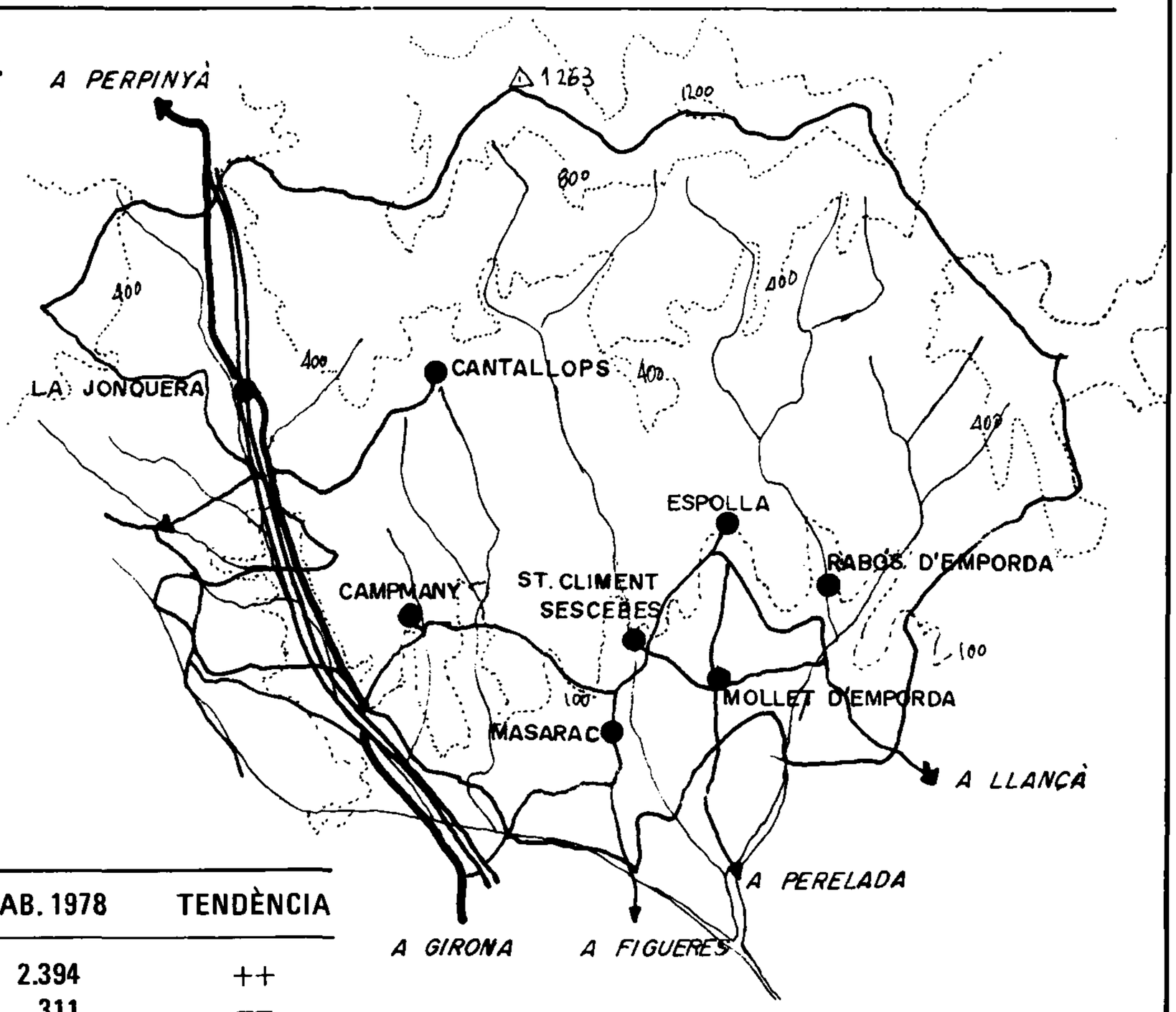
MUNICIPALIA D'HOSTALRIC

Municipalia situada en la Depressió Litoral, al llarg de la Tordera. Antigament el mercat d'Hostalric abastava tota aquesta contrada. Actualment, el paper ordenador d'Hostalric ha disminuït, contribuint-hi la millora de les comunicacions (pas per Hostalric del ferrocarril, de l'autopista i de la nova carretera). Tanmateix els municipis que rodegen Hostalric s'hi relacionen per qüestions de treball i d'intercanvis generals.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Hostalric	3.4	2.686	+
Fogars de Tordera	31.8	252	–
St. Feliu de Buixalleu	61.5	639	–
Maçanes	25.7	500	–
Maçanet de la Selva	41.5	1.917	–
TOTAL	163.9	5.974	

MUNICIPALIA DE LA JONQUERA



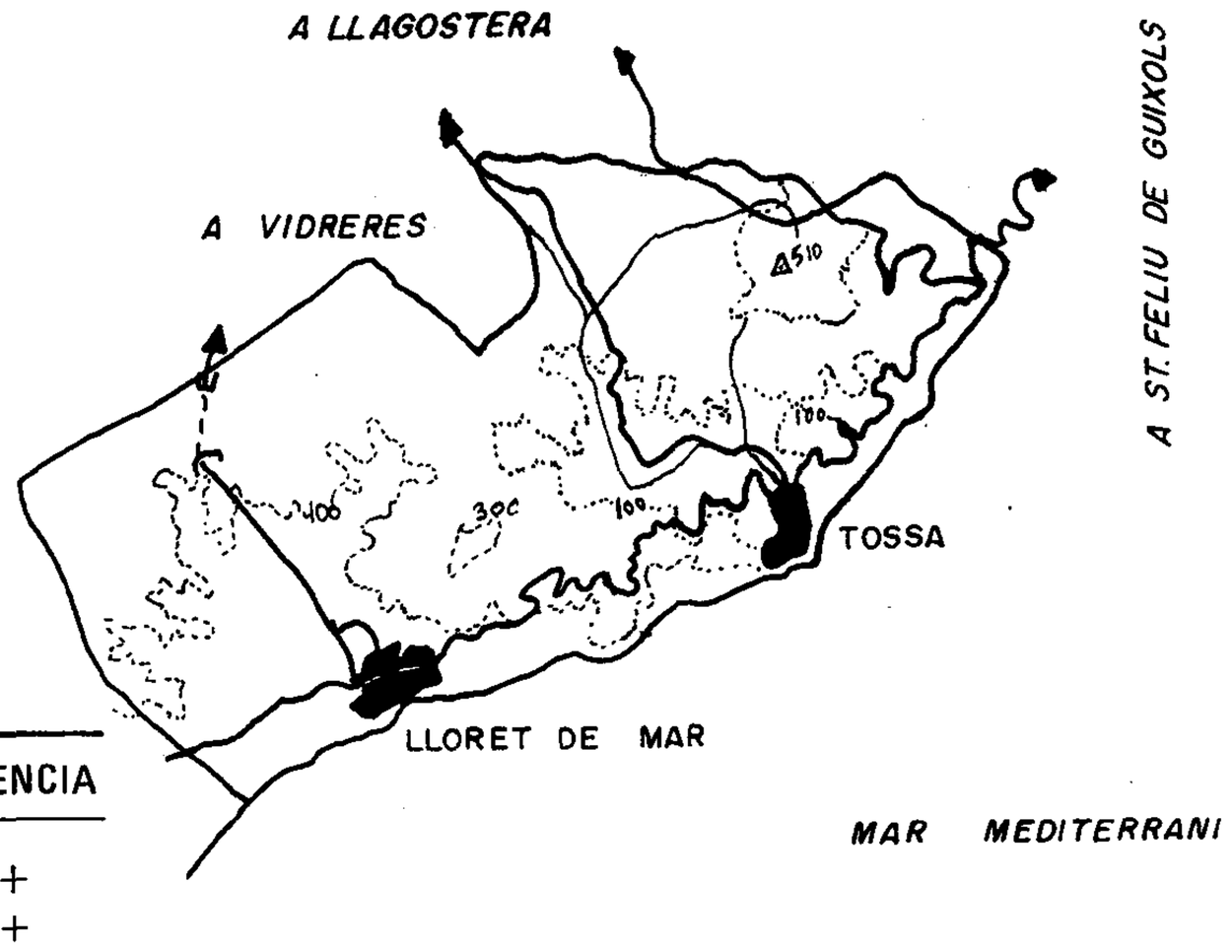
MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Jonquera	56.9	2.394	++
Cantallops	19.6	311	––
Campmany	26.6	498	––
St. Climent Sescebes	24.5	507	+
Espolla	43.1	477	––
Rabós d'Empordà	45.1	160	––
Mollet d'Empordà	3.3	205	––
Masarac	12.5	274	–
TOTAL	231.6	4.591	

La municipalia de la Jonquera és una unitat bàsicament agrària i d'explotació forestal. La unitat interna li és conferida per la presència del nucli de la Jonquera dotat d'una sèrie de serveis propis de la seva situació fronterera, activitats que promouen l'aparició d'un feix de relacions residència-treball de la cohesió interna de l'entitat, malgrat la força del focus d'atracció de Figueres.

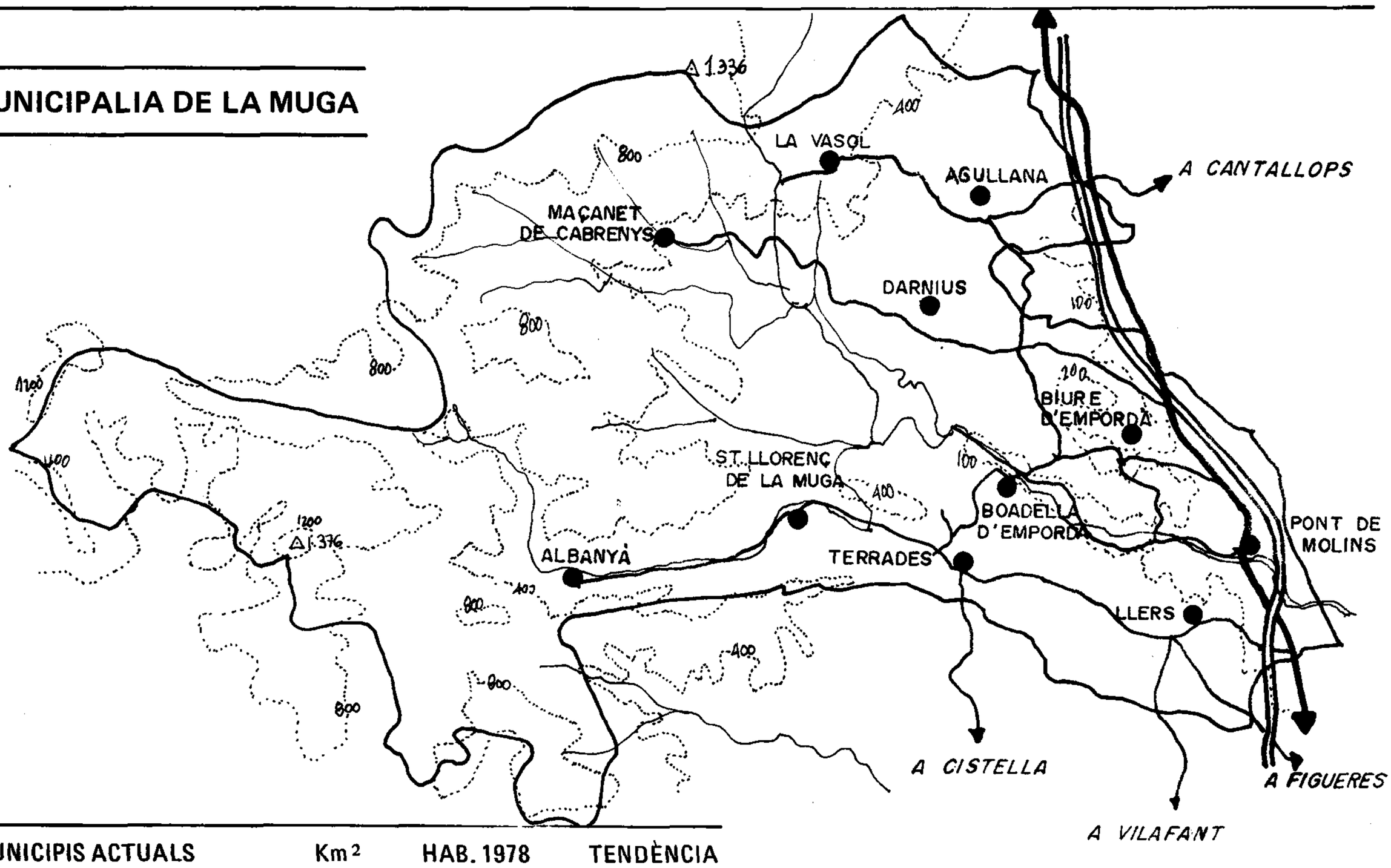
MUNICIPALIA DE LLORET DE MAR

Municipalia situada en el punt de contacte entre la Serralada de Marina i el mar, on les poblacions, tradicionalment pesqueres, han esdevingut centres especialitzats en el turisme. Per això cal donar-los un tractament comú, integrant-los en la mateixa municipalia, relacionada clarament amb l'àrea gironina.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Lloret de Mar	47.9	9.539	++
Tossa	38.2	2.940	++
TOTAL	86.1	12.479	



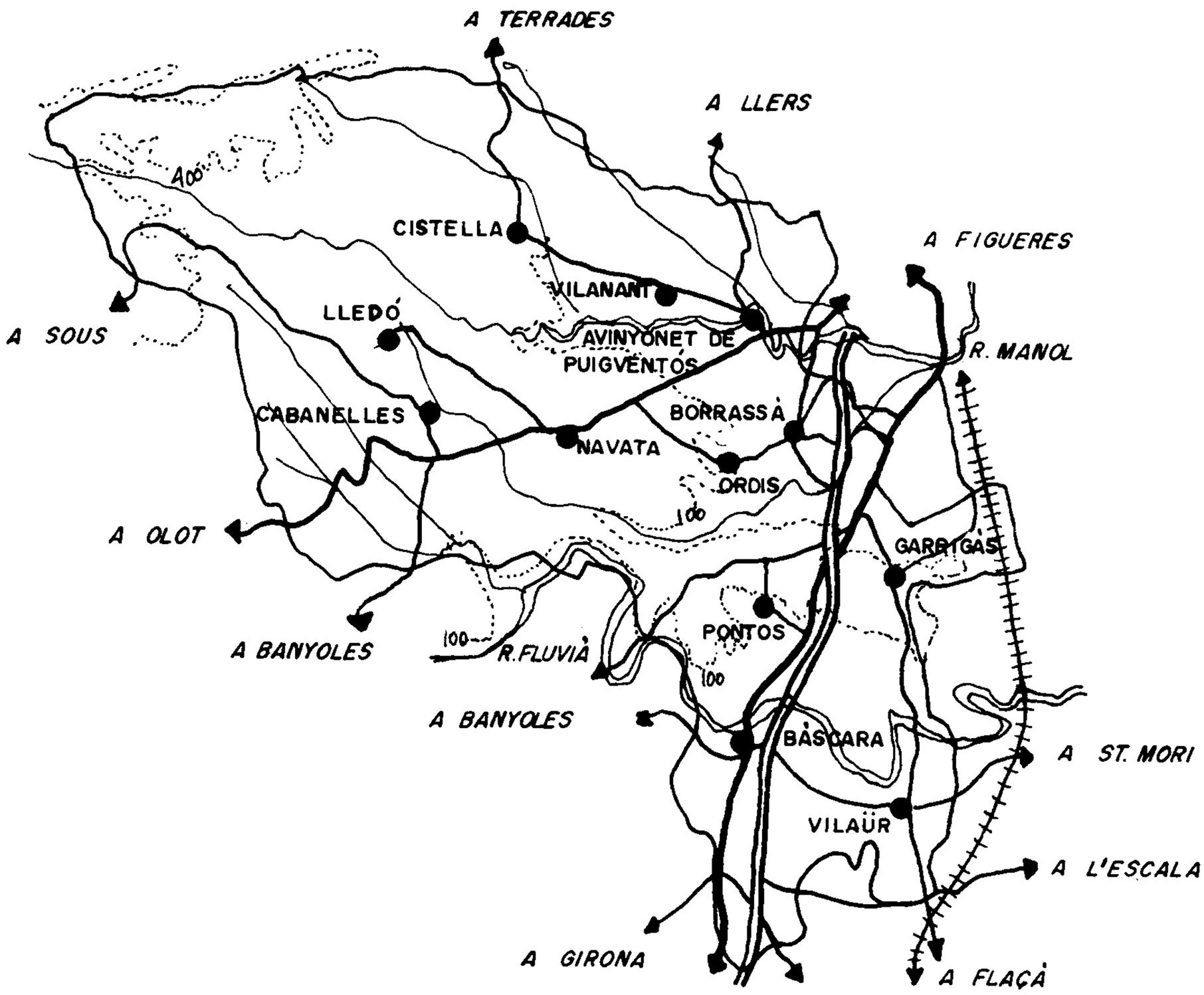
MUNICIPALIA DE LA MUGA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Maçanet de Cabrenys	67.5	866	–
Albanyà	93.3	138	––
La Vajol	4.7	62	––
Agullana	27.4	667	––
Darnius	34.8	553	––
St. Llorenç de la Muga	32.1	156	––
Terrades	20.8	201	––
Boadella d'Empordà	10.2	262	––
Llers	21.2	636	–
Pont de Molins	8.5	362	–
Biure d'Empordà	10.0	280	––
TOTAL	330.5	4.183	

Demarcació que comprèn la vall alta de la Muga i del seu afluent, el riu d'Albanyà. A l'est, tanca la municipalia les serres de les Salines i de Bassegoda. La municipalia no respon ni a una unitat de tipus econòmic ni a uns criteris fisiogràfics, sinó a la necessitat de bastir una contrada que sigui funcional per a la localització d'uns serveis locals. La regió forma part de l'àrea directa d'influència de Figueres, formant-ne una mena d'entorn rural d'economia muntanyenca.

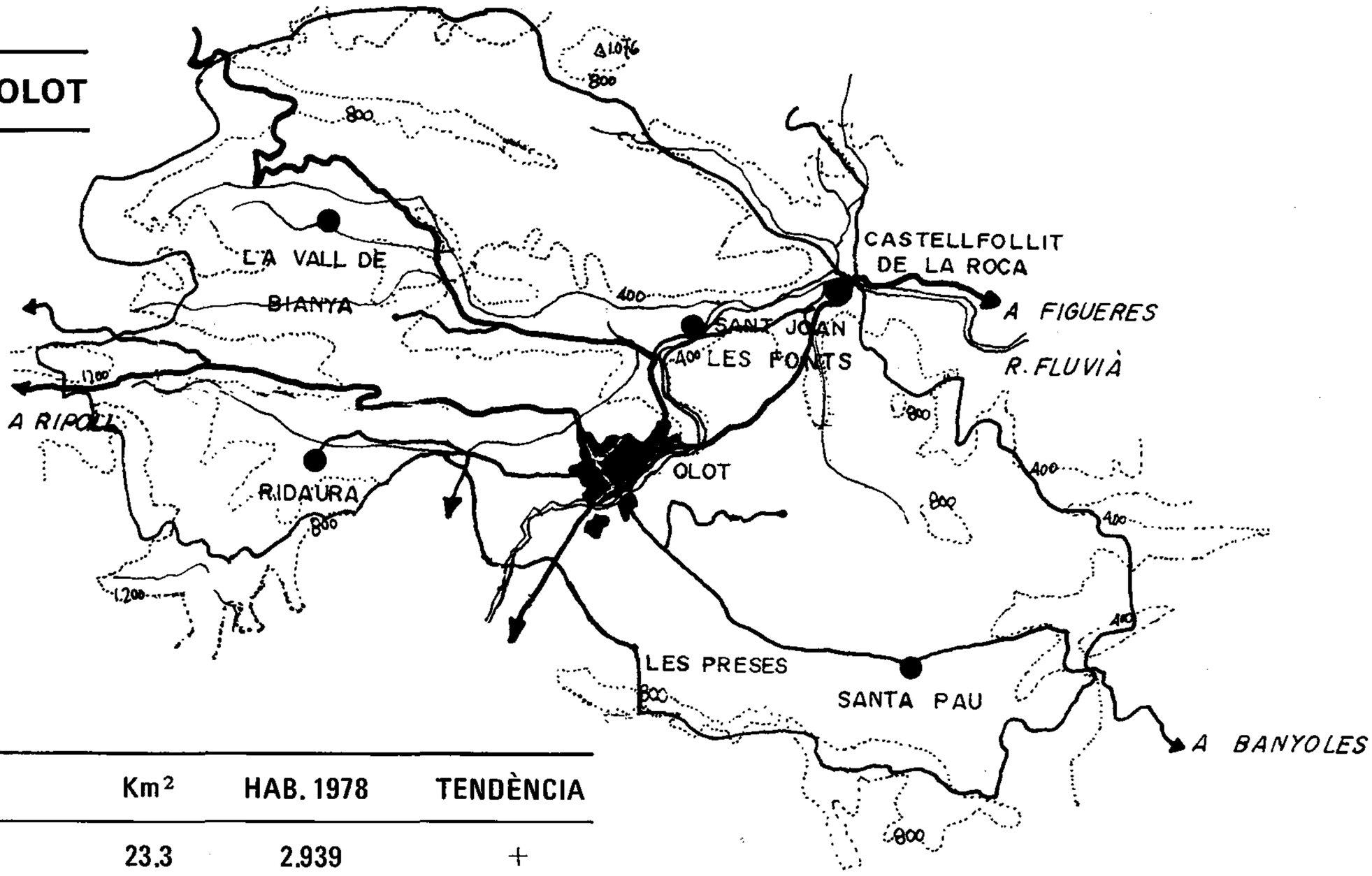
MUNICIPALIA DE BÀSCARA-NAVATA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Cistella	25.6	246	–
Lledó	13.6	596	––
Cabanelles	44.9	284	––
Navata	23.2	599	––
Vilanant	12.1	319	––
Ordis	8.5	292	+
Avinyonet de Puigventós	12.4	349	––
Pontós	13.5	253	––
Garrigàs	19.5	338	––
Bàscara	17.3	760	–
Borrassà	9.4	534	––
Vilaür	5.6	118	––
TOTAL	205.6	4.648	

Demarcació que s'estén per la plana de l'Empordà, ran dels límits de la Garrotxa. Hom defineix aquesta municipalia per la necessitat d'organitzar funcionalment una àrea, que de fet forma part de la d'atracció de Figueres, per a bastir un contrapès a la capital empordanesa. De totes maneres, l'àrea resultant té homogeneïtat física i econòmica, ja que tots els municipis participen d'unes mateixes activitats agropequàries.

MUNICIPALIA D'OLOT



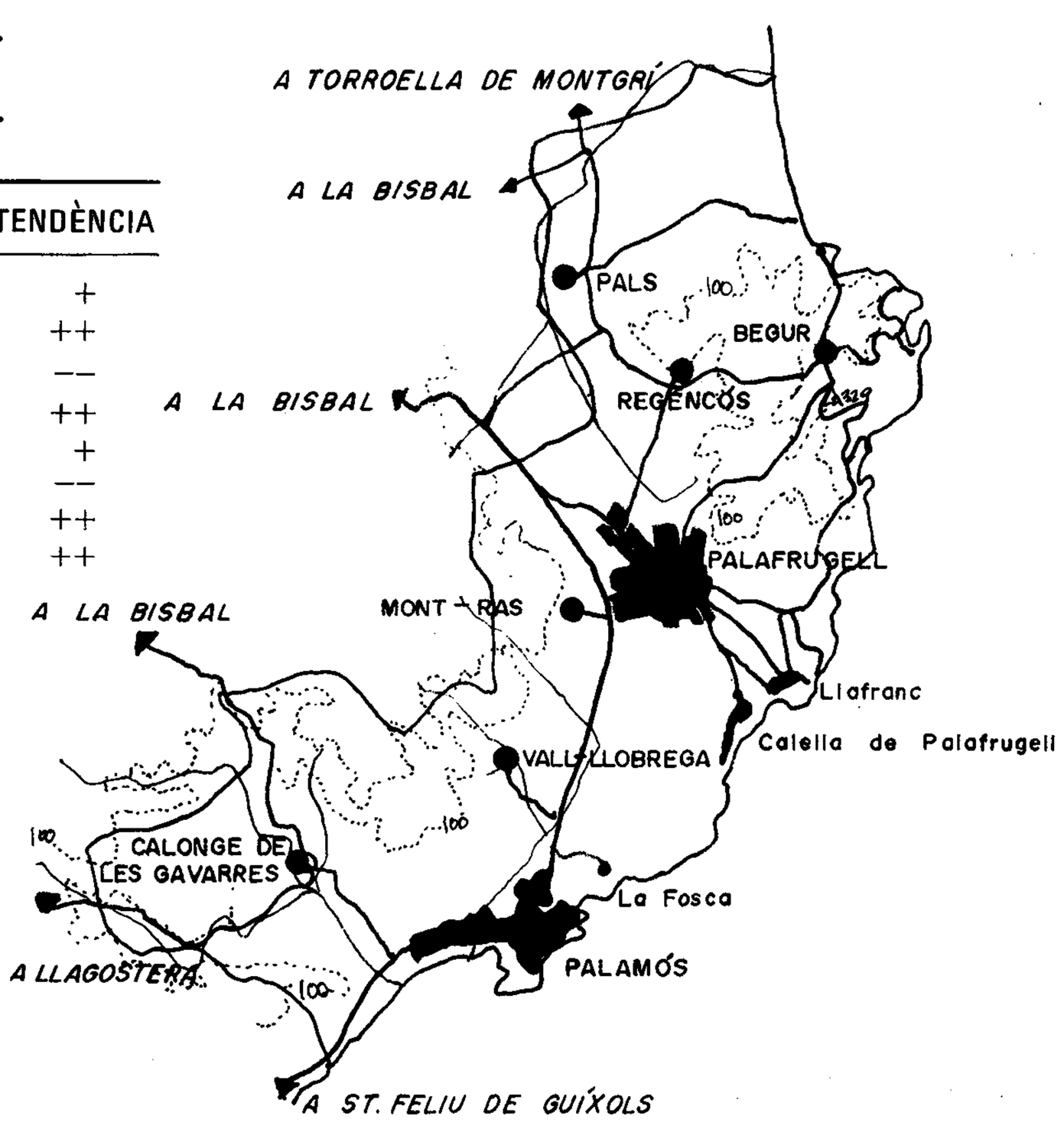
MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Joan Les Fonts	23.3	2.939	+
Olot	20.4	25.263	+
Sta. Pau	94.0	1.239	−−
Ridaura	24.2	510	−−
La Vall de Bianya	48.8	1.144	−−
Castellfollit de la Roca	0.7	1.227	+
TOTAL	211.4	32.322	

Demarcació que comprèn l'entorn del centre fabril, comercial i administratiu d'Olot, i que, de fet, és la primera àrea d'influència d'aquesta ciutat i la seva zona d'expansió. Els nuclis de població que comprèn tenen entre ells i Olot, una relació important de base diària.

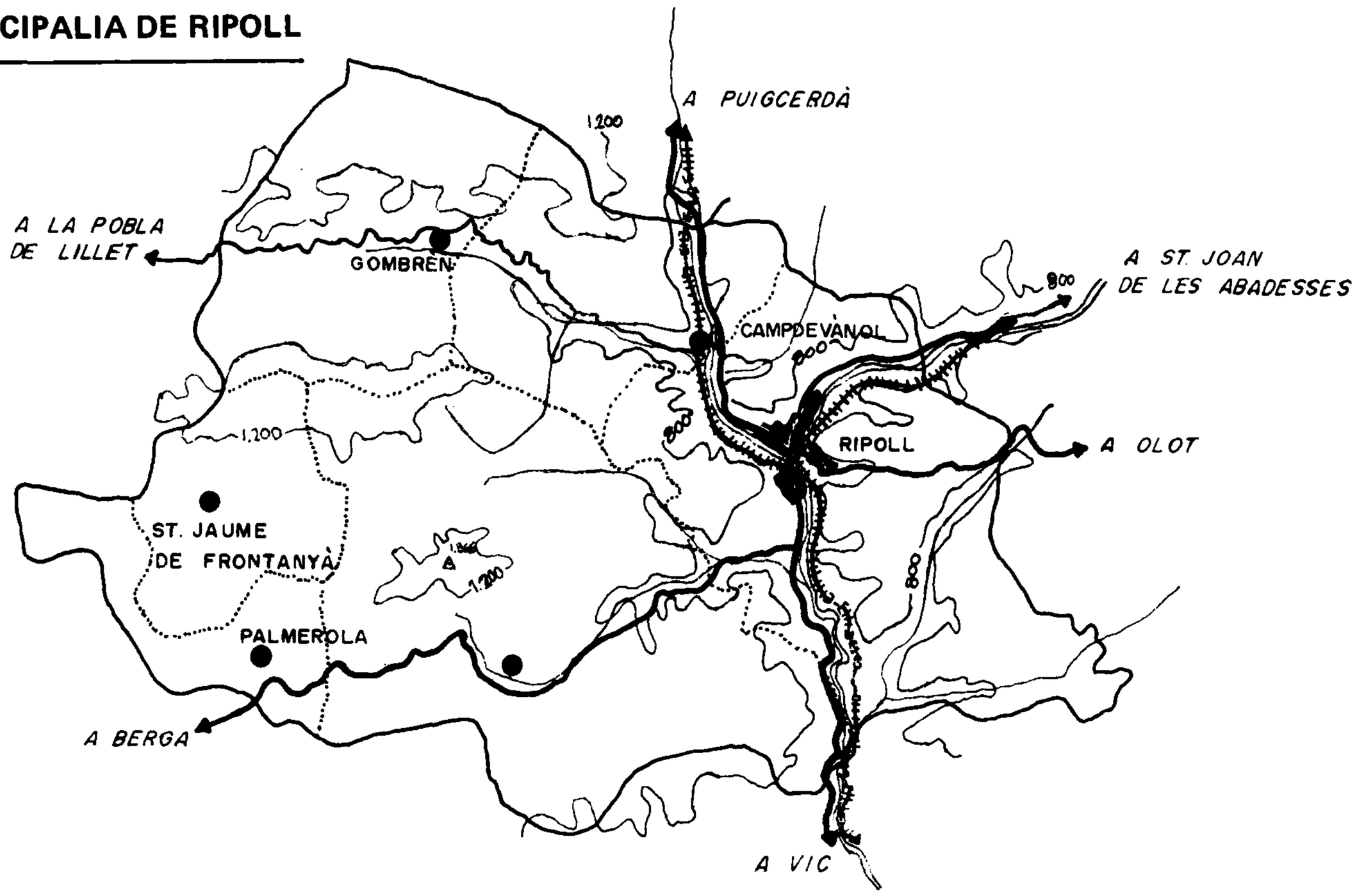
MUNICIPALIA DE PALAFRUGELL-PALAMÓS

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Pals	25.8	1.679	+
Begur	20.6	2.178	++
Regencós	6.3	284	−−
Palafrugell	26.6	15.154	++
Mont-Ras	12.2	961	+
Vall-Llobrega	5.4	205	−−
Palamós	13.9	12.039	++
Calonge de les Gavarres	33.6	4.560	++
TOTAL	144.4	37.060	

Municipalia de composició orogràfica poc homogènia que s'estén entre les Gavarres, el massís de Begur i la Mediterrània. El seu eix vertebrador és la ruta que uneix Girona amb Palamós i el seu branc cap a Begur. El potencial econòmic de la demarcació és molt important: indústries i serveis a Palafrugell, serveis i implantació turística a Palamós i a Begur, mercats rodals molt actius a Palafrugell i a Palamós i una activitat agrària no gens menyspreable al sector interior. Totes aquestes activitats han generat notables lligams i relacions residència-treball entre tots els nuclis de població compresos a la municipalia.



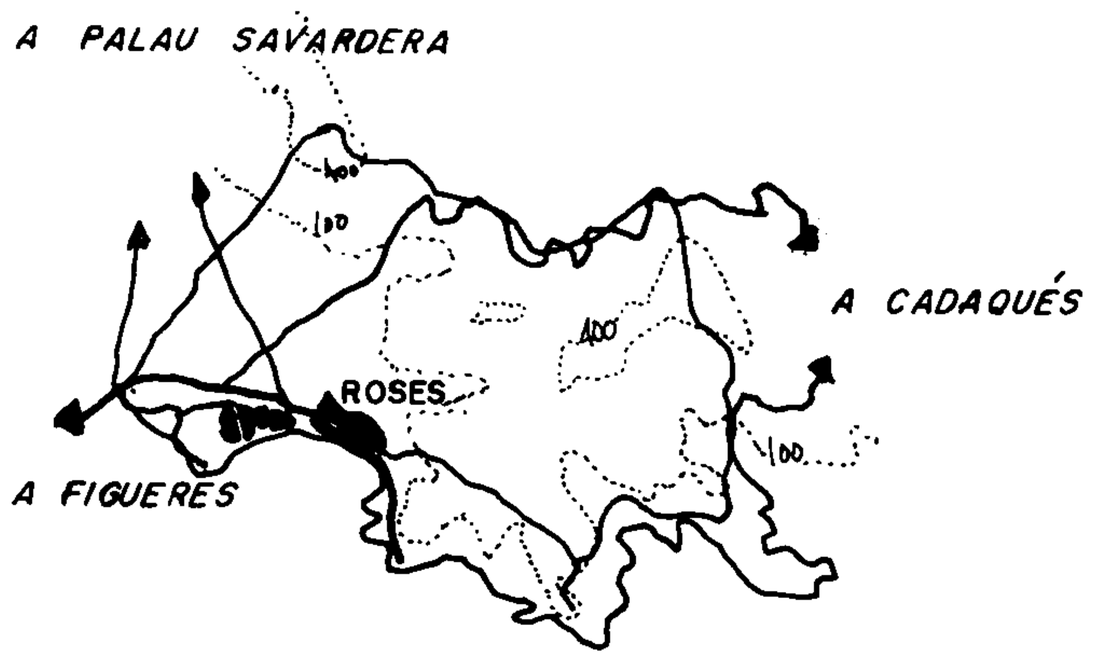
MUNICIPALIA DE RIPOLL



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Les Llosses	64.7	496	−−
Palmerola	20.6	28	−−
Gombrèn	43.8	275	−−
Campdevànol	32.8	3.708	+
Ripoll	10.2	12.073	+
TOTAL	138.8	16.580	

Ripoll, situat ran de l'aiguabarreig del Ter i el Freser presideix, doncs, un important encreuament de camins que l'uneixen amb Olot, Camprodon, Ribes i Puigcerdà, Berga, Vic. Les gorges del Freser el separen de la vall de Ribes i, a l'engorgat de la Farga, es troben els límits amb Besora. D'antic, el seu emplaçament provocà l'aparició d'un mercat al qual concorrien els pobles veïns i una diversificació de serveis i una activitat industrial puixant. Avui, roman com a centre ordenador d'una municipalia important, receptor d'intensos corrents pendulars de base diària.

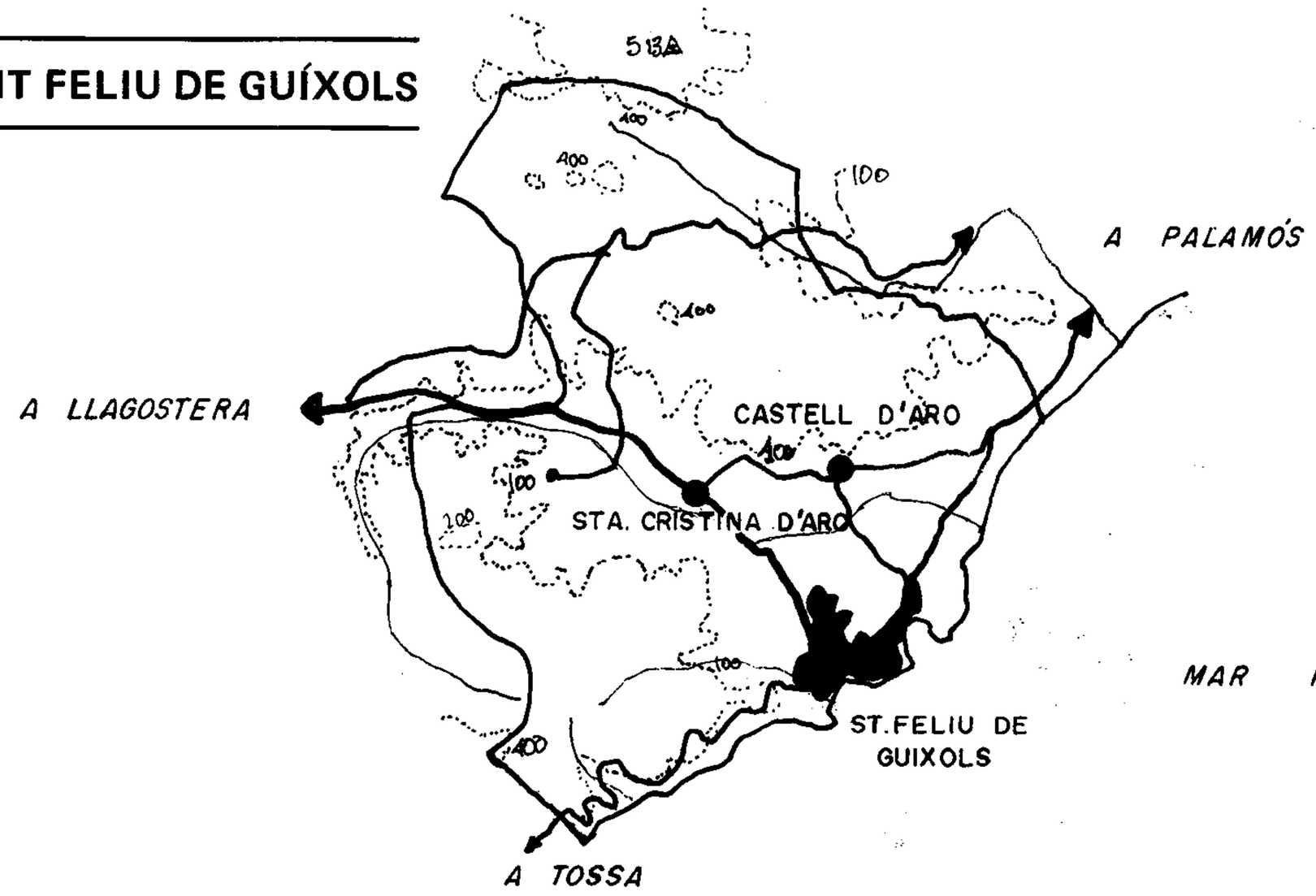
MUNICIPALIA DE ROSES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Roses	49.2	8.811	++
TOTAL	49.2	8.811	

Entitat territorial situada a la part meridional del cap de Creus. Relativament distant dels nuclis de població més propers, ha tingut tradicionalment una innegable personalitat reforçada pel seu creixement urbà recent i l'aparició de serveis diversos, especialment en el sector turístic, generadors, ambdós, de llocs de treball que accentuen la influència de Roses i la diferencien del seu entorn rural centrat a Castelló.

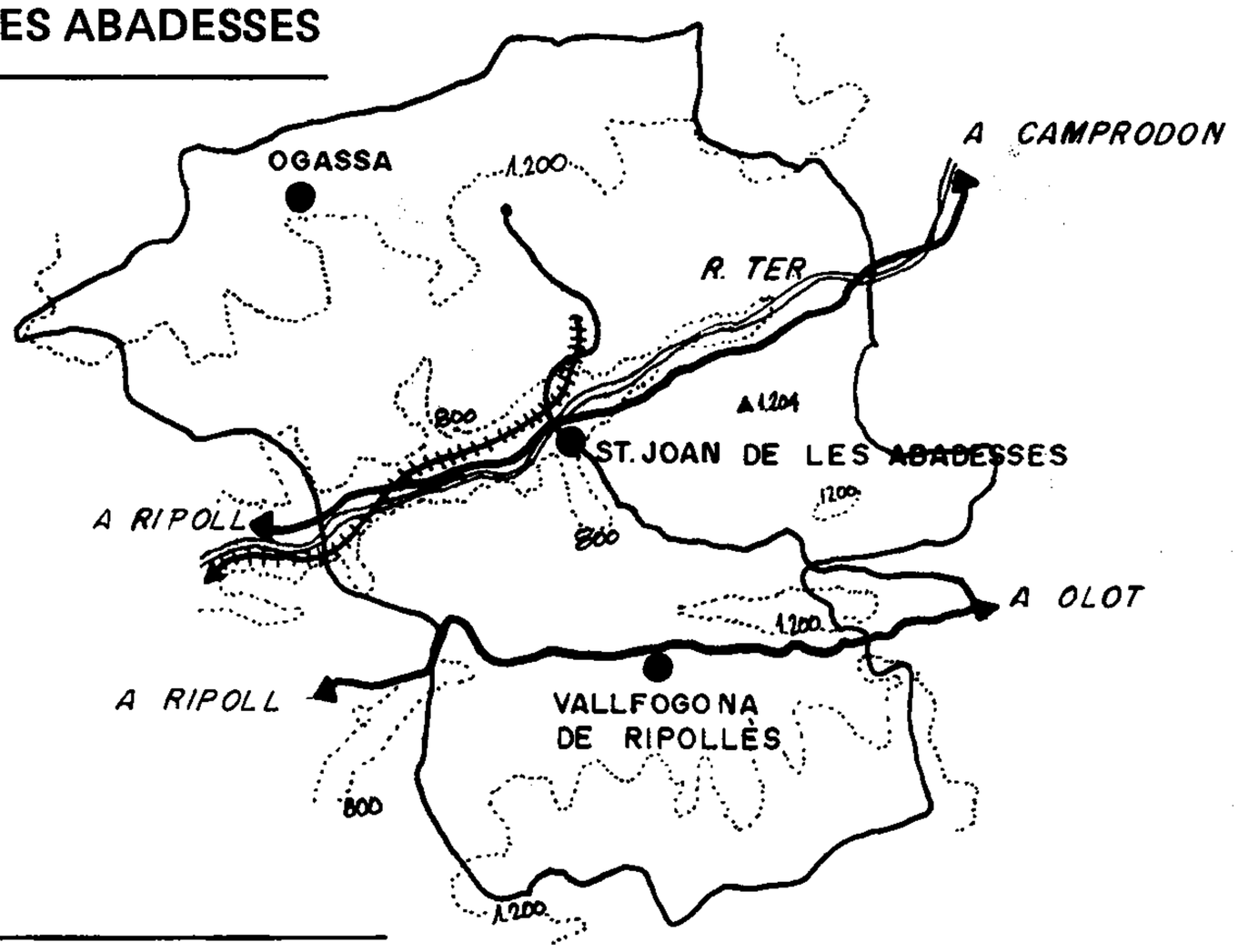
MUNICIPALIA DE SANT FELIU DE GUÍXOLS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Feliu de Guíxols	15.6	15.579	++
Castell d'Aro	21.9	3.640	++
Sta. Cristina d'Aro	67.8	1.115	+
TOTAL	105.3	20.334	

Municipalia situada entre les Gavarres i la mar, i en la qual St. Feliu és el seu nucli urbà més destacat: pel seu volum demogràfic, per l'existència d'un port important de tràfic marítim, pel seu mercat, per les manifestacions industrials i pel seu entorn agrari. Tot això fa que els altres municipis que hi existeixen mantinguin amb St. Feliu constants relacions de base diària, de residència-treball i altres, i una clara relació de dependència.

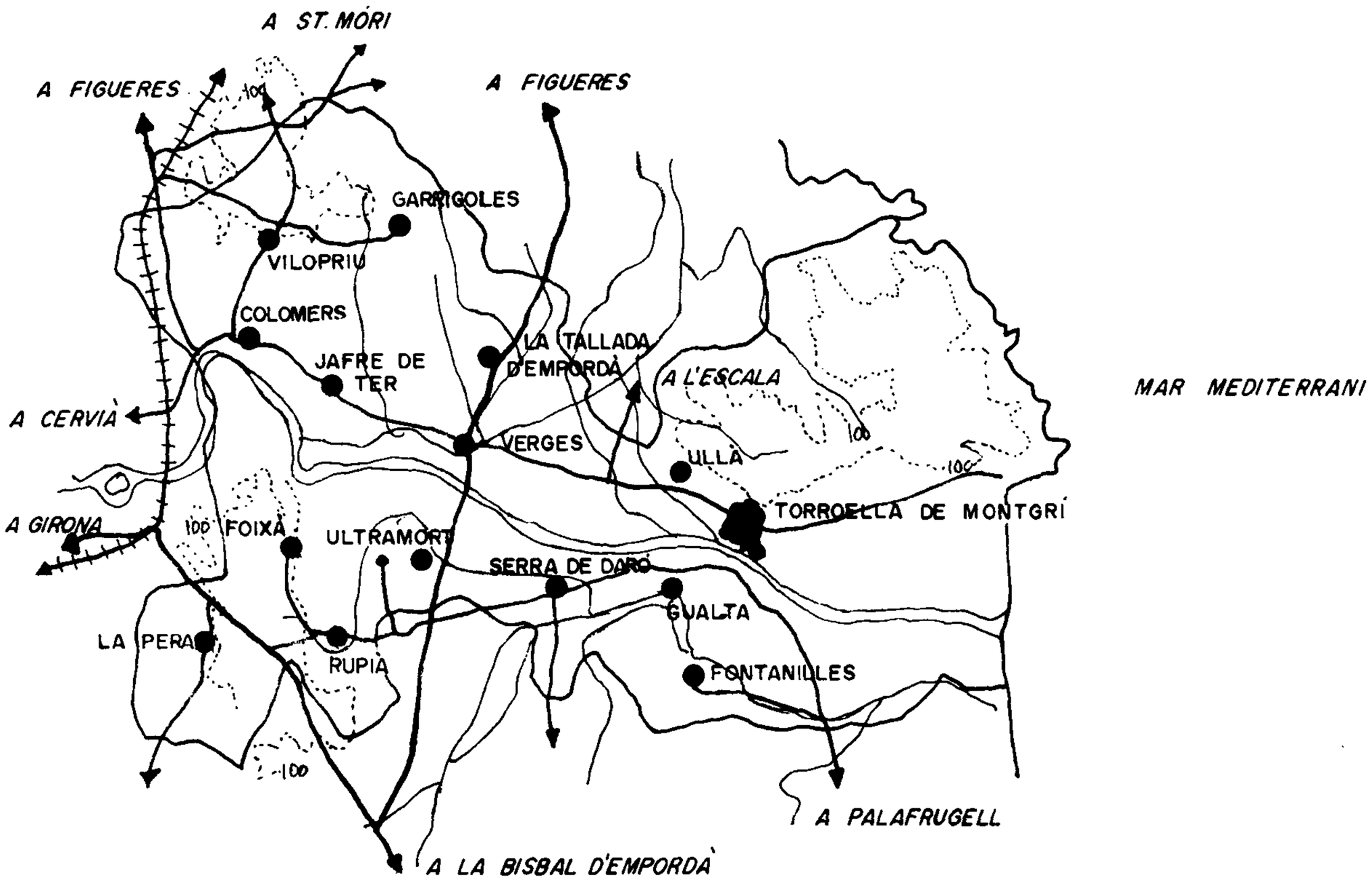
MUNICIPALIA DE SANT JOAN DE LES ABADESSES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Ogassa	45.7	336	−−
St. Julià de Ripollès	38.9	287	−−
St. Joan de les Abadesses	53.4	4.225	+
TOTAL	138.0	4.848	

Municipalia de cohesió física ben clara. Comprèn el sector pla de la vall del Ter situat entre les serres Cavallera i Sta. Magdalena i la carena de Puig Estela. St. Joan fonamenta la seva economia i el seu desenvolupament en el fet d'ésser el centre natural d'aquesta zona i en el fet de presidir un cert auge industrial generador de relacions diàries de residència-treball.

MUNICIPALIA DE TORROELLA

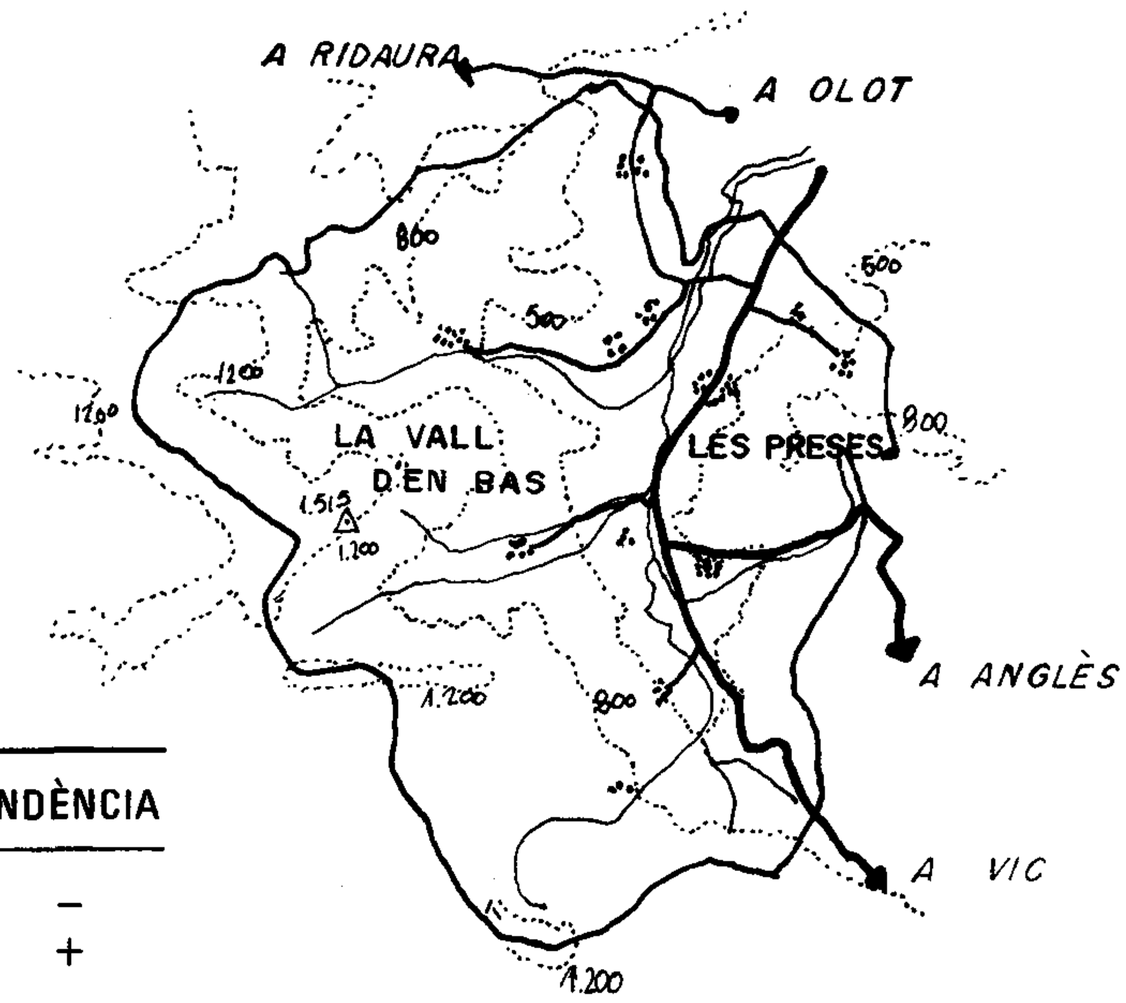


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Tallada d'Empordà	50.5	483	−−
Ullà	7.6	842	++
Verges	9.1	1.221	+
Torroella de Montgrí	65.3	5.592	+
Serra d'Aro	7.9	232	−
Gualta	9.4	334	−
Fontanilles	9.1	151	−−
Ultramort	4.5	235	−
Rupià	5.4	248	−−
La Pera	11.5	399	−−
Foixà	19.1	391	+
Jafre de Ter	6.7	383	−
Colomers	4.3	238	−
Vilopriu	16.4	210	−−
Garrigues	9.2	338	−−
TOTAL	236.0	11.247	

Comprèn un conjunt de municipis rurals, la majoria dels quals estan en una clara regressió demogràfica i econòmica i que són presidits per Torroella, on hi ha indústria de maquinària agrícola i mercat d'una certa importància. Malgrat la proximitat de la Bisbal, algunes de les relacions de base diària dels municipis d'aquesta demarcació són mantigudes amb Girona.

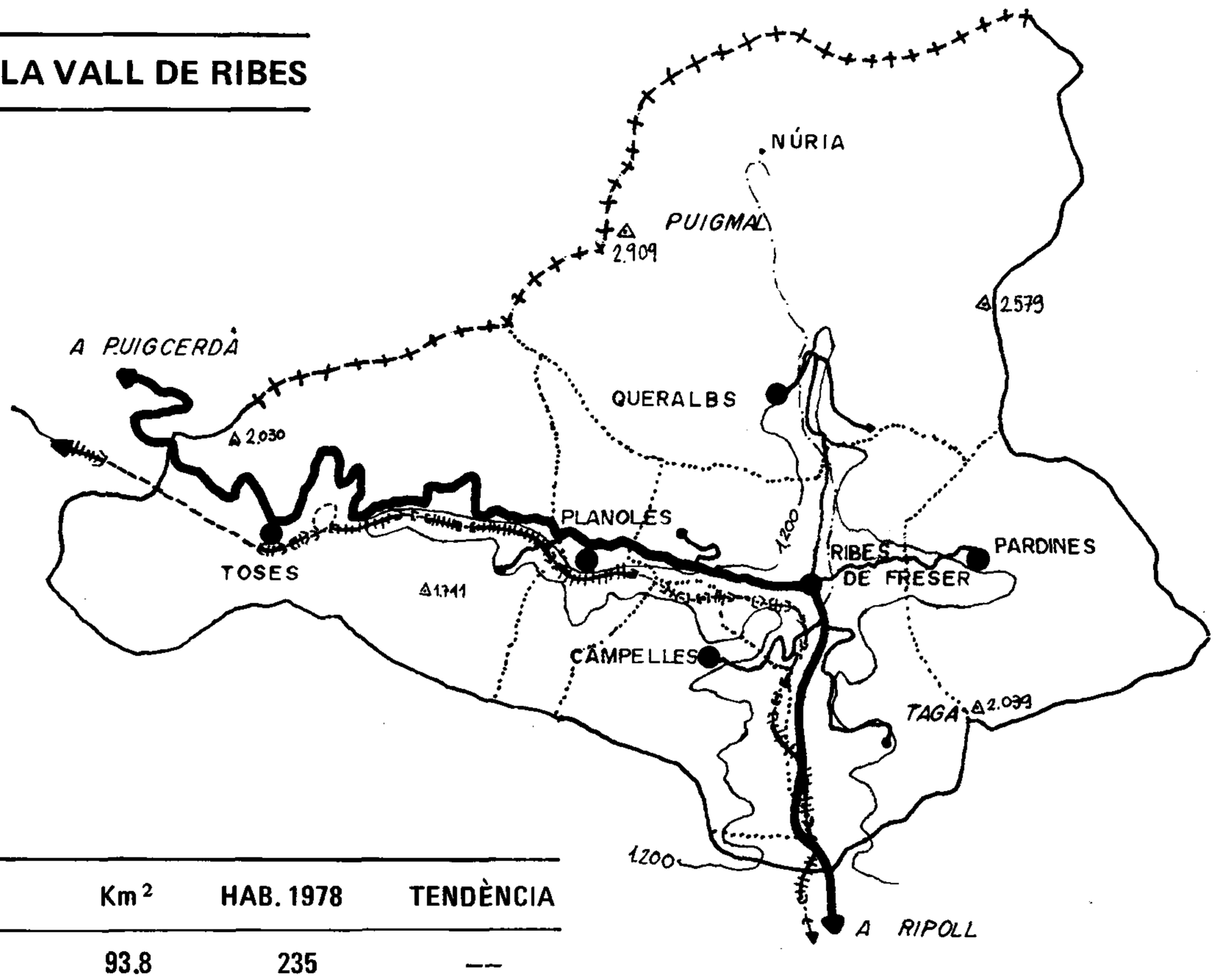
MUNICIPALIA DE LA VALL D'EN BAS

Municipalia situada a la capçalera del riu Fluvià entre el Coll d'en Bas i el llindar de les Preses, de dependència incerta i de caràcter gairebé totalment rural. Segueix l'eix de les vies Olot-Vic i Olot-Girona, principalment amb aquesta darrera població manté uns lligams diaris més ferms i generals.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Vall d'en Bas	90.5	3.156	–
Les Preses	9.5	1.326	+
TOTAL	100.0	4.482	

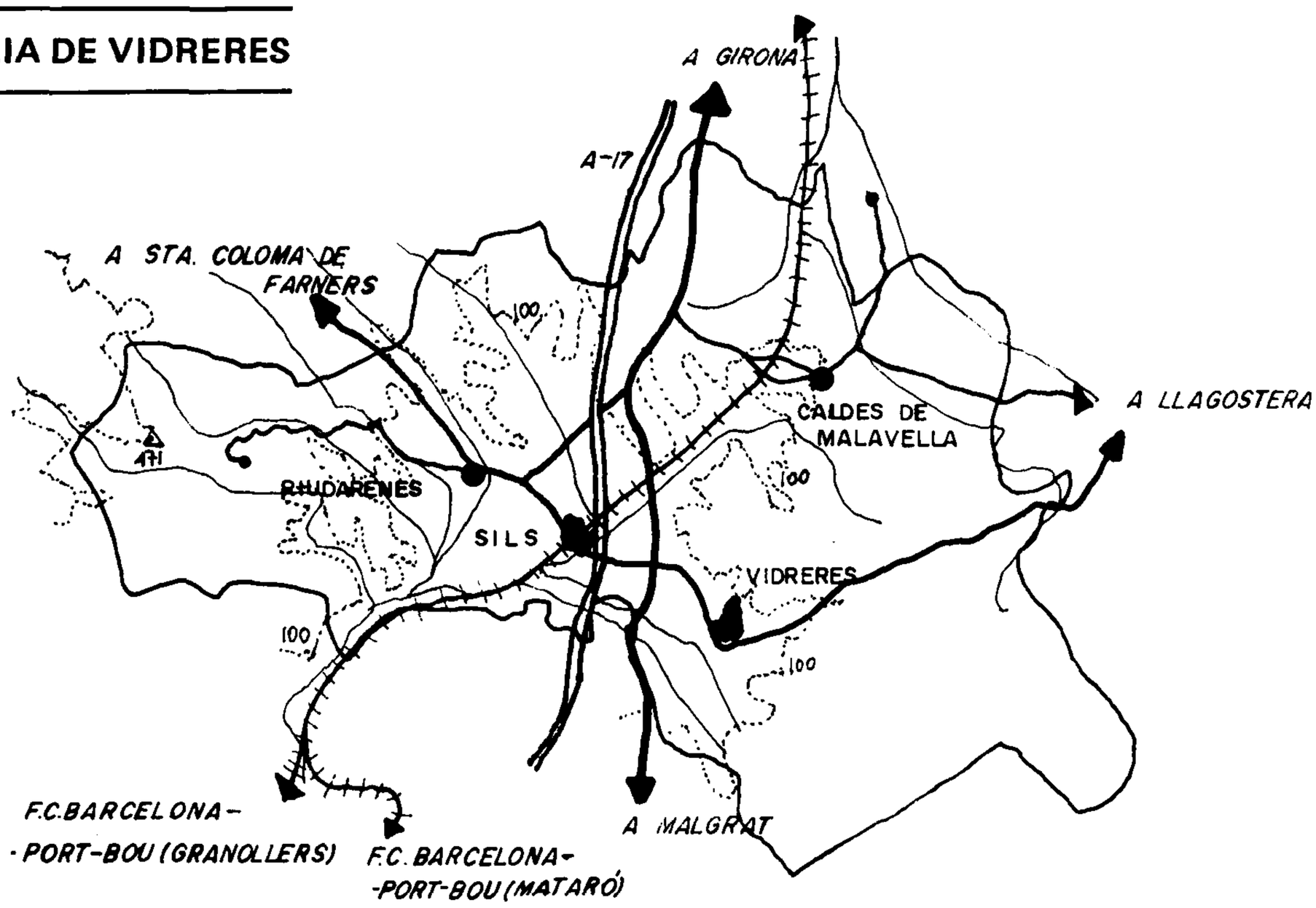
MUNICIPALIA DE LA VALL DE RIBES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Queralbs	93.8	235	––
Pardines	31.1	151	––
Toses	62.2	169	––
Planoles	14.0	377	+
Ribes de Freser	42.2	2.848	+
Campelles	19.2	336	+
TOTAL	262.5	4.116	

Aquesta municipalia comprèn les valls que conflueixen a Ribes i per les quals discorren els principals camins que posen en contacte els punts més estratègics d'aquella àrea pirinenca. Aigües avall de Ribes, el límit fineix en el Congost obert pel Freser. Ribes exerceix, en aquesta municipalia, de centre amb funcions econòmiques clares: comercials, bancàries, ramaderes, etc.

MUNICIPALIA DE VIDRERES

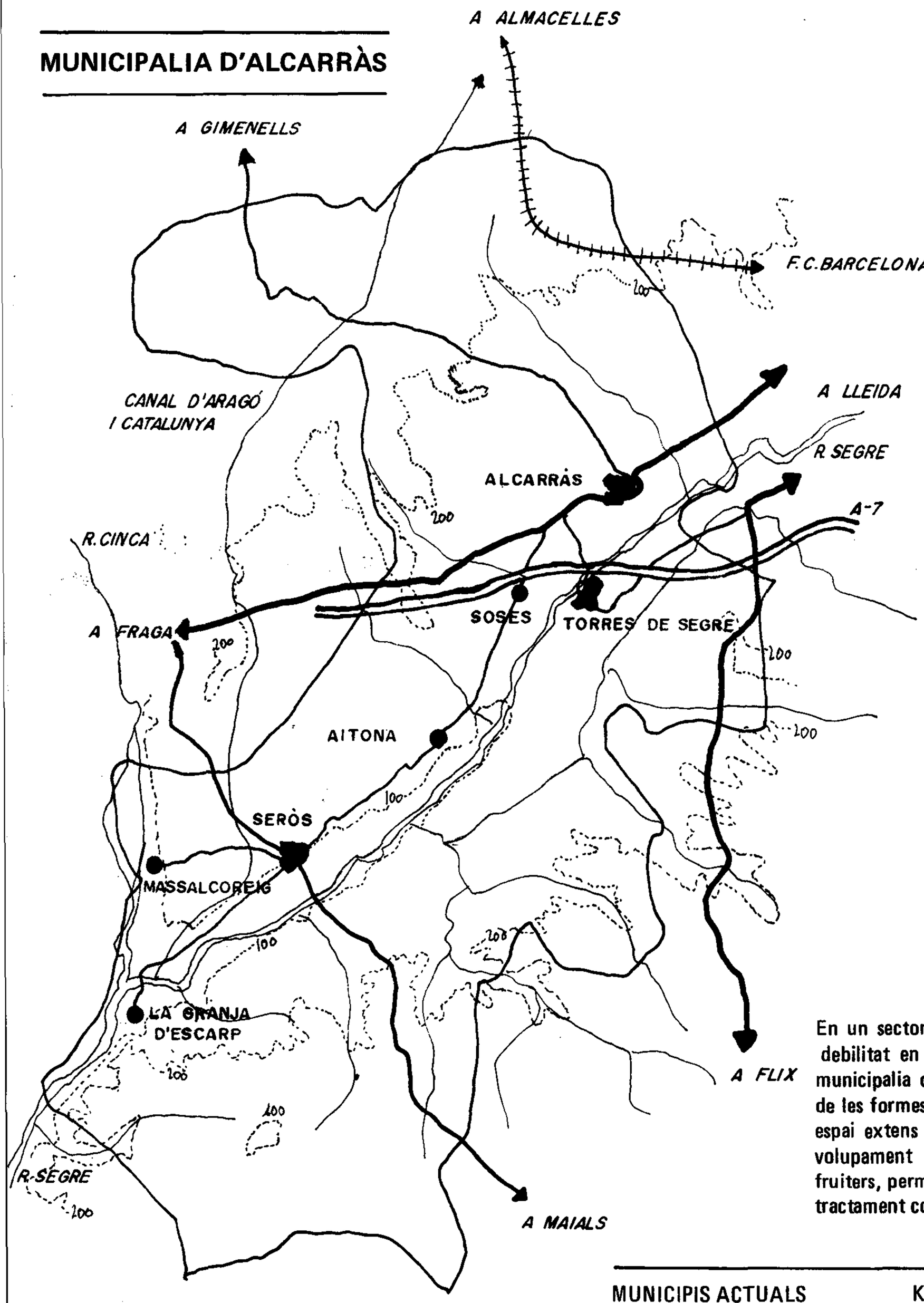


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vidreres	48.6	3.143	++
Sils	30.3	1.813	+
Riudarenes	46.6	1.176	–
Caldes de Malavella	57.2	2.962	+
TOTAL	182.7	9.084	

Demarcació amb una certa homogeneïtat, presidida per la unitat Vidreres-Sils, centre industrial i de serveis. El conjunt de la municipalia comprèn localitats que escapen a l'atracció directa tant de Caçà com de Sta. Coloma, i adquireixen una eficient funció de contrapoder.

lleida

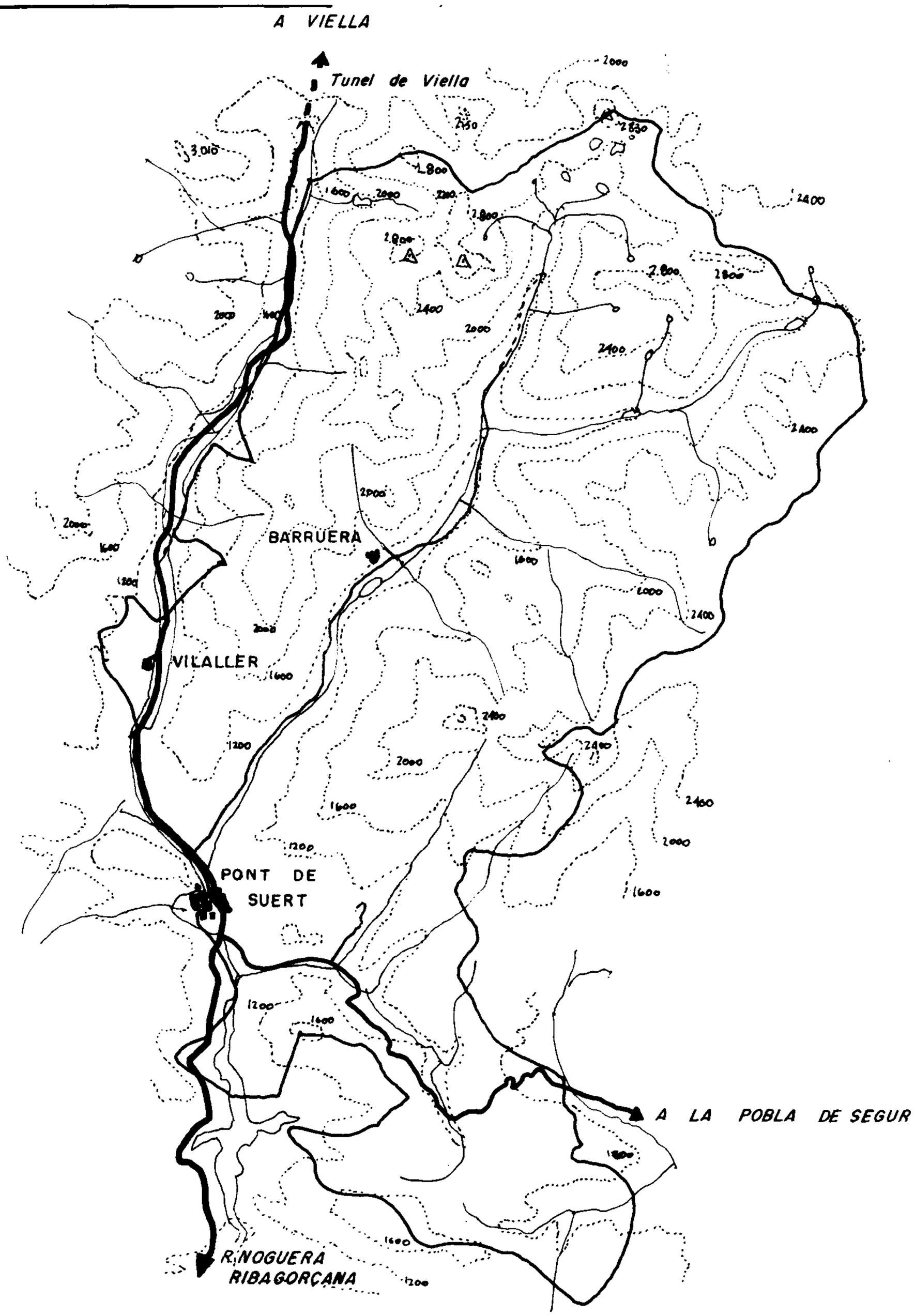
MUNICIPALIA D'ALCARRÀS



En un sector de la Depressió Central que, per la seva debilitat en serveis, bascula entre Lleida i Fraga, la municipalia d'Alcarràs es justifica per l'homogeneïtat de les formes de vida i per a intentar la integració d'un espai extens no fàcilment atribuïble. El recent desenvolupament d'una agricultura basada en els arbres fruiters, permet, a més, delimitar aquesta àrea i el seu tractament comú i individualitzat.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Alcarràs	114.8	4.299	+
Torres de Segre	50.6	1.574	+
Soses	30.3	1.558	+
Aitona	67.2	2.178	–
Seròs	86.4	2.057	––
Massalcoreig	13.8	730	–
La Granja d'Escarp	38.7	1.164	––
TOTAL	401.8	13.560	

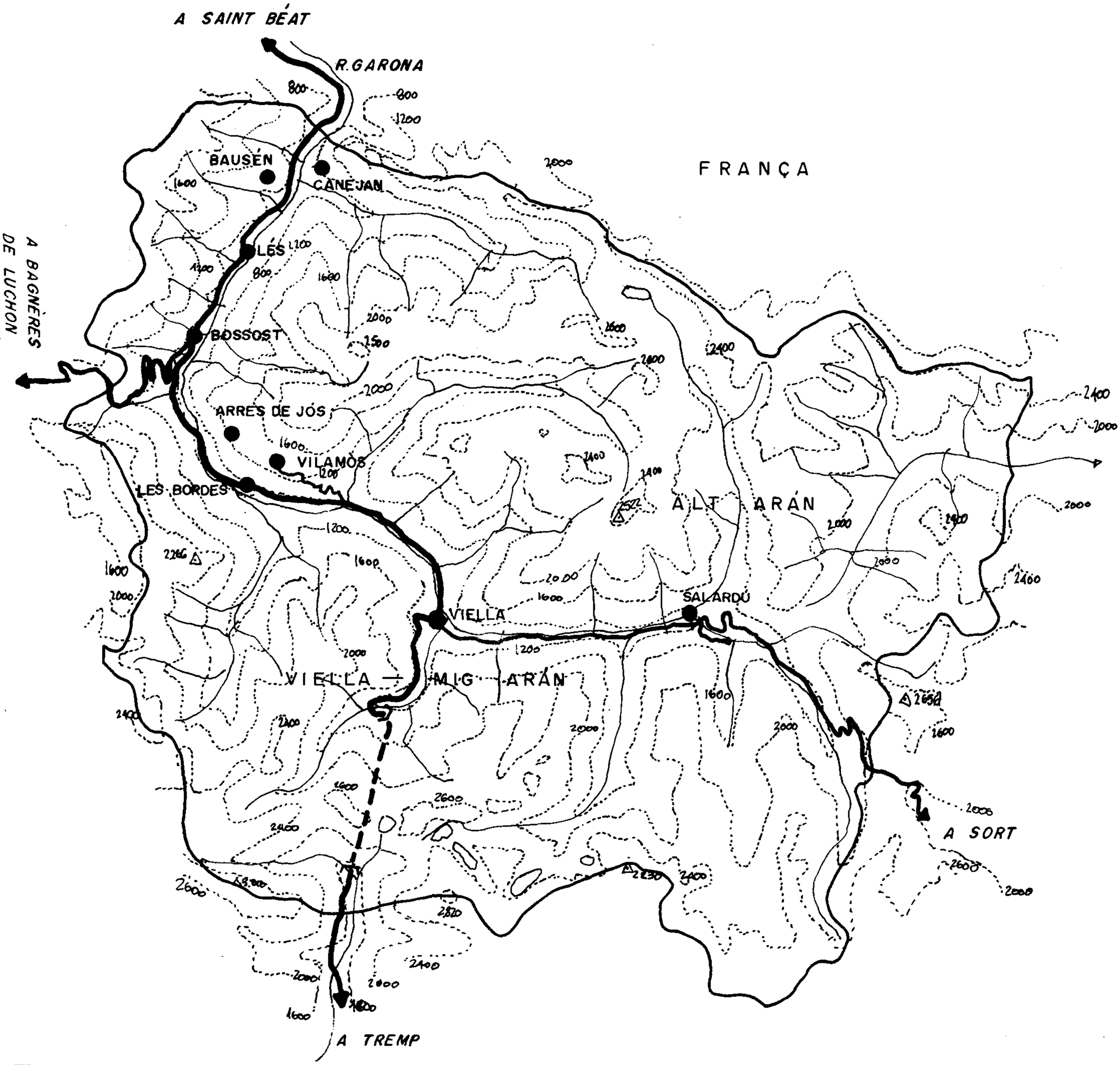
MUNICIPALIA DE L'ALTA RIBAGORÇA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vilaller	58.6	586	–
Barruera	219.3	731	–
El Pont de Suert	148.6	2.627	+
TOTAL	426.5	3.944	

Municipalia que comprèn el sector de l'Alta Ribagorça que no fou incorporat a l'administració aragonesa. El Pont de Suert n'és el seu centre actual, pel pes demogràfic, per la concentració d'activitats econòmiques i per ésser el nus de les comunicacions de la zona, que inclou, a més de la vall de la Ribagorça, les de Boí i de Barravés. No cal dir que la seva influència s'estén pels municipis aragonesos de la vall de Castanera.

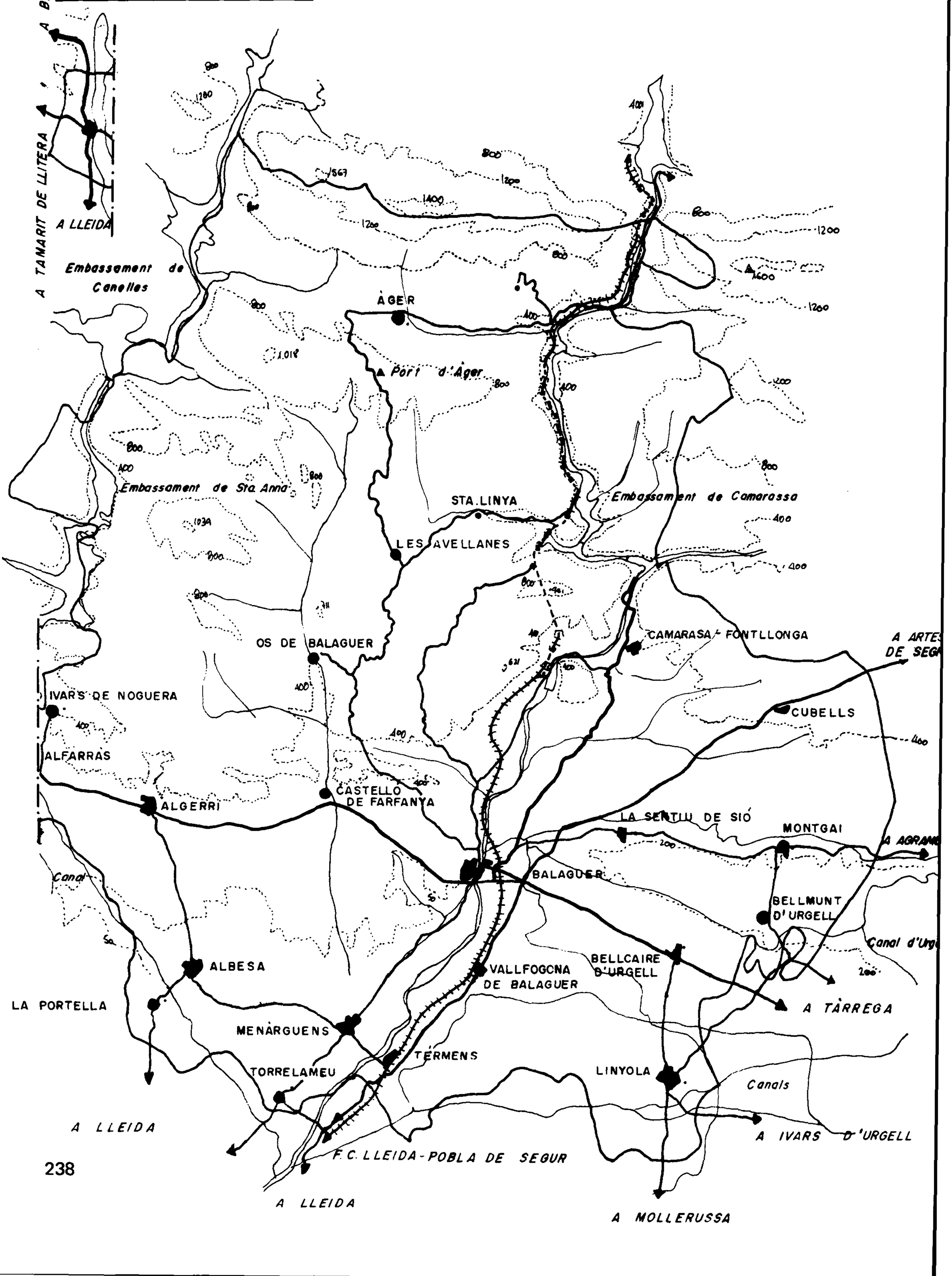
MUNICIPALIA D'ARAN



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Alt Aran	248.0	1.099	— —
Viella-Migran	205.7	2.450	—
Les Bordes	21.5	177	— —
Vilamós	15.3	70	— —
Arres	11.5	60	— —
Bossost	28.5	712	— —
Lés	23.2	600	— —
Bausén	17.6	74	— —
Canejan	48.3	148	— —
TOTAL	619.6	5.390	

L'Aran, que forma una unitat física ben delimitada, que presenta una homogeneïtat basada, abans, en el sector primari i ara en l'auge de les activitats turístiques, que malgrat la modernització de la infraestructura viària continua essent d'accessibilitat difícil, que ofereix una intensa xarxa de relacions intermunicipals, i que ha estat un territori diferenciat de Catalunya per la seva llengua i ordenament jurídic, ha de poder organitzar-se amb el reconeixement del seu territori com una unitat diferenciada. Per això, la municipalia de l'Aran comprèn tota la superfície de la Vall.

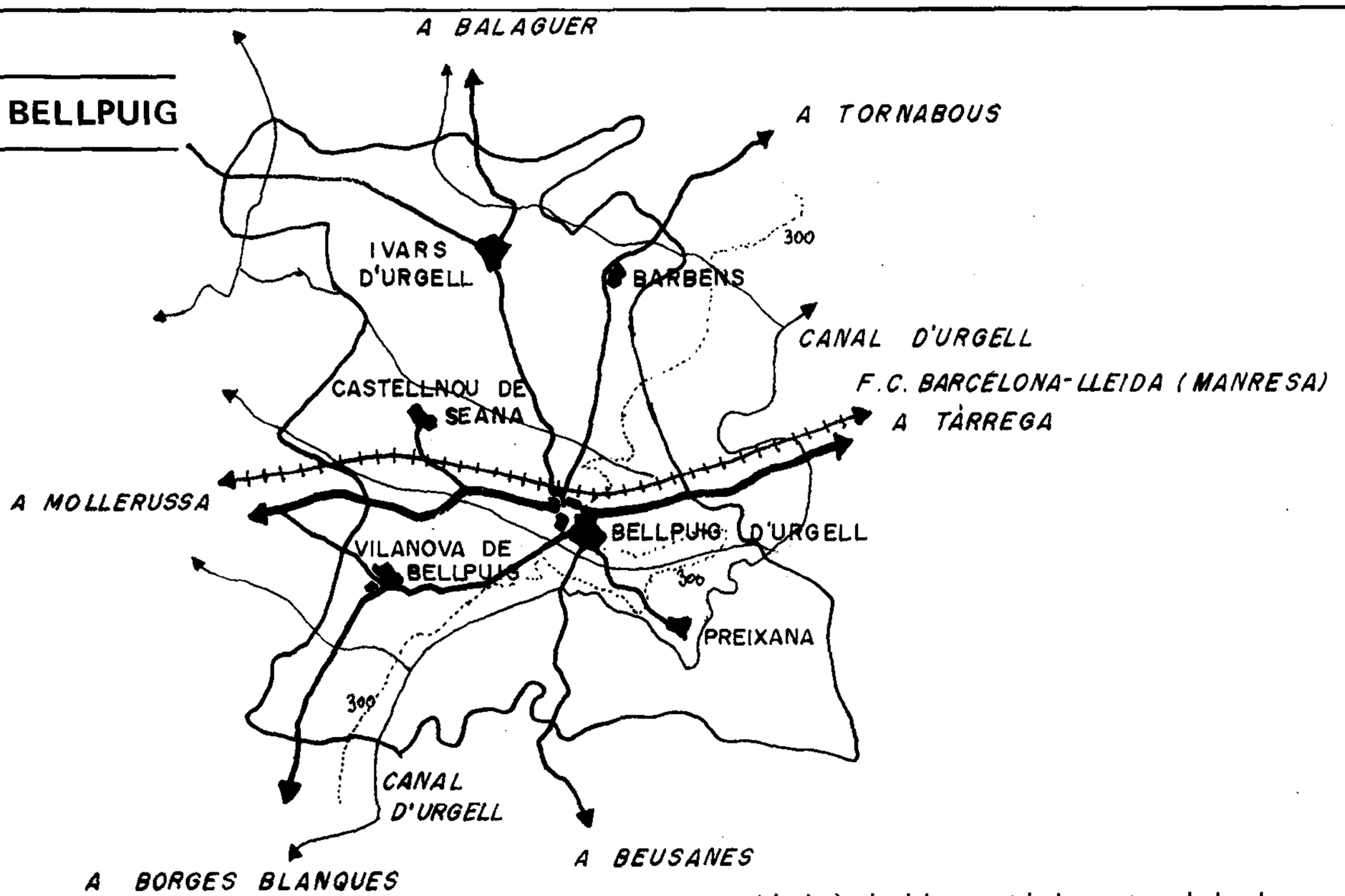
MUNICIPALIA DE BALAGUER



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Ager	160.0	706	—
Les Avellanes-Sta. Linya	103.3	616	—
Os de Balaguer	121.9	882	—
Camarasa-Fontllonga	155.4	1.089	—
Ivars de Noguera	22.9	366	–
Algerri	53.9	638	–
Alfarràs	11.4	3.192	+
Castelló de Farfanya	52.9	679	–
Albesa	37.3	1.487	–
La Portella	12.4	682	+
Torrelameu	19.9	611	–
Menàrguens	26.2	1.017	–
Térmens	27.3	1.421	+
Balaguer	57.4	13.070	+
Vallfogona de Balaguer	27.3	1.311	+
Penelles	25.3	822	+
La Sentiu de Sió	29.4	516	+
Cubells	39.0	443	—
Montgai	28.9	1.002	–
Bellmunt d'Urgell	4.9	239	–
Bellcaire d'Urgell	31.0	1.598	+
TOTAL	1.048.0	32.387	

Demarcació estesa per la plana, delimitada en base a l'àrea d'atracció de Balaguer i no per fites físiques inexistents en aquesta part de la Catalunya occidental. Balaguer és el centre, el nucli poblacional més important, el punt de màxima accessibilitat, el centre administratiu i de serveis més qualificat, el lloc d'ubicació dels serveis administratius i financers, etc.

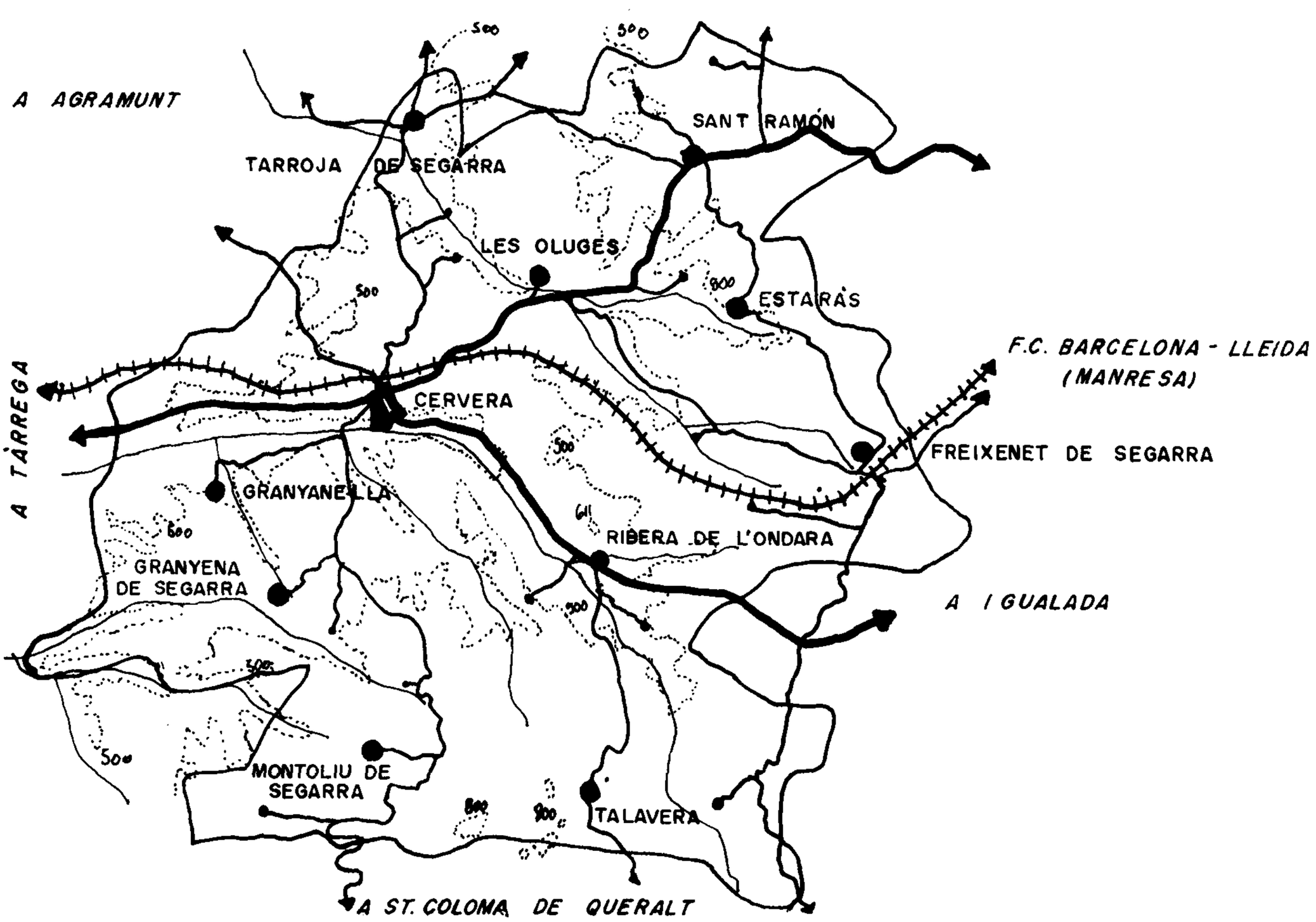
MUNICIPALIA DE BELLPUIG



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vilanova de Bellpuig	13.7	1.289	–
Castellnou de Seana	16.3	821	—
Bellpuig d'Urgell	35.0	3.870	+
Preixana	21.1	511	—
Barbens	7.5	801	—
Ivars d'Urgell	24.3	1.958	–
TOTAL	117.9	9.250	

L'existència del mercat i els regatges de la plana urgellenca han conferit una homogeneïtat econòmica a aquesta rodalia situada sobre la ruta de Lleida a Barcelona en el punt de confluència amb altres carreteres que uneixen la vila de Bellpuig amb els pobles veïns. Tot això ha permès desenvolupar una indústria derivada de la transformació dels productes agraris i un creixement urbà en què ha intervingut l'existència de serveis diversos, i s'ha generat un atapeït feix de relacions de base diària entre tots els municipis inclosos en la municipalia.

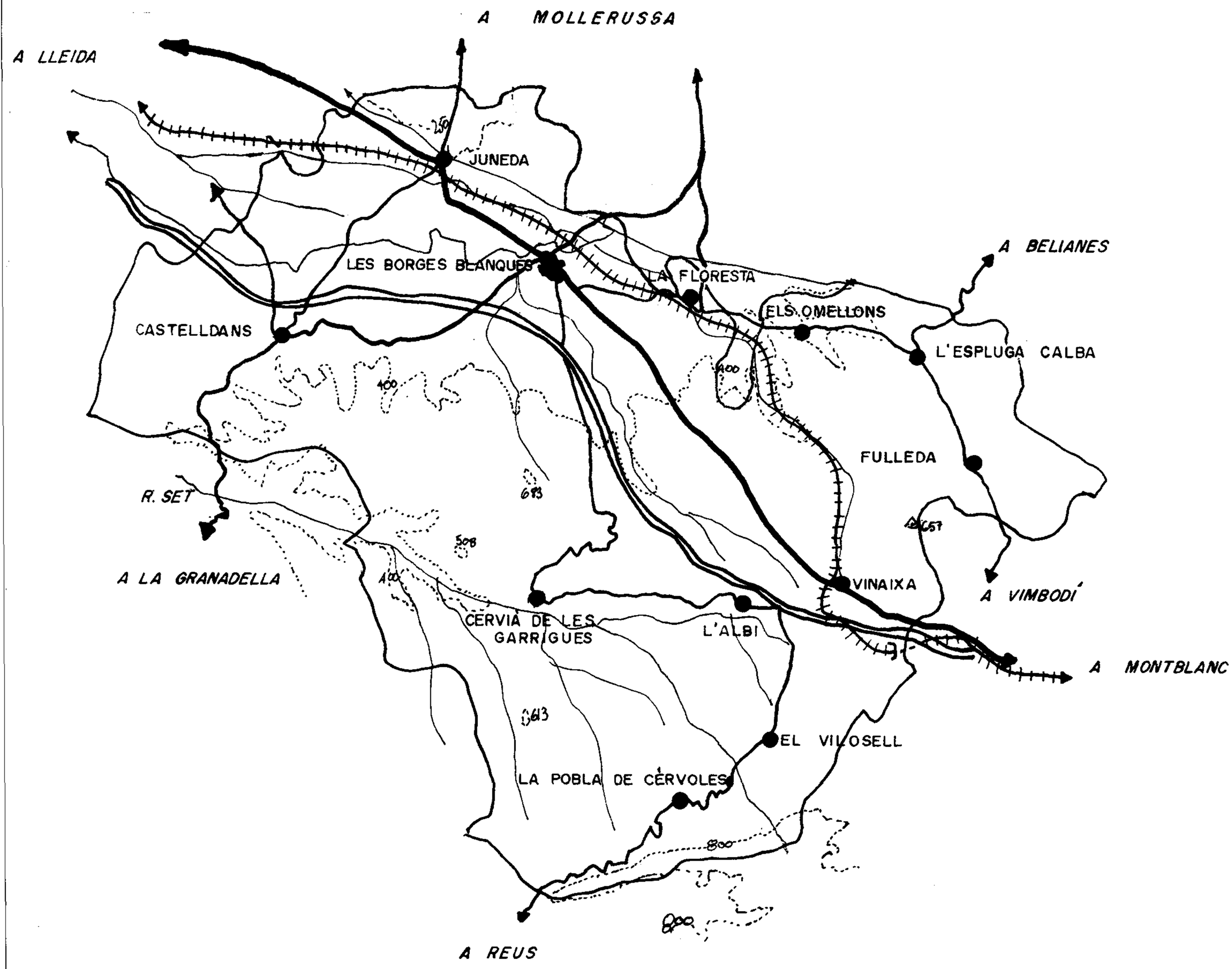
MUNICIPALIA DE CERVERA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Tarroja de Segarra	7.8	248	--
St. Ramon	18.6	670	--
Les Oluges	19.1	304	--
Cervera	37.9	6.428	+
Estaràs	20.9	223	--
Freixenet de Segarra	24.8	1.103	-
Granyanella	24.1	166	--
Ribera de l'Ondara	54.3	626	--
Granyena de Segarra	16.5	233	--
Montoliu de Segarra	29.3	219	--
Talavera	30.0	406	--
TOTAL	283.3	10.626	

La ciutat de Cervera, malgrat estar emplaçada sobre l'eix de les comunicacions entre Barcelona i Lleida, ha vist reduïda la seva àrea d'influència a causa del manteniment de l'agricultura de secà i de la migrada implantació industrial. Malgrat això, és el centre d'un rodal, sotmès a regressió demogràfica, on exerceix el paper de centre comercial i de serveis, de centre administratiu i cultural.

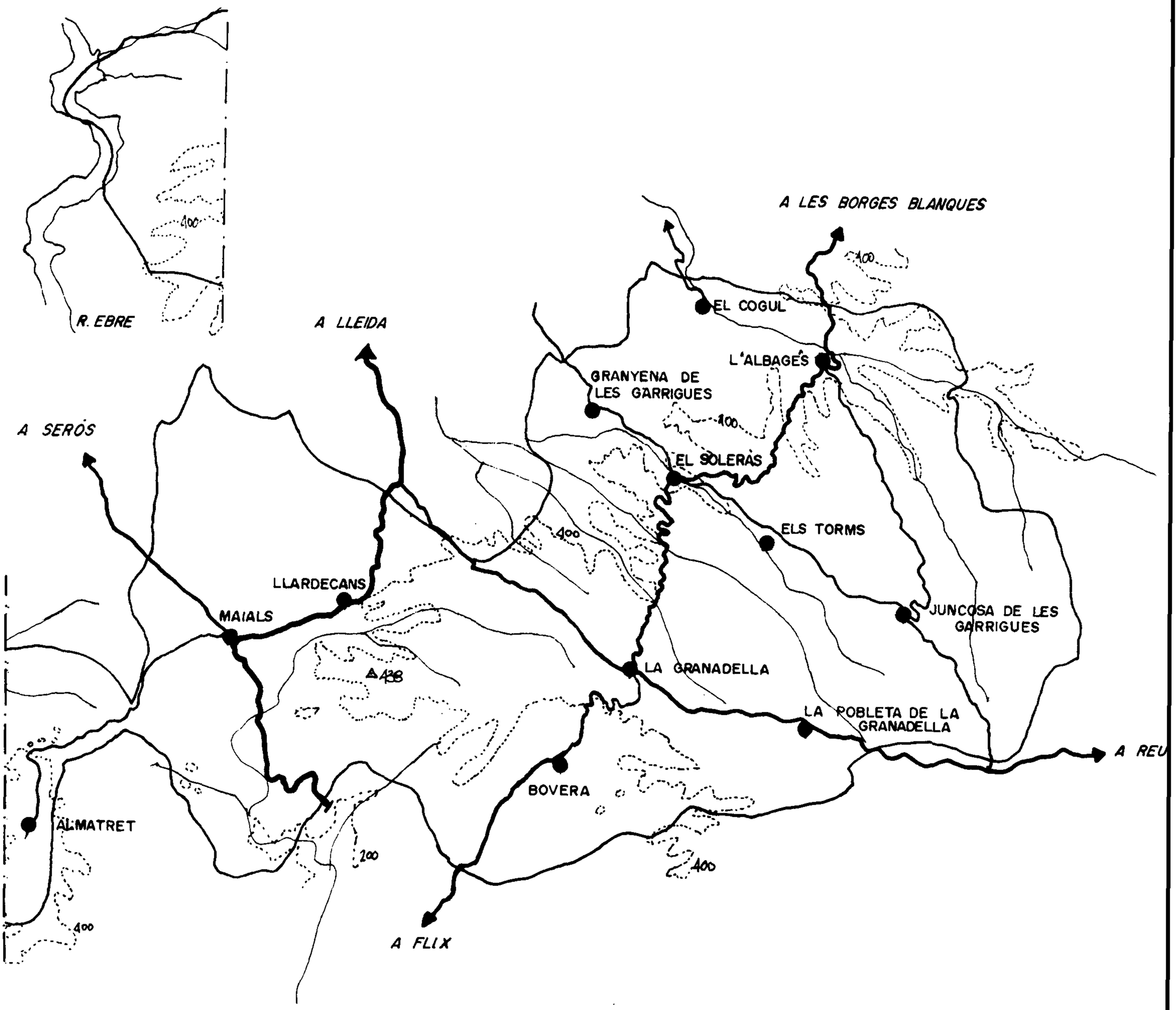
MUNICIPALIA DE LES GARRIGUES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Castelldans	64.9	1.038	+
Juneda	47.3	3.108	+
Les Borges Blanques	61.8	5.207	+
Cervià de les Garrigues	34.4	952	–
L'Albi	32.6	794	–
Vinaixa	37.3	758	–
Els Omellons	11.1	308	–
L'Espluga Calba	21.6	472	–
Fulleda	16.2	120	––
El Vilosell	18.8	247	–
La Pobla de Cèrvoles	62.4	273	–
La Floresta	5.6	202	–
TOTAL	414.0	13.479	

Les Borges Blanques és una ciutat situada en el lloc de major accessibilitat dels municipis del sector garriguenc septentrional, en la ruta tradicional de Tarragona a Lleida, d'on parteixen els camins que s'endinsen cap a les terres meridionals. Pel nord, la municipalia és limitada per les terres regades de la plana urgellenca. Tot i la seva situació, les Borges no ha pogut desenvolupar amb intensitat el seu paper dirigent a causa de la proximitat de Lleida.

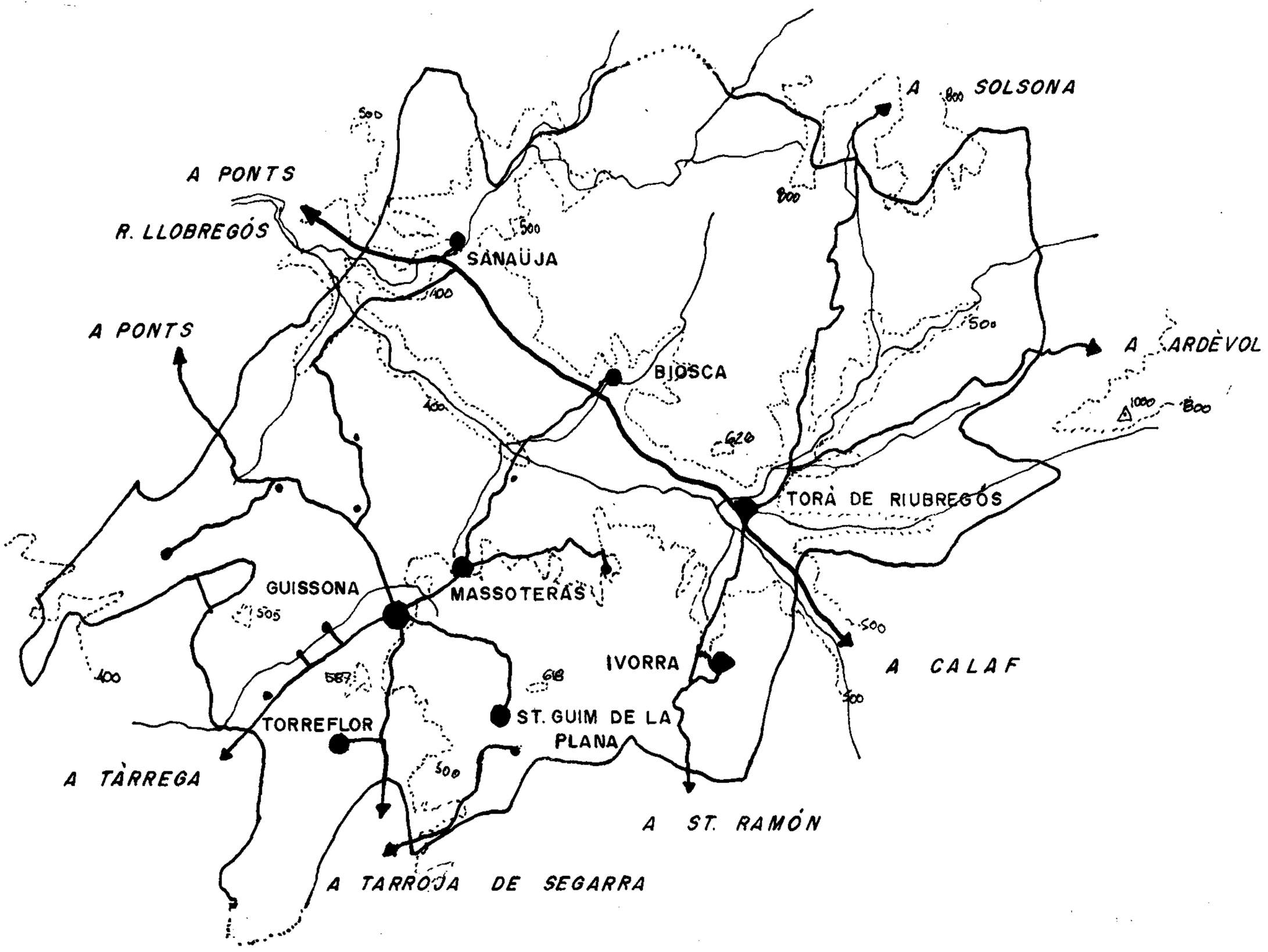
MUNICIPALIA DE LA GRANADELLA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
El Cogul	17.4	277	–
L'Albagés	25.9	590	–
El Soleras	12.6	565	–
Granyena de les Garrigues	20.3	233	–
Juncosa de les Garrigues	76.5	655	–
La Pobleta de la Granadella	17.3	474	–
La Granadella	88.0	996	–
Bovera	30.9	967	+
Llardecans	65.5	765	–
Maials	57.1	1.318	–
Almatret	56.2	675	–
TOTAL	467.7	7.515	

Entitat territorial del sector meridional de la Depressió Central, ran de les carenes que fan de partió amb les aigües de l'Ebre. Es una regió molt homogènia, tant des del punt de vista morfològic com per la similitud de conreus i activitats econòmiques. La Granadella, que està situada en una cruïlla de camins, constitueix el mercat tradicional del sector oriental de la municipalia i l'únic centre de serveis important. La incorporació a la municipalia del seu sector occidental es justifica per les raons d'homogeneïtat esmentades, ja que inclou, només, els terrenys elevats i secaners de característiques garriguenques.

MUNICIPALIA DE GUISSONA

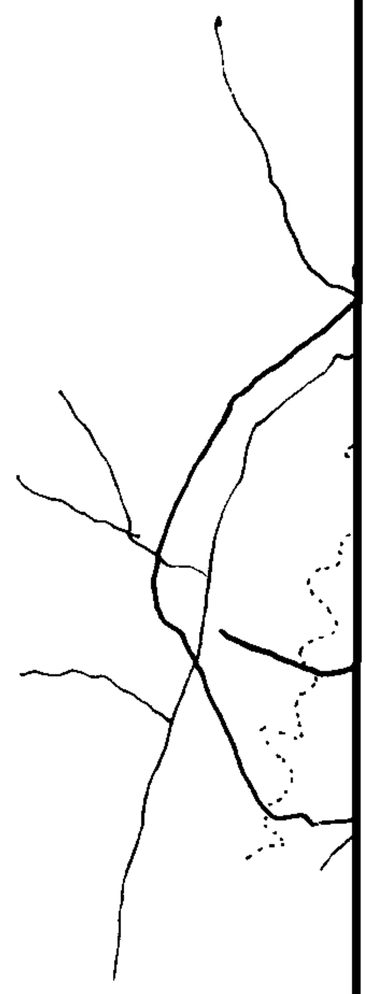


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Sanaüja	32.3	537	——
Biosca	66.3	333	——
Torà de Riubregós	92.0	1.297	–
Massoteres	31.8	239	——
Guissona	18.2	2.623	–
Torreflor	89.5	832	——
St. Guim de la Plana	12.1	214	——
Ivorra	15.2	215	–
TOTAL	357.4	6.290	

Sector de la plana segarrenca, en la conca del Llobregós. És una àrea d'economia agrària amb dos centres importants, Guissona i Torà, viles emplaçades en sengles cruilles de camins, que en faciliten l'accessibilitat. Guissona, emperò, amb una implantació industrial important, és la que exerceix la més gran funció ordenadora de tot el sector.

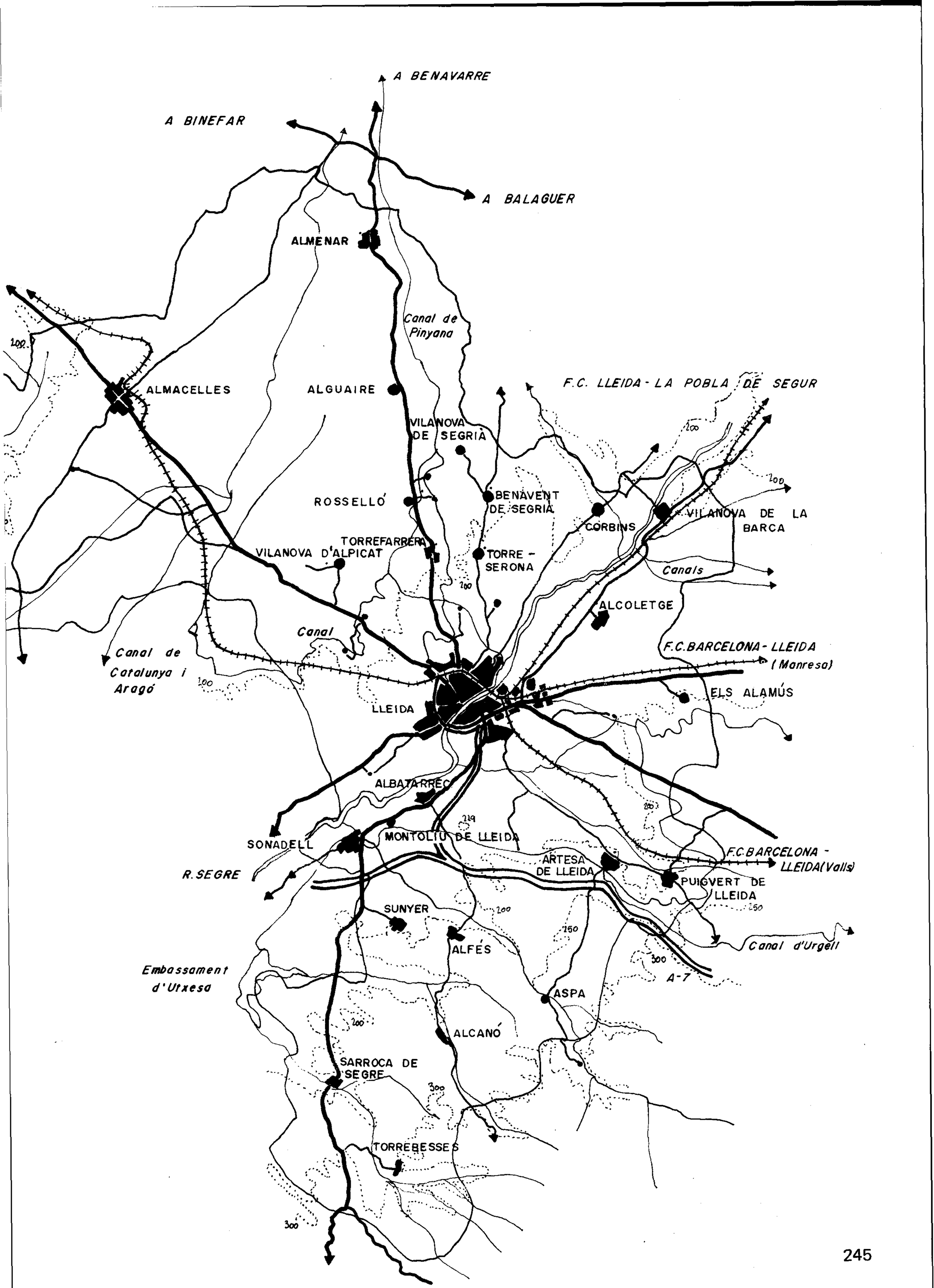
MUNICIPALIA DE LLEIDA

A BINEF

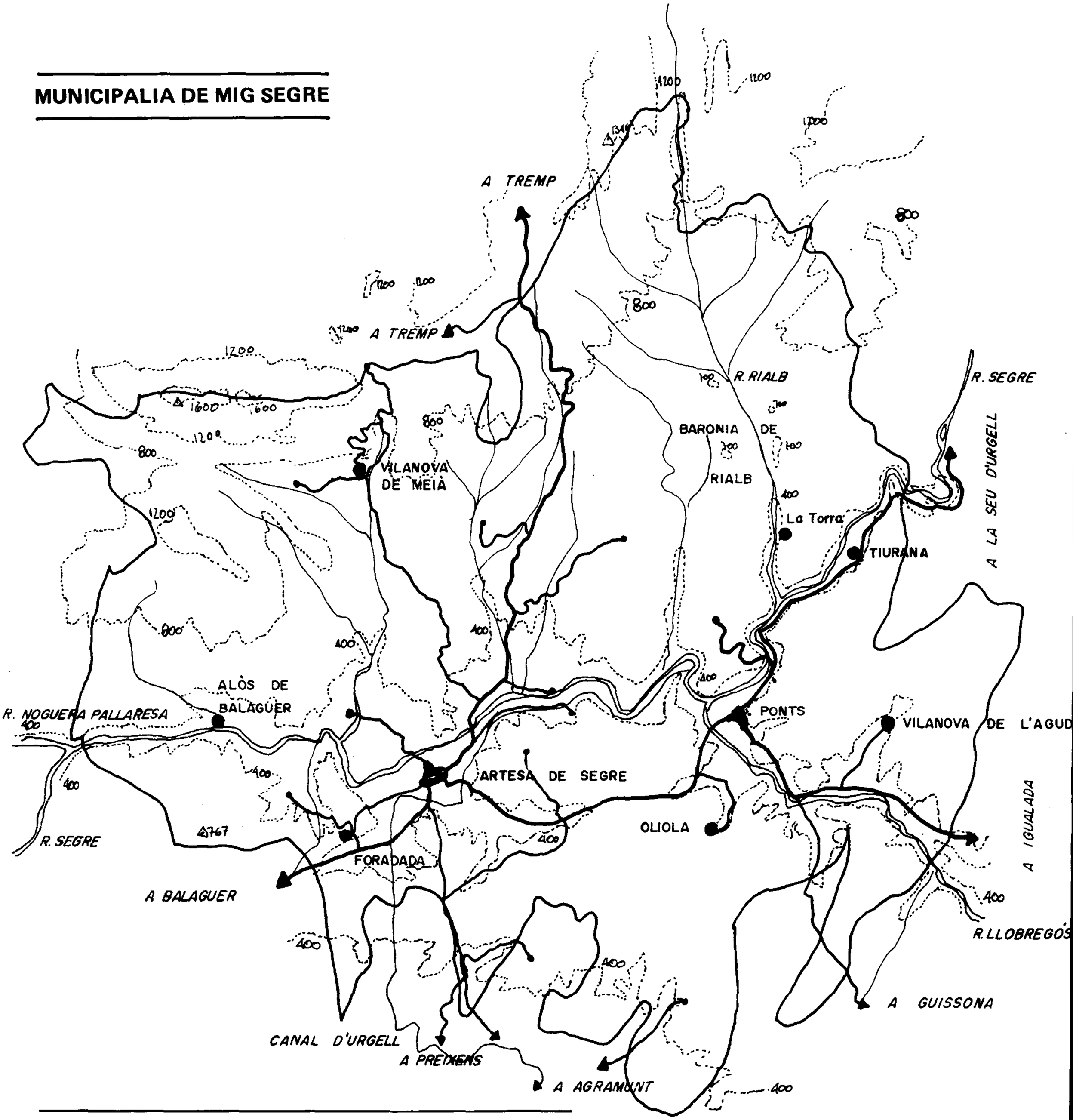


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Lleida	211.7	108.212	++
Almenar	66.4	3.723	+
Alguaire	50.2	3.090	+
Almacelles	48.9	5.133	+
Vilanova de Segrià	8.5	704	+
Rosselló	9.9	1.554	+
Benavent de Segrià	7.5	750	−
Corbins	21.3	1.029	+
Torrefarrera	23.5	1.393	+
Alpicat	70.6	3.127	+
Torre-Serona	5.8	259	−
Vilanova de la Barca	21.2	911	−
Els Alamús	20.2	553	−
Artesa de Lleida	24.1	1.199	+
Puigvert de Lleida	12.4	1.098	+
Aspa	10.1	292	−−
Alpés	32	375	−−
Alcanó	21.1	332	−
Sunyer	12.5	313	−
Sarroca de Lleida	41.2	559	−−
Torrebesses	27.2	388	−−
Sonadell	8.4	708	+
Albatàrrec	10.7	1.123	+
Montoliu de Lleida	7.2	424	−
TOTAL	885.1	137.254	

La ciutat es troba al mig de les planes del Segrià, en la confluència dels camins que davallen del Pirineu amb els que van a Barcelona i Tarragona. És el punt de destinació de l'activitat econòmica de la part occidental de Catalunya, la seu d'una creixent activitat industrial i d'un centre important de serveis administratius i de tota classe. La influència de Lleida és molt més intensa en el seu rodal, els municipis del qual presenten, per això, una certa homogeneïtat econòmica.


A BENAVARRE
A BINEFAR
A BALAGUER
ALMENAR
Canal de Pinyana
F.C. LLEIDA - LA POBLA DE SEGUR
ALMACELLES
ALGUAIRE
VILANOVA DE SEGRIÀ
ROSSELLÓ
BENAVENT DE SEGRIA
CORBINS
VILANOVA DE LA BARCA
TORREFARRERA
VILANOVA D'ALPICAT
TORRE - SERONA
Canals
ALCOLETGE
Canal
Canal de Catalunya i Aragó
F.C. BARCELONA - LLEIDA (Manresa)
ELS ALAMÚS
LLEIDA
ALBATARREC
MONTOLIU DE LLEIDA
SONADELL
F.C. BARCELONA - LLEIDA (Valls)
ARTESA DE LLEIDA
R. SEGRE
PUIGVERT DE LLEIDA
SUNYER
Canal d'Urgell
ALFÉS
A-7
Embassament d'Utxesa
ASPA
ALCANÓ
SARROCA DE SEGRE
TORREBESSES
100
200
219
150
300

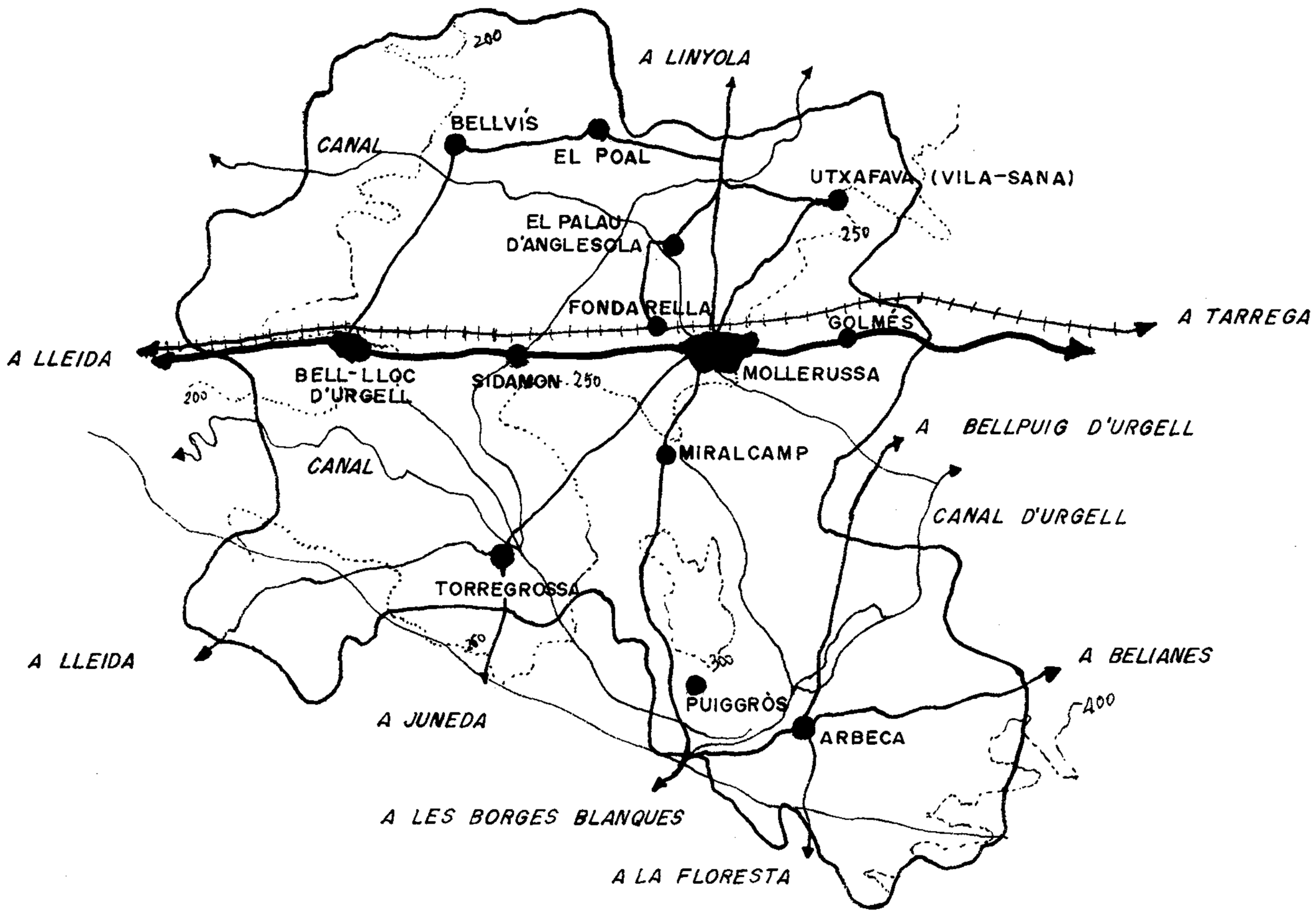
MUNICIPALIA DE MIG SEGRE



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vilanova de Meià	73.8	815	–
Alòs de Balaguer	68.7	163	––
Artesa de Segre	143.5	3.413	–
Baronia de Rialb	142.8	326	––
Tiurana	15.3	207	–
Ponts	30.3	2.237	+
Foradada	28.7	188	––
Oliola	85.4	284	––
Vilanova de l'Aguda	53.4	382	–
TOTAL	641.4	8.015	

Les terres del Mig Segre compten amb dos nuclis importants: Artesa de Segre i Ponts. Ambdues poblacions són situades en sengles cruilles de comunicacions, fet que els facilita l'accessibilitat i la relació. Per això s'hi ha desenvolupat una ja antiga activitat comercial, amb l'establiment de mercats. Les respectives zones d'influència han anat adquirint característiques semblants i les dues poblacions han anat desenvolupant relacions entre elles, constituint una unitat ben definida i individualitzada.

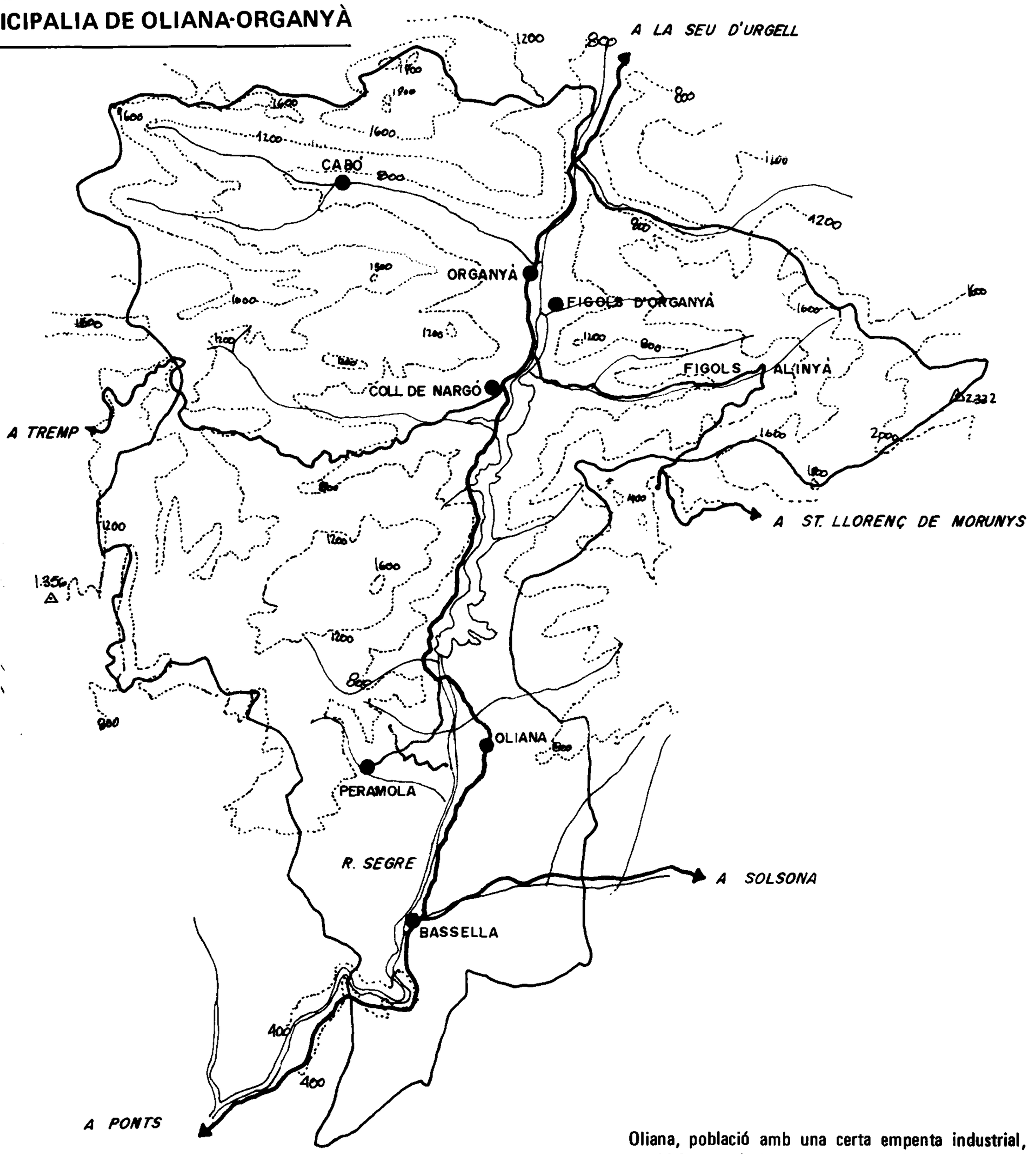
MUNICIPALIA DE MOLLERUSSA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Mollerussa	7.1	7.857	++
Bell-lloc	35.1	2.238	+
Arbeca	58.6	2.381	–
Puiggròs	11.2	292	––
Torregrossa	28.7	2.374	–
Miralcamp	14.6	1.252	+
Sidamon	8.1	453	+
Fondarella	5.4	548	+
El Palau d'Anglesola	12.3	1.711	+
Golmés	16.6	1.305	–
Vila-Sana	16.3	552	––
Bellvís	46.0	2.560	–
El Poal	10.0	741	–
TOTAL	270.0	24.264	

Aquesta demarcació comprèn un sector de la plana regada pel Canal d'Urgell, d'una horitzontalitat gairebé total, fet que dificulta l'establiment d'uns límits concrets basats en realitats físiques. Per això, els límits de la municipalia es determinen en virtut de fets humans: Mollerussa és la seu de l'empresa del Canal d'Urgel, un centre dinàmic d'implantació industrial, un mercat agrícola viu, el lloc d'ubicació de serveis cada vegada més diversificats. És l'indiscutible centre organitzador d'aquelles terres.

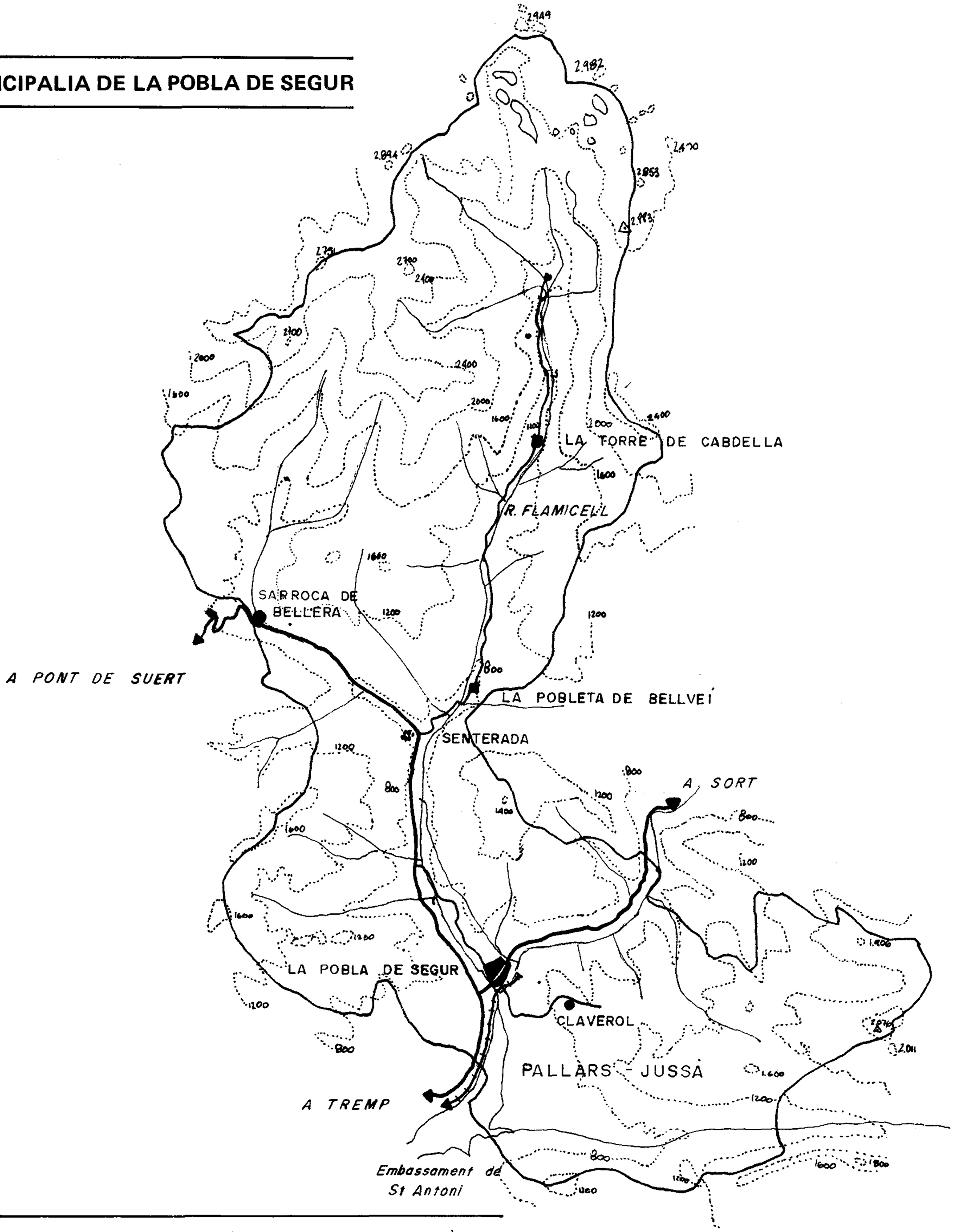
MUNICIPALIA DE OLIANA-ORGANYÀ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Cabó	79.5	177	−−
Organyà	11.5	1.183	−
Fígols i Alinyà	102.1	443	−−
Coll de Nargó	157.4	721	−
Peramola	55.5	467	+
Oliana	31.9	2.124	−
Bassella	70.8	392	
TOTAL	508.7	5.507	

Oliana, població amb una certa empenta industrial, presideix una de les conques excavades pel riu Segre. Organyà, més al nord, posseeix un mercat rodal que estén la seva influència per les terres de les valls afluents a aquell sector del Segre. El conjunt de les terres citades té una certa homogeneïtat: terres del camí de la Seu, d'assenyalat caire agrari, de personalitat marcada deguda a la relativa llunyania de la capital urgellenca, i amb una intensa relació interna derivada de l'existència d'un sistema viari integrat. El Congost de Tresponts separa la conca de la Seu i la Ribera d'Organyà. Al sud, la municipalia termineja amb els estrets d'aigües avall de la Bassella.

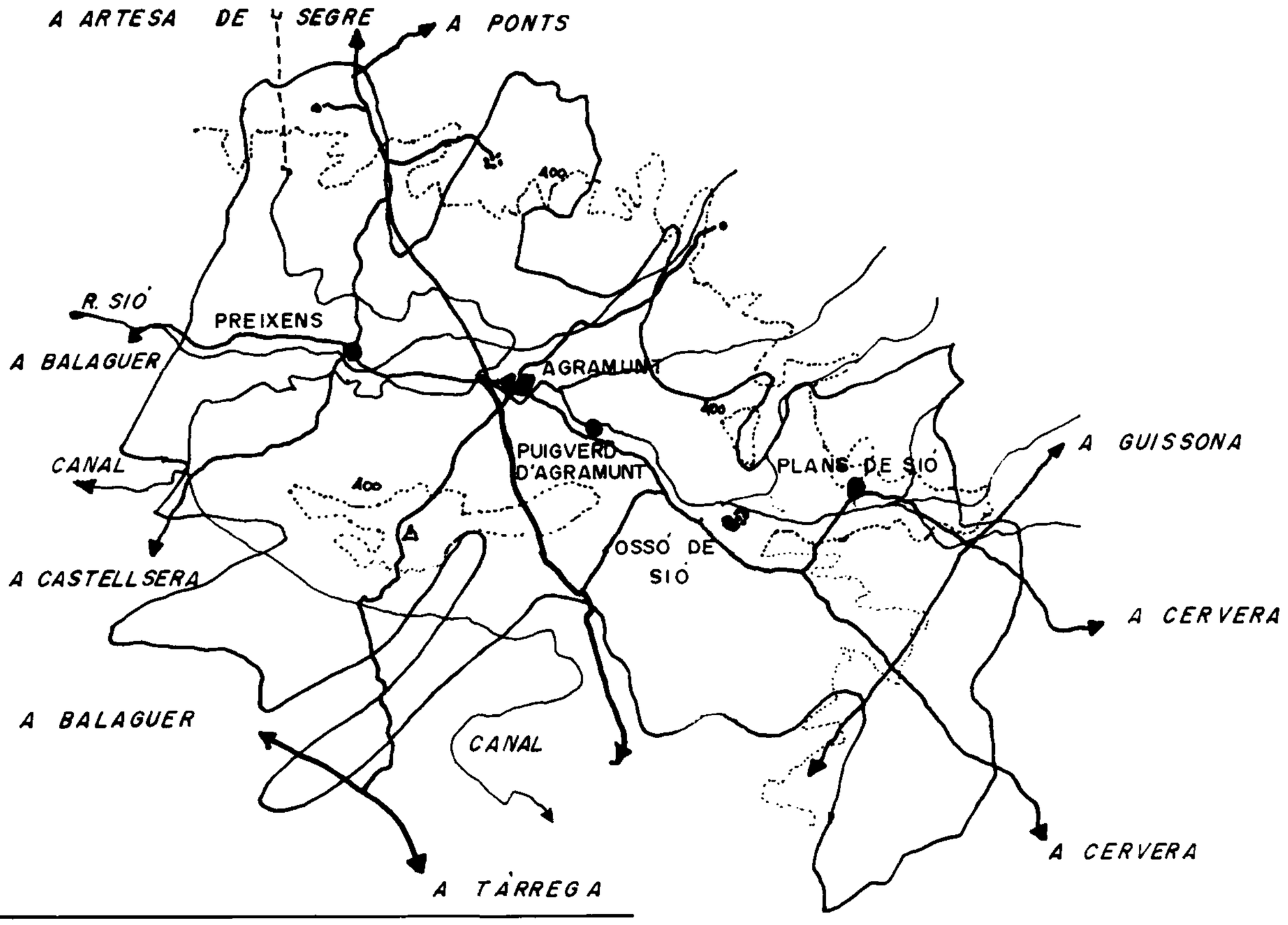
MUNICIPALIA DE LA POBLA DE SEGUR



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Torre de Cabdella	165.9	894	–
Sarroca de Bellera	24.8	559	––
Senterada	34.5	171	––
La Pobla de Segur	33.5	3.317	+
Pallars-Jussà	116.2	532	––
TOTAL	374.9	5.473	

Situada en l'aiguabarreig del Flamicell i la Noguera Pallaresa, la Pobla presideix una cruïlla de comunicacions important, que reuneix les que posen en contacte l'alta muntanya i les terres baixes de la Conca. La Pobla és un centre comercial dels caserius de la Vall Fosca i de la Vall de Manyanet, els límits de les quals contribueixen a dibuixar els de la municipalia, als quals pot oferir una gamma de serveis molt diversificada.

MUNICIPALIA DE LA RIBERA DE SIÓ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Agramunt	78.2	4.598	+
Preixens	28.9	635	−−
Puigverd d'Agramunt	21.1	280	−−
Plans del Sió	63.2	795	−−
Ossó de Sió	26.0	279	−−
TOTAL	217.0	6.577	

Municipalia que comprèn la vall del riu Sió, caracteritzada per una certa homogeneïtat agrícola, transformada pel pas del Canal d'Urgell. El seu centre aglutinant és Agramunt, centre d'un mercat rodal, de serveis diversos i d'una xarxa de camins que afavoreixen l'intercanvi i la cohesió entre els nuclis de població de la zona.

MUNICIPALIA DE LA SEU D'URGELL

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Les Valls de la Valira	170.9	729	−−
Montferrer-Castellbò	127.2	692	−−
La Seu d'Urgell	10.2	9.647	+
Estamariu	26.0	146	−−
Aristot-Toloriu	43.0	212	−−
Arsèguel	10.5	83	−−
Cava	42.0	65	−−
Josa-Tuixén	68.3	147	−−
La Vansa-Fórnols de Cadí	106.3	177	−−
Alàs-Cerc	57.2	536	−
Ribera d'Urgellet	104.9	953	−
Les Valls d'Aguilar	103.0	343	−
TOTAL	869.5	13.553	

Aquesta municipalia constitueix una entitat extensa situada entre el Congost de Tresponts, la frontera i l'estret del Baridà, al llarg dels curs del Segre. La Seu està en una cruïlla de comunicacions que la posa en relació amb tots els altres punts de la municipalia. La Seu té una gran diversitat de serveis i d'activitats econòmiques que en fan la receptora de totes les relacions de residència-treball i altres de tots els nuclis de població de la municipalia.

A SORT

A ANDORRA

R. VALIRA

VALLS DE VALIRA

MONTFERRER I CASTELLBÓ

ANSERALL

ESTAMARIU

ARISTOT—TOLORIU

EL PONT DE BAR

A PUIGCERDA

LA SEU D'URGELL

ALÁS

ARSEGUEL

MONTFERRER

VALLS D'AGUILAR

CAVA

ALAS—CERC

EL PLA DE ST. TIRS

NOVES DE SEGRE

RIBERA D'URGELLET

JOSA I TUIXÉN

LA VANSA I FORNOLS DE CADI

JOSA DE CADI

SORRIBES

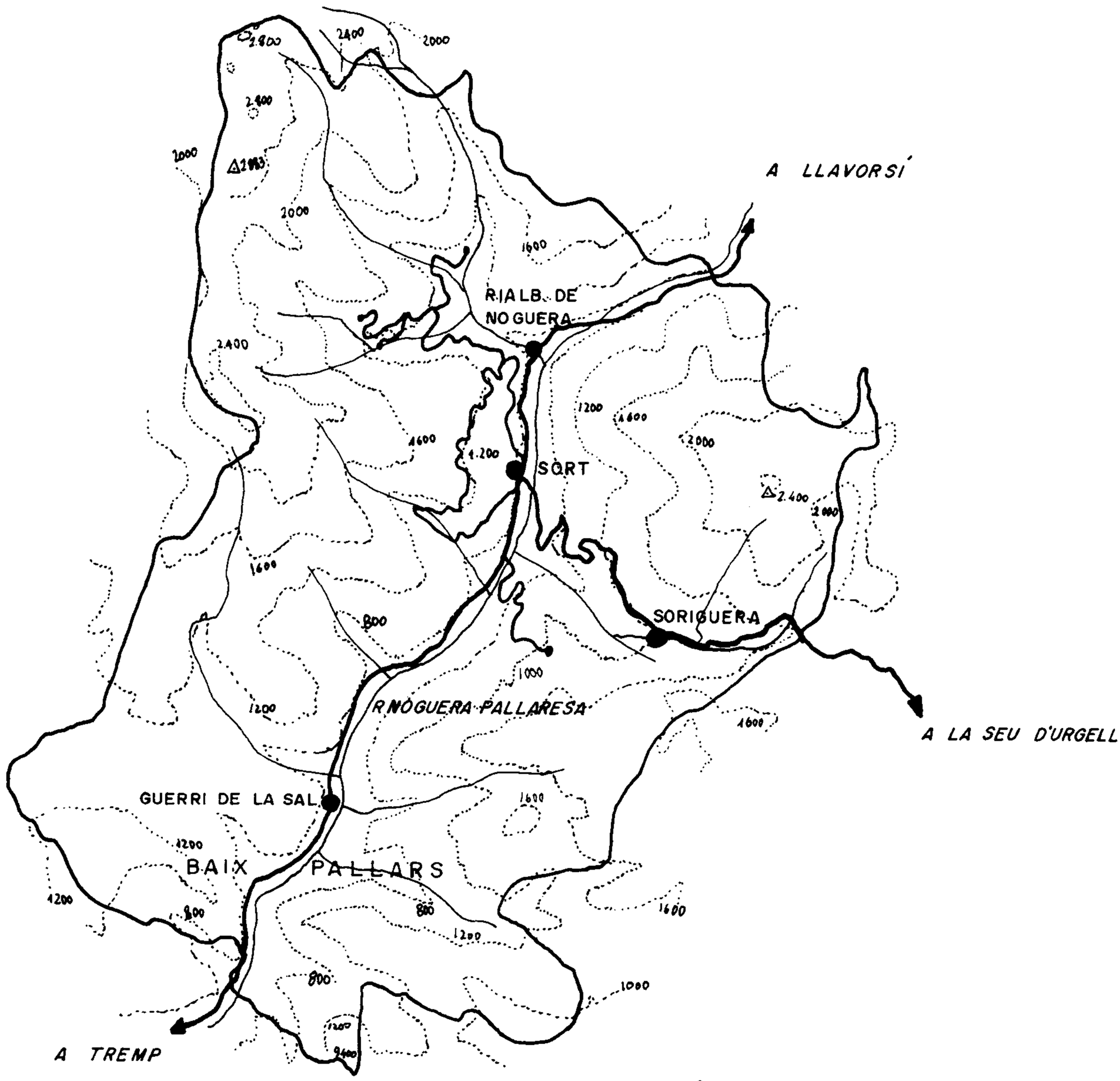
TUIXEN

R. SEGRE

A PONTS

A ST. LLORENÇ DE MORUNYS

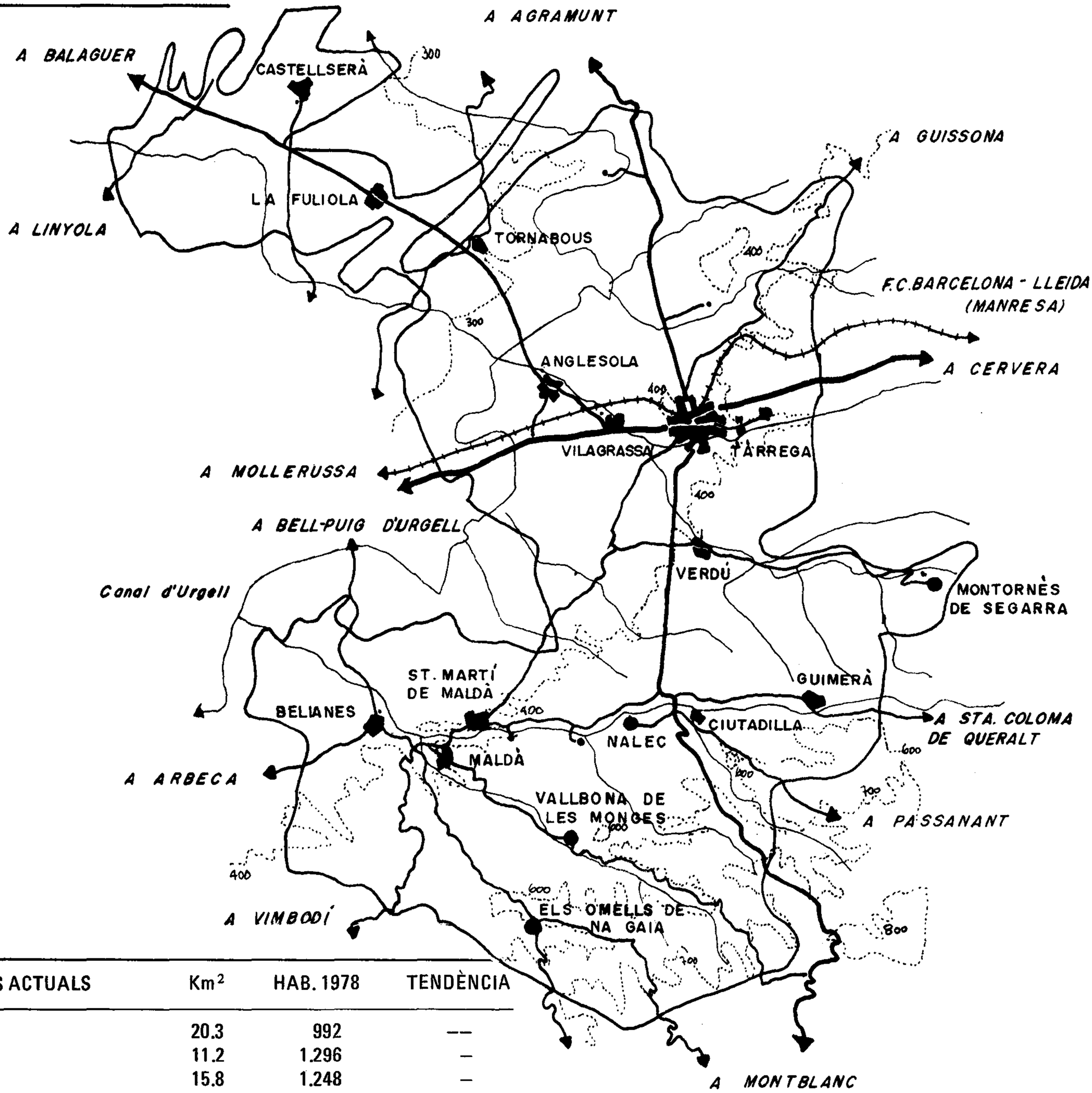
MUNICIPALIA DE SORT



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Rialb de Noguera	63.0	498	—
Sort	98.6	1.537	—
Soriguera	74.7	310	–
Baix Pallars	128.8	494	–
TOTAL	365.1	2.839	

En el sector pallarès limitat pels congostos de Llavorsí i de Collegats, la vila de Sort, que està emplaçada en el punt de la Vall de la Noguera, on comença l'única via d'accés a la Seu d'Urgell, ha esdevingut el nexe de relació d'un ampli sector, el centre comercial i de serveis que ha conferit unitat a aquelles terres.

MUNICIPALIA DE TÀRREGA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Tornabous	20.3	992	--
La Fuliola	11.2	1.296	-
Castellserà	15.8	1.248	-
Anglesola	23.6	1.408	-
Vilagrassa	19.7	474	-
Tàrrega	88.2	10.922	+
Verdú	35.1	1.016	--
Guimerà	25.4	557	--
Ciutadilla	16.6	295	--
Nalec	9.3	116	--
St. Martí de Maldà	35.1	930	--
Maldà	31.6	420	--
Montornès de Segarra	11.9	160	--
Vallbona de les Monges	44.9	307	--
Els Omells de Na Gaia	11.3	178	--
Belianes	15.7	675	--
TOTAL	415.7	20.994	

Municipalia que comprèn un sector de la plana urgellenca i dels relleus per on discorre el riu Corb. La ciutat de Tàrrega està emplaçada en una important cruïlla de comunicacions (carreteres Barcelona-Lleida i Tarragona-Andorra). Aquesta situació l'ha convertit en el lloc de màxima accessibilitat de la contrada. És la seu d'un mercat tradicional, d'activitats financeres i bancàries, centre d'una regió agrària i del seu sector industrial i ha vist créixer les seves funcions comarcals: és el veritable centre ordenador de l'extensa municipalia.

SAPEIRA

SALÀS

Embassament de St. Antoni

TALARN

TREMP

ABELLA DE LA CONCA

ISONA I CONCA DE DELLA

FIGUEROLA D'ORCAU

CASTELL DE MUR

GAVET

CONQUES

ISONA

LA GUARDIA DE NOGUERA

ST. SERNI

Embassament de Terradets

ST. ESTEVE DE LA SARGA

LLIMIANA

R. NOGUERA RIBAGORÇANA

R. NOGUERA PALLARESA

MUNICIPALIA DE TREMP

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Salàs	20.5	413	——
Talarn	29.8	372	—
Tremp	279.7	5.816	—
Abella de la Conca	77.7	209	——
Isona i Conca de Dellà	135.2	1.592	—
Gavet de la Conca	90.3	476	——
Llimiana	41.0	186	——
Castell de Mur	62.2	227	——
St. Esteve de la Sarga	92.0	206	——
TOTAL	828.4	9.497	

Tremp, que inicialment reduïa la seva direcció a les terres de la conca d'Orcau avui l'estén molt més, del Riumort fins a Comiols i Terradets. El pes demogràfic de Tremp, la diversificació dels serveis existents i l'estructura radial de la xarxa viària, han donat cohesió a les terres d'aquesta municipalia i han conferit a Tremp un indiscutible paper director.

MUNICIPALIA VALLS D'ÀNEU

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Alt Aneu	193	338	——
Esterri d'Aneu	8.5	564	—
La Guingueta	107.9	292	——
Espot	97.2	244	—
Vall de Cardós	56.5	473	—
Tírvia	8.7	117	——
Llavorsí	68.9	367	—
Farrera de Pallars	73.0	77	——
Esterri de Cardós	16.5	89	——
Lladorre	146.9	199	——
Alins	183.4	352	——
TOTAL	960.5	2.908	

Municipalia de les terres de l'Alt Pallars, d'una gran homogeneïtat derivada d'una dedicació ramadera i agrícola comuna. Està constituïda per les valls confluents d'Aneu, de Cardós i Ferrera: Llavorsí és la clau de les comunicacions i el centre de relacions de tota la zona, tot i que Esterri pot jugar un cert paper dirigent en el sector de la vall d'Aneu, paper que li és reforçat per haver estat el centre d'una comunitat pastoral que havia gaudit d'un règim jurídic particular.

ALT ÀNEU

VALÈNCIA D'ÀNEU

ESTERRI D'ÀNEU

R. NOGUERA PALLARESA

LA GUINGUETA

ESPOT

VALL DE CARDÓS

LLADORRE

ESTERRI DE CARDÓS

RIBERA DE CARDÓS

ALINS

TÍRVIA

FARRERA DE PALLARS

LLAVORSÍ

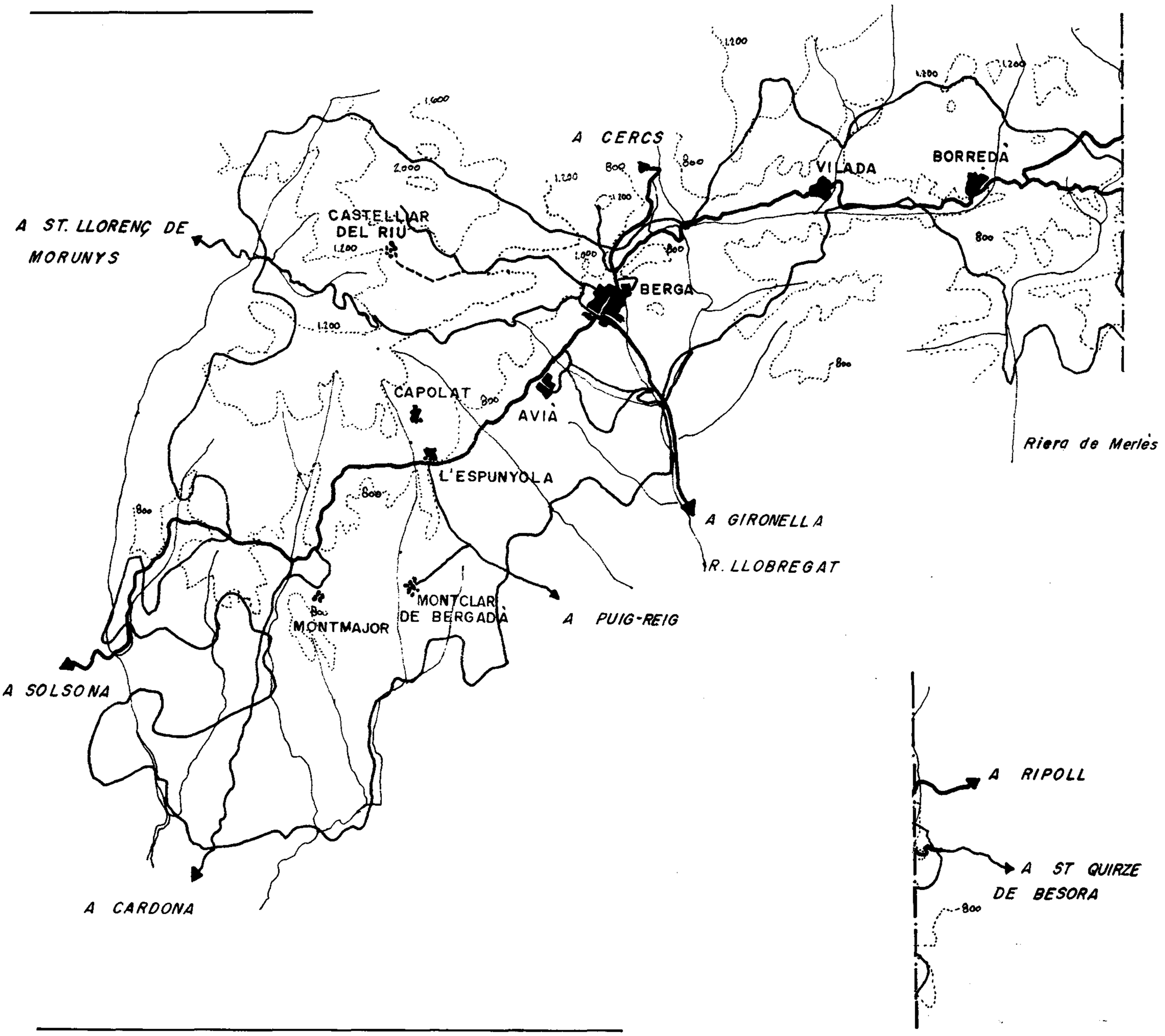
A VIELLA

A SORT

R. NOGUERA PALLARESA

manresa

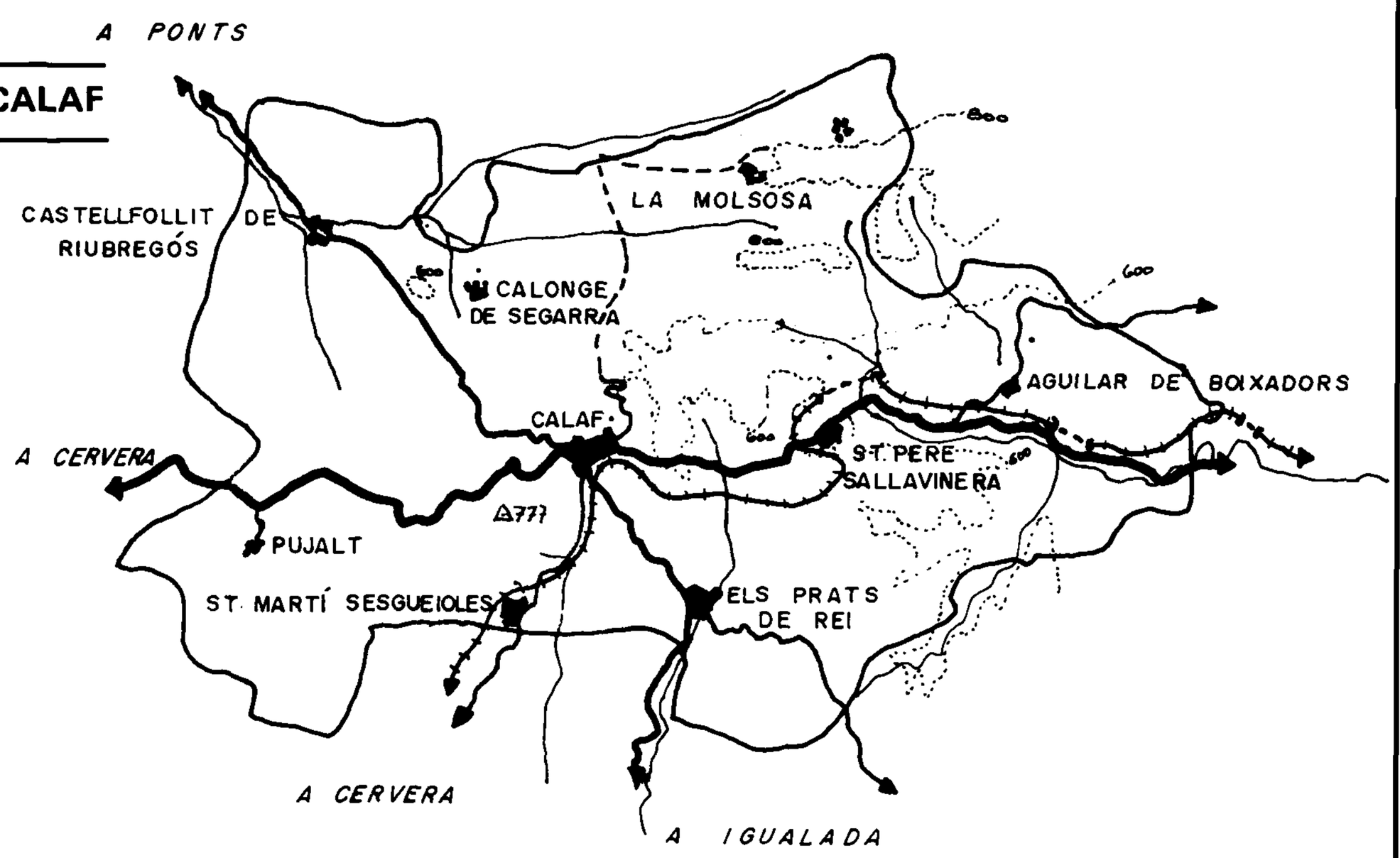
MUNICIPALIA DE BERGA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Castellar del Riu	32.6	177	–
Capolat	34.3	182	–
Avià	27.1	2.032	+
Berga	22.5	12.986	+
Vilada	22.5	625	–
Borredà	43.6	519	–
L'Espunyola	35.3	421	–
Montclar de Berguedà	22.1	288	–
Montmajor	75.8	750	–
TOTAL	293.3	17.803	

Berga, que ha exercit un poder d'atracció, per la seva funció comercial, financera i mercadal, damunt dels pobles berguedans, ha vist disminuir-la quant aquests s'han desenvolupat per raó de la implantació industrial. Malgrat tot continua essent el centre econòmic i de relació humana de tot aquest sector que constitueix la zona de contacte entre el conjunt de muntanyes prepirinenc i la depressió central, sobretot en el sector d'aigües avall del Llobregat, tal com es pot comprovar amb l'anàlisi de les trucades telefòniques.

MUNICIPALIA DE CALAF

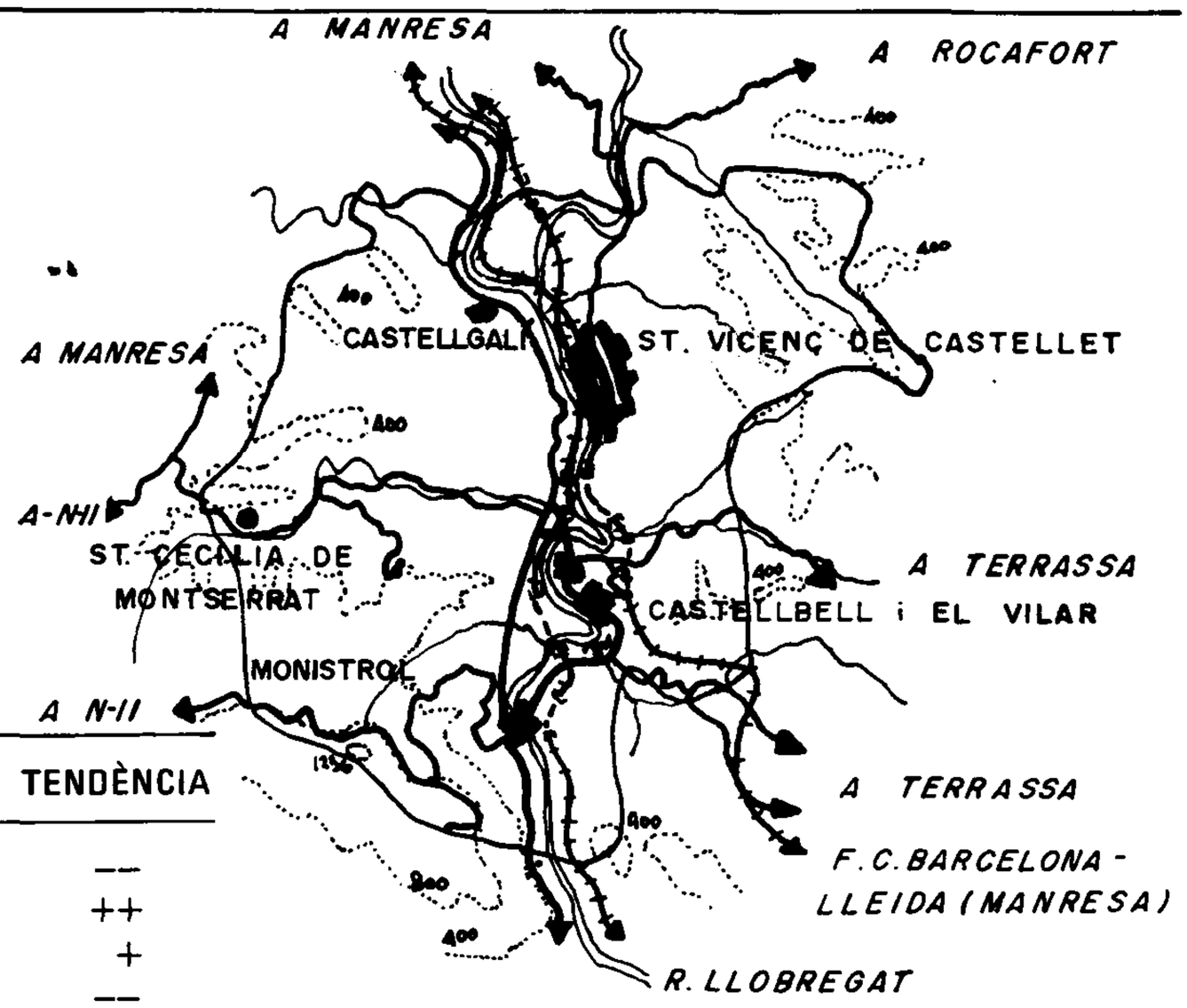


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Calaf	9.4	3.240	+
Castellfollit de Riubregós	26.3	304	–
Calonge de Segarra	37.7	209	–
St. Pere Sallavinera	21.9	189	–
Pujalt	31.7	191	––
St. Martí Sesgueioles	3.8	423	–
Els Prats del Rei	32.8	612	–
Aguilar de Boixadors	43.0	232	–
TOTAL	206.6	9.342	

A la part septentrional de l'altiplà de la Segarra, Calaf veié reforçada la seva funció directora pel pas del ferrocarril de Barcelona a Lleida i per l'expansió de la xarxa de comunicacions radials. D'altra banda, existeix una certa homogeneïtat física i de condicions de vida entre les terres del rodal, en què el paper de Calaf es reafirma per ésser el punt de màxima accessibilitat. Malgrat tot, la migradesa d'aquesta municipalia es reflecteix en l'anàlisi de les trucades telefòniques segons la qual Calaf només esten la seva influència per la Vall del Llobregós.

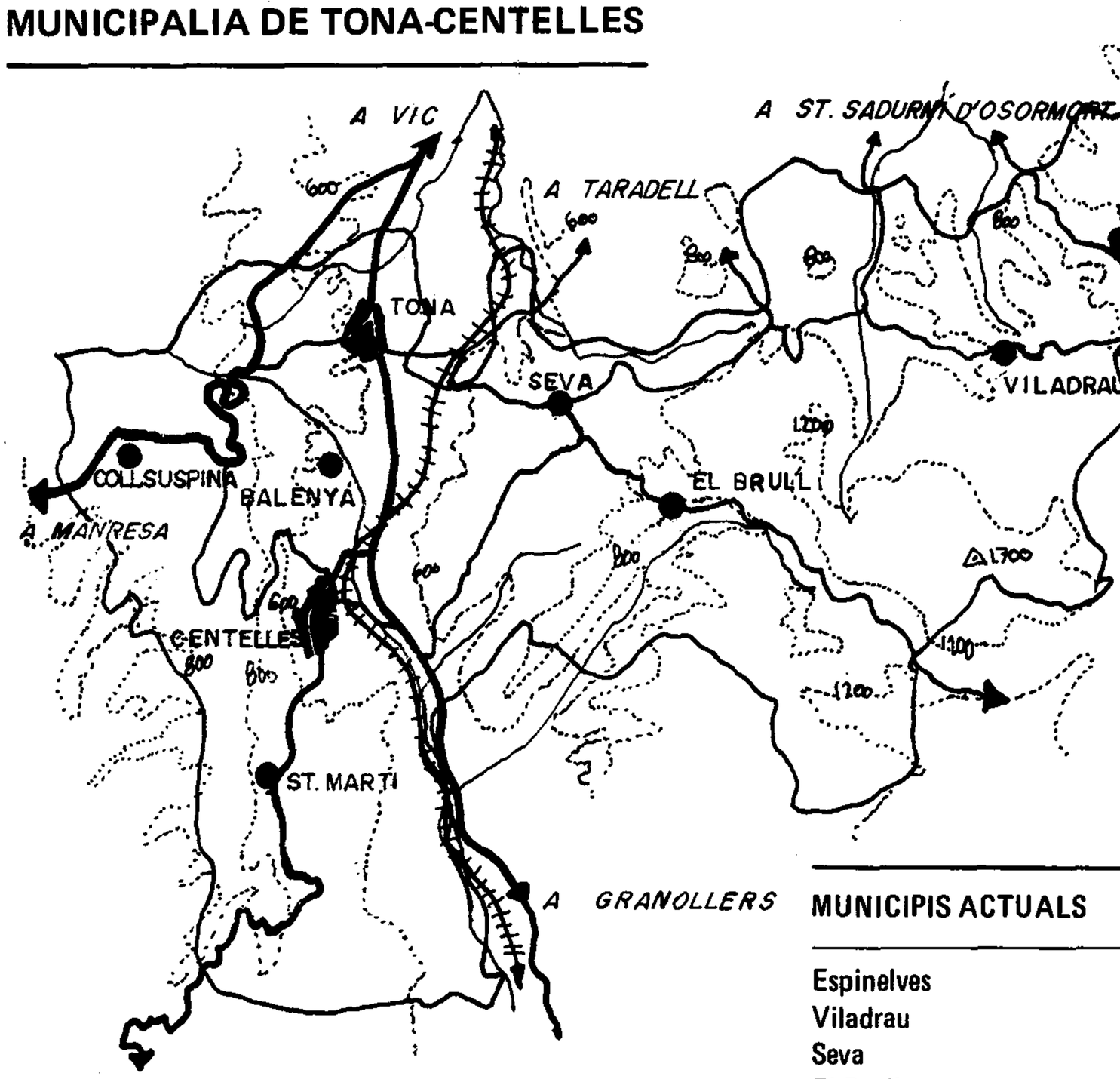
MUNICIPALIA DE CASTELLET

Municipalia que s'inclou en la conca excavada pel Llobregat en el punt de la seva confluència amb el Cardener. La limiten els estrets de Vilanova i de Castellgalí, aigües amunt dels rius, i del Cairat, al peu de Montserrat, al sud. Es una contrada agrícola amb la presència d'una indústria tèxtil força important que ha generat unes relacions de base diària que confereixen cohesió a la rodalia, malgrat la seva vinculació a Manresa.
St. Vicenç, el seu nucli més industrial, és el centre de relació de la demarcació.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Castellgalí	17.2	915	––
St. Vicenç de Castellet	17.1	8.033	++
Castellbell i el Vilar	28.2	3.490	+
Monistrol	13.3	242	––
	12.0	2.817	+
TOTAL	87.8	15.497	

MUNICIPALIA DE TONA-CENTELLES

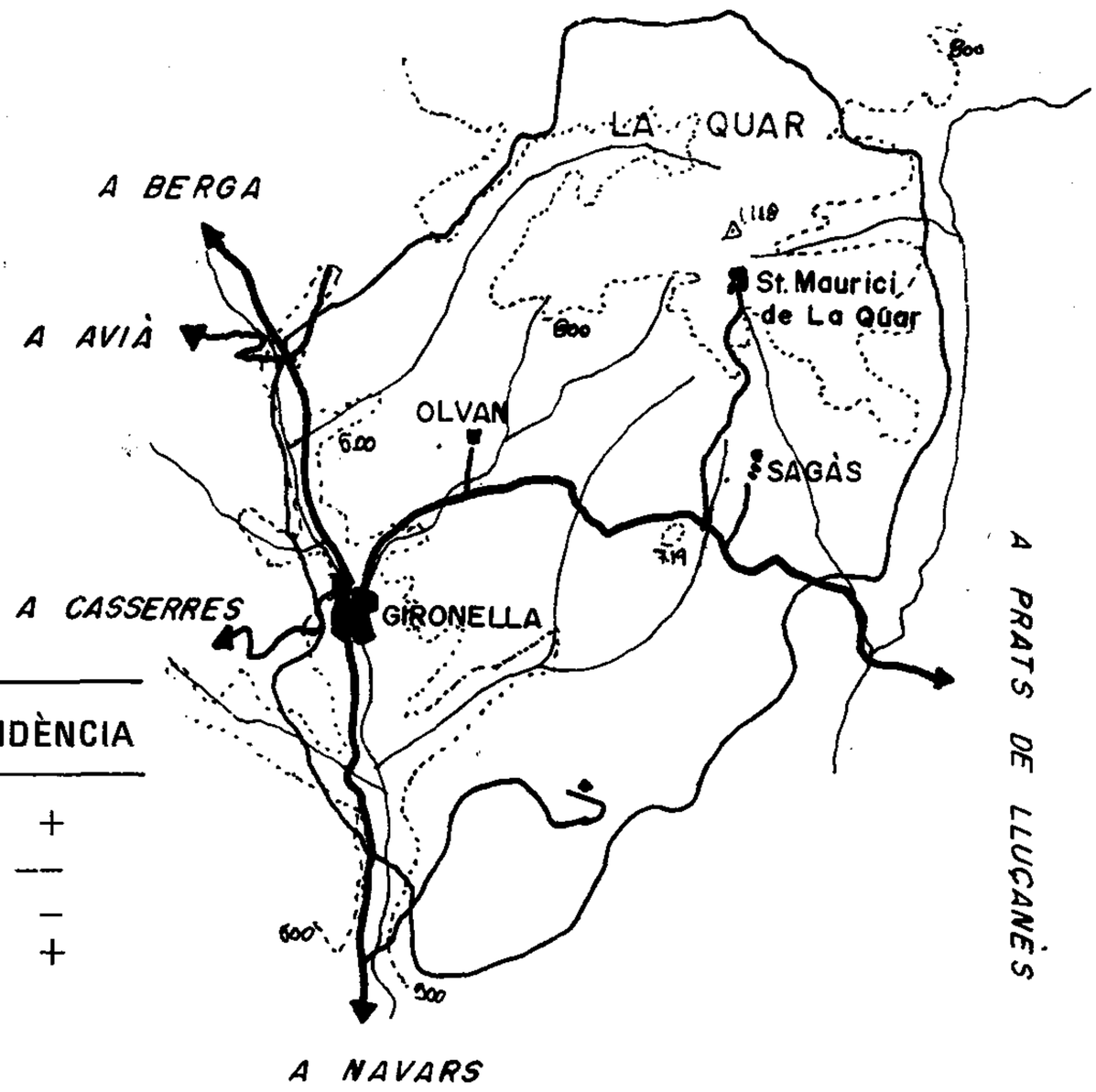


Són terres del sector meridional de la Plana de Vic, limitades entre el Congost i el collet de Malla: hi ha un sector agrari i una àrea industrial, a Centelles, Tona, estació de Balenyà, els Hostalets, etc. L'eix de la municipalia són les comunicacions Barcelona-Vic, al voltant de les quals se situa la principal activitat industrial. Aquesta vertebració permet la seva individualització respecte de la resta de la Plana.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Espinelves	17.6	272	−
Viladrau	50.6	776	−
Seva	29.1	1.394	+
El Brull	41.1	182	−
Centelles	15.1	5.563	+
St. Martí de Centelles	25.7	776	+
Balenyà	18.5	2.854	+
Collsuspina	14.9	201	−
Tona	16.5	5.011	+
TOTAL	229.1	17.029	

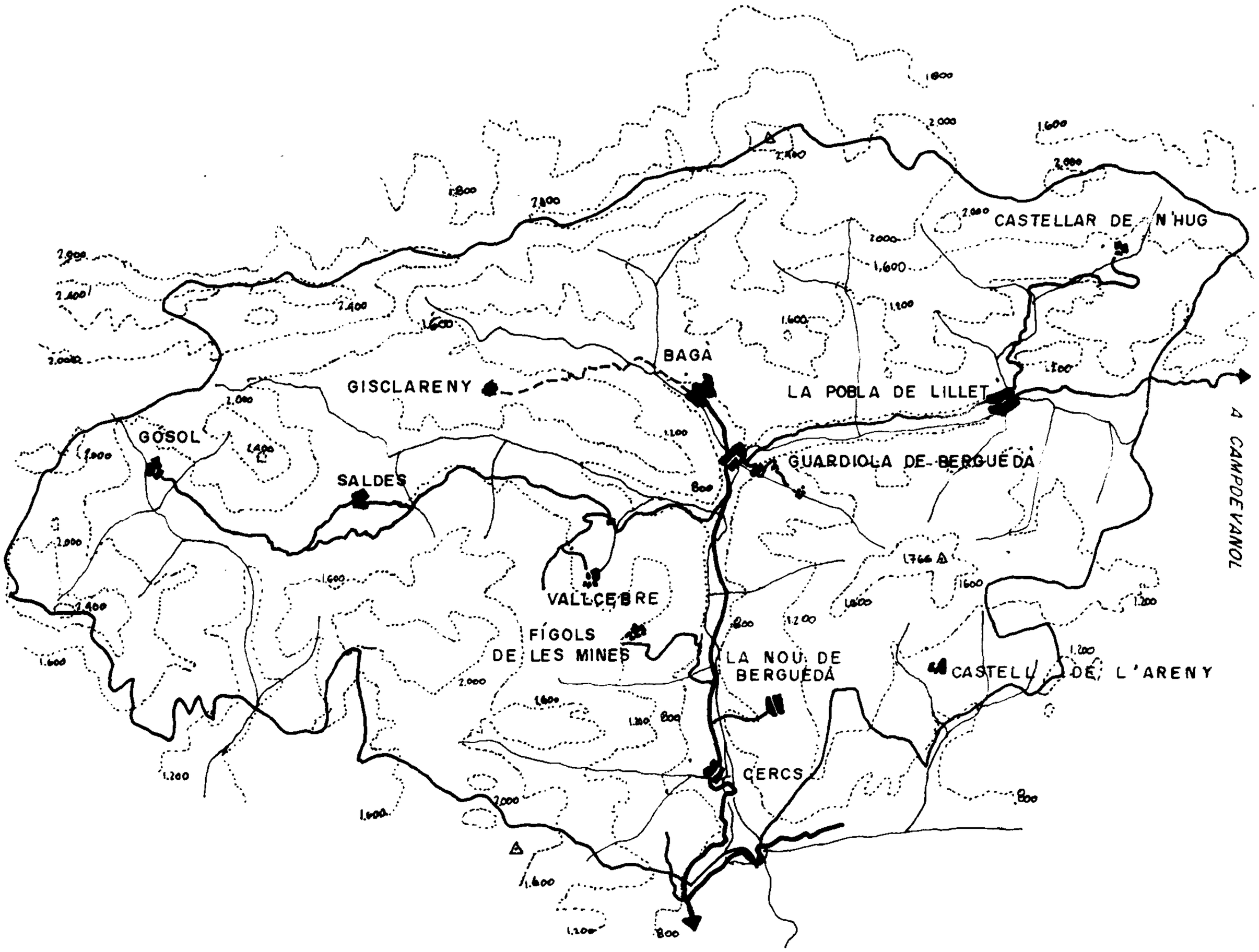
MUNICIPALIA DE GIRONELLA

El centre tèxtil de Gironella, en la vall del Llobregat, està emplaçat on arrenca el camí que porta al Lluçanés. La seva ubicació i la seva dedicació industrial n'han fet un centre d'atracció, sobretot, vers els municipis de la riba esquerra del riu per raó de l'existència de vincles laborals amb aquests pobles que, necessàriament, s'han de relacionar amb Gironella en haver de passar-hi si es volen dirigir als centres de Manresa o de Berga. Aquest paper es veu clarament, analitzant les relacions telefòniques que tenen per centre Gironella.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Olvan	35.7	1.538	+
La Quar	37.9	63	−−
Sagàs	44.9	272	−
Gironella	6.8	5.728	+
TOTAL	125.3	7.601	

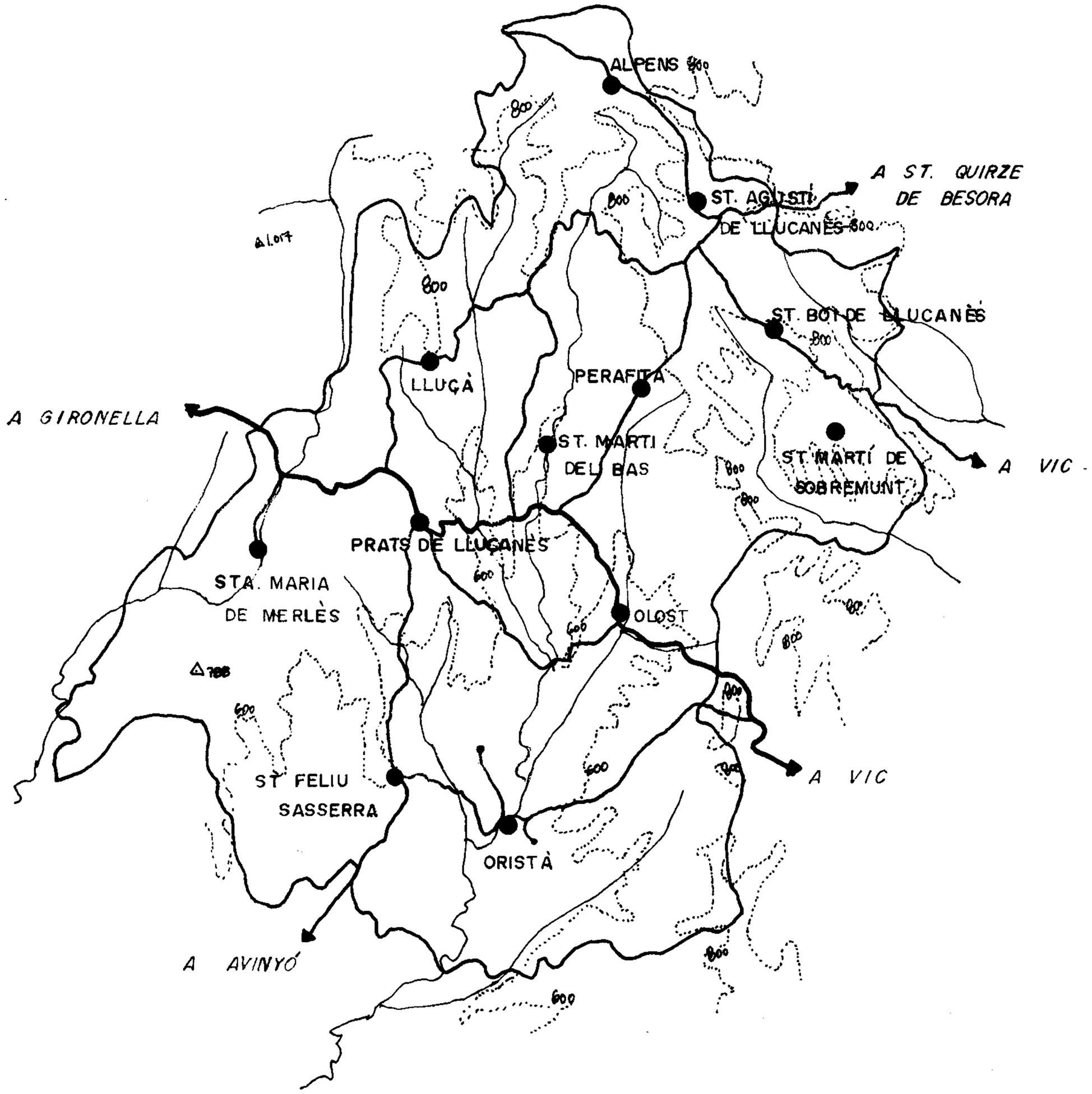
MUNICIPALIA DE GUARDIOLA DE BERGUEDÀ CERCS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Gòsol	67.3	213	——
Saldes	66.6	299	——
Gisclareny	36.8	22	——
Vallcebre	27.9	455	—
Fígols de les Mines	29.5	54	——
Cercs	46.9	2.294	+
Bagà	43.0	2.151	+
Guardiola de Berguedà	73.2	1.407	+
La Nou de Berguedà	25.0	163	—
Castell de l'Areny	39.0	47	——
La Pobla de Lillet	51.3	2.002	—
Castellar de N'Hug	46.8	144	——
TOTAL	553.3	9.251	

Aquesta demarcació abasta les terres muntanyoses de la regió berguedana, limitades entre l'embassament de la Baells i el curs alt del Llobregat i els seus afluents de capçalera. Aquesta entitat té un sector agrari i ramader, però les relacions diàries amb el sector industrial i miner d'aigües avall fa que s'hagi de tractar d'una sola entitat territorial.

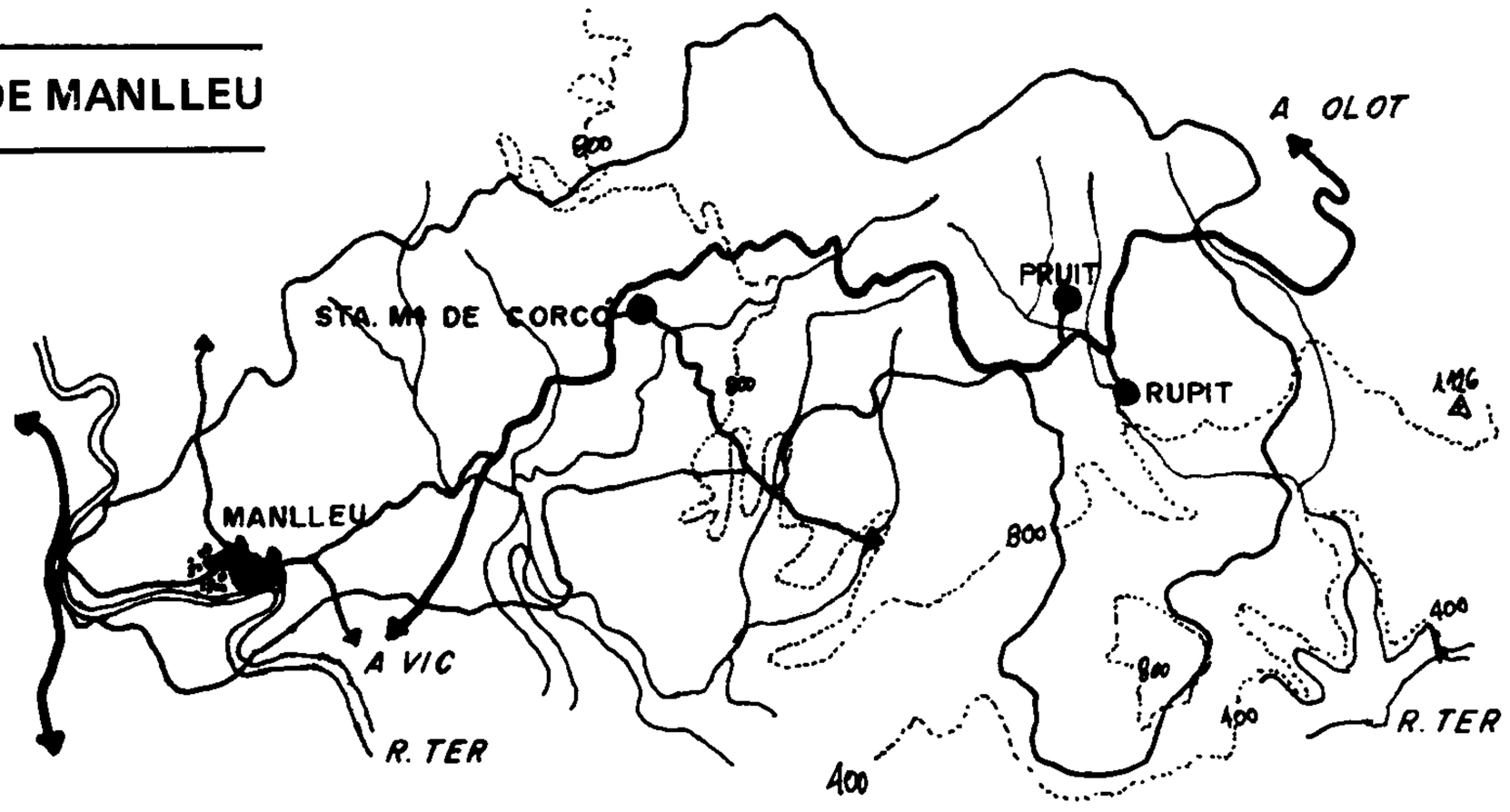
MUNICIPALIA DEL LLUÇANÈS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Alpens	13.8	257	–
St. Agustí de Lluçanès	13.3	139	–
Lluçà	53.5	312	–
Perafita	18.4	365	–
St. Boi de Lluçanès	21.1	524	–
Sobremunt	13.6	76	––
St. Martí d'Albars	14.7	180	–
Sta. Maria de Merlès	51.4	414	–
St. Feliu Sasserra	23.1	652	–
Oristà	71.3	1.000	–
Prats de Lluçanès	13.2	2.014	+
Olost	24.6	975	+
TOTAL	338.0	6.908	

A l'altiplà situat en l'interfluvi del Ter i del Llobregat, es troba aquesta demarcació de tipus marcadament agrari, malgrat una certa implantació industrial. Són, per tant, terres caracteritzades per un fons històric comú efectuat en una unitat fisiogràfica ben determinada, i en la qual tenen lloc unes activitats econòmiques homogènies. Prats, situat en la principal carretera que travessa la contrada és la població de màxima accessibilitat i el centre més extens de serveis generals.

MUNICIPALIA DE MANLLEU

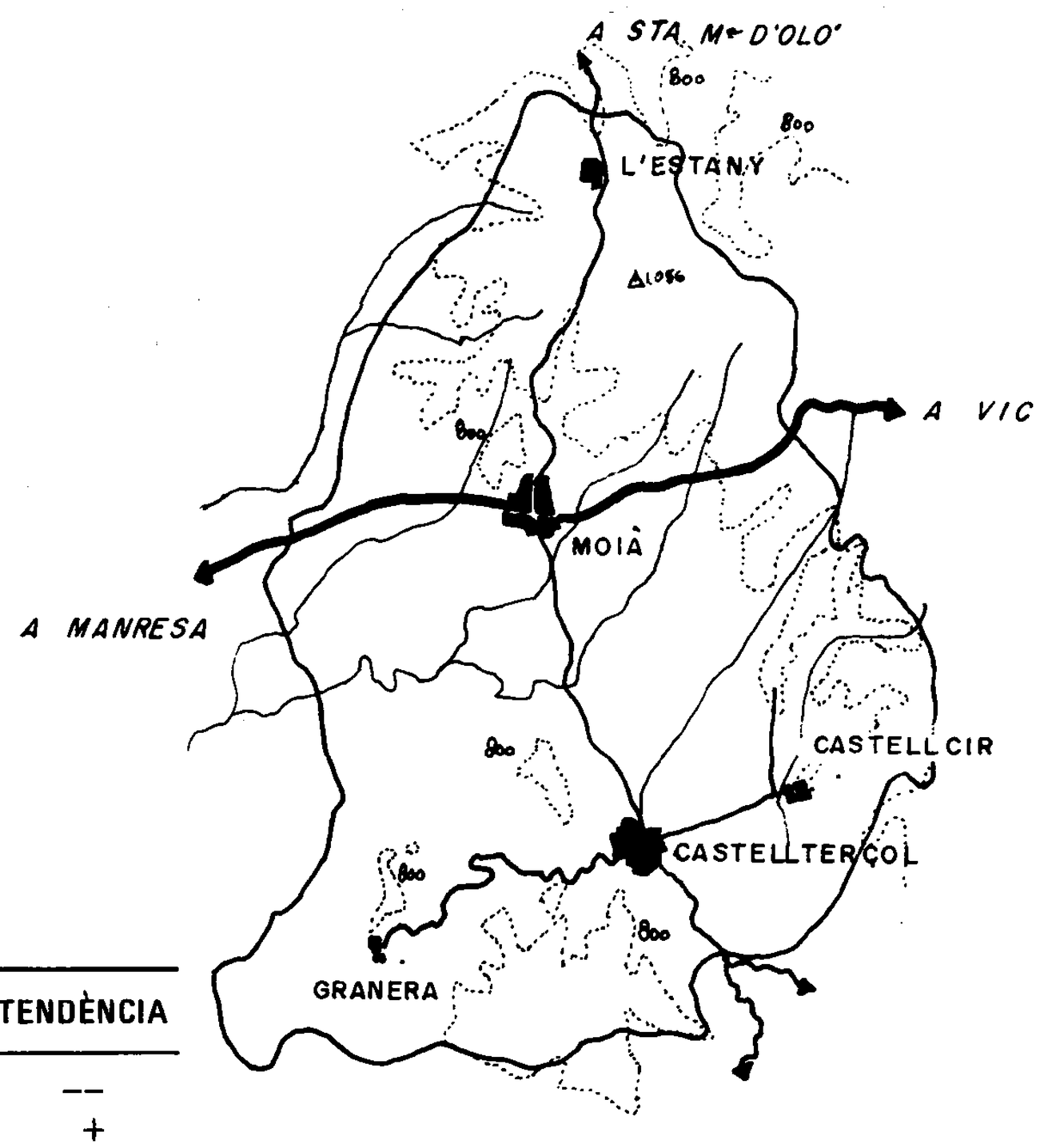


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Manlleu	17.2	15.796	+
Sta. Maria de Corcó	62.0	1.866	–
Rupit-Pruit	47.7	404	–
TOTAL	126.9	18.066	

Vertebrada per la carretera que des de Manlleu s'enlaira vers el Collsacabra, i disputant-se el fons de la Plana amb el centre comarcal de Vic, aquesta municipalia, des del segle passat, s'ha caracteritzat per la seva marcada dedicació industrial. Manlleu ha generat unes relacions de base diària amb les poblacions properes, concedint una gran cohesió a la municipalia.

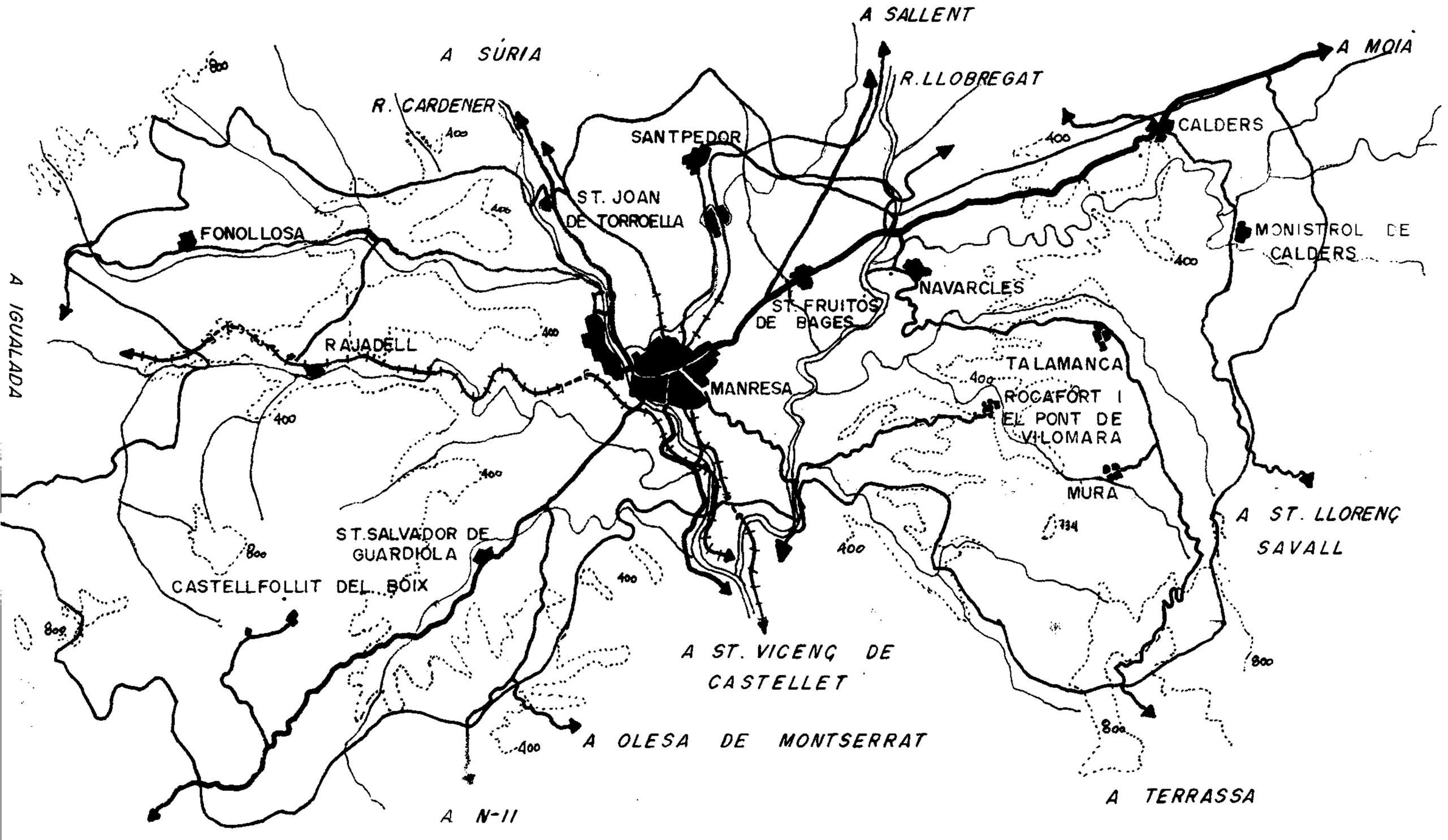
MUNICIPALIA DEL MOIANÈS

En l'interfluvi del Llobregat i del Congost, aquesta demarcació comprèn la major part de l'altiplà del Moianès, des dels trencats de St. Feliuet a les gorges de St. Quirze. Es una àrea homogènia dedicada al conreu dels cereals, a l'explotació de la fusta i a la criança de bestiar estabulat. Moià n'és el seu centre: amb manifestacions industrials, comercials, de serveis diversos, etc. L'estructura radial de la xarxa de comunicacions, de la que Moià n'és el centre, permet la integració i cohesió de tots els nuclis de la municipalia, com es desprèn de l'anàlisi de les relacions telefòniques.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
L'Estany	10.1	381	––
Moià	75.1	3.132	+
Castellterçol	31.6	2.036	–
Castellcir	34.5	239	–
Granera	24.0	59	––
TOTAL	175.3	5.847	

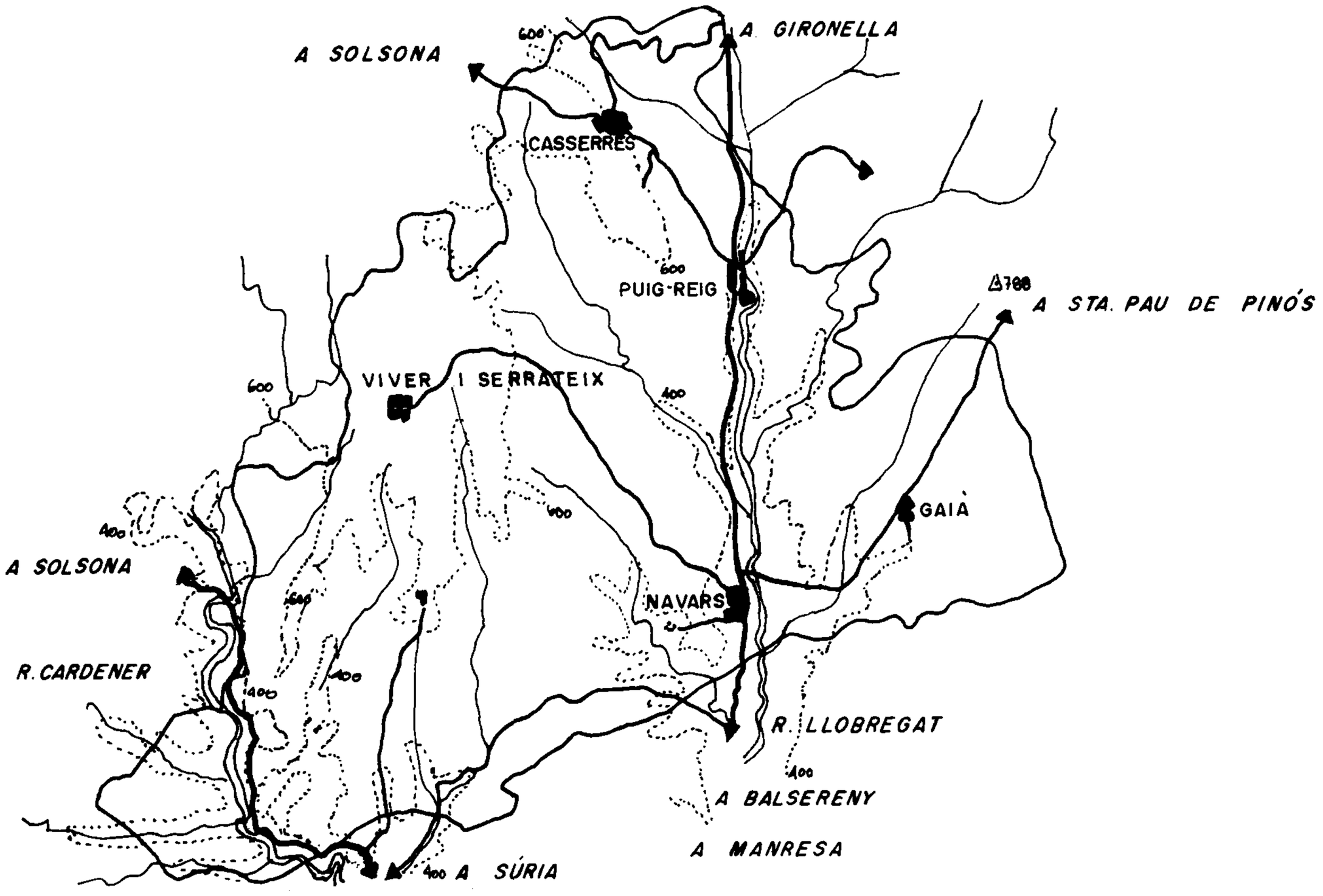
MUNICIPALIA DE MANRESA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Manresa	41.2	68.213	+
St. Joan de Torroella	16.3	7.363	++
Santpedor	16.8	3.278	+
St. Fruitós de Bages	22.1	3.660	+
Navarcles	5.5	4.414	+
Rajadell	45.3	256	−
Fonollosa	51.9	635	−
St. Salvador de Guardiola	37.0	537	−
Castellfollit del Boix	59.4	348	−
Calders	33.0	479	−
Monistrol de Calders	21.9	611	−
Talamarca	5.0	80	−
Mura	53.4	171	−
TOTAL	408.8	86.767	

Aquesta demarcació ocupa el fons de la cubeta de Bages, entre l'altiplà del Moianès i els costers segarrencs. Prop de la Serralada Prelitoral s'ajunten les canals dels rius Llobregat i Cardener: allà s'emplaça la ciutat de Manresa. Des de sempre, Manresa ha exercit un notable poder d'atracció damunt les contrades veïnes. La diversificació industrial i la xarxa viària convergent, han reforcat el paper de la ciutat, tant en el seu rodal immediat, veritable ciutat no urbanitzada, com en l'aspecte de centre regional, per raó de l'exercici de nombroses funcions i serveis, essent, com a conseqüència, molt intenses les relacions de residència-treball de base diària, tal com es desprèn de l'anàlisi de les trucades telefòniques en què apareix molt clar l'entorn immediat de Manresa i la seva àrea més extensa o subregional que apareix destacant-se sobre les altres poblacions de la Catalunya interior en l'anàlisi de les relacions diàries residència-treball.

MUNICIPALIA DE PUIG-REIG



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Viver i Serrateix	66.8	583	−
Casserres	28.9	1.995	+
Gaià	30.9	217	−−
Navars	81.7	5.472	+
Puig-Reig	46.2	5.739	+
TOTAL	254.5	14.006	

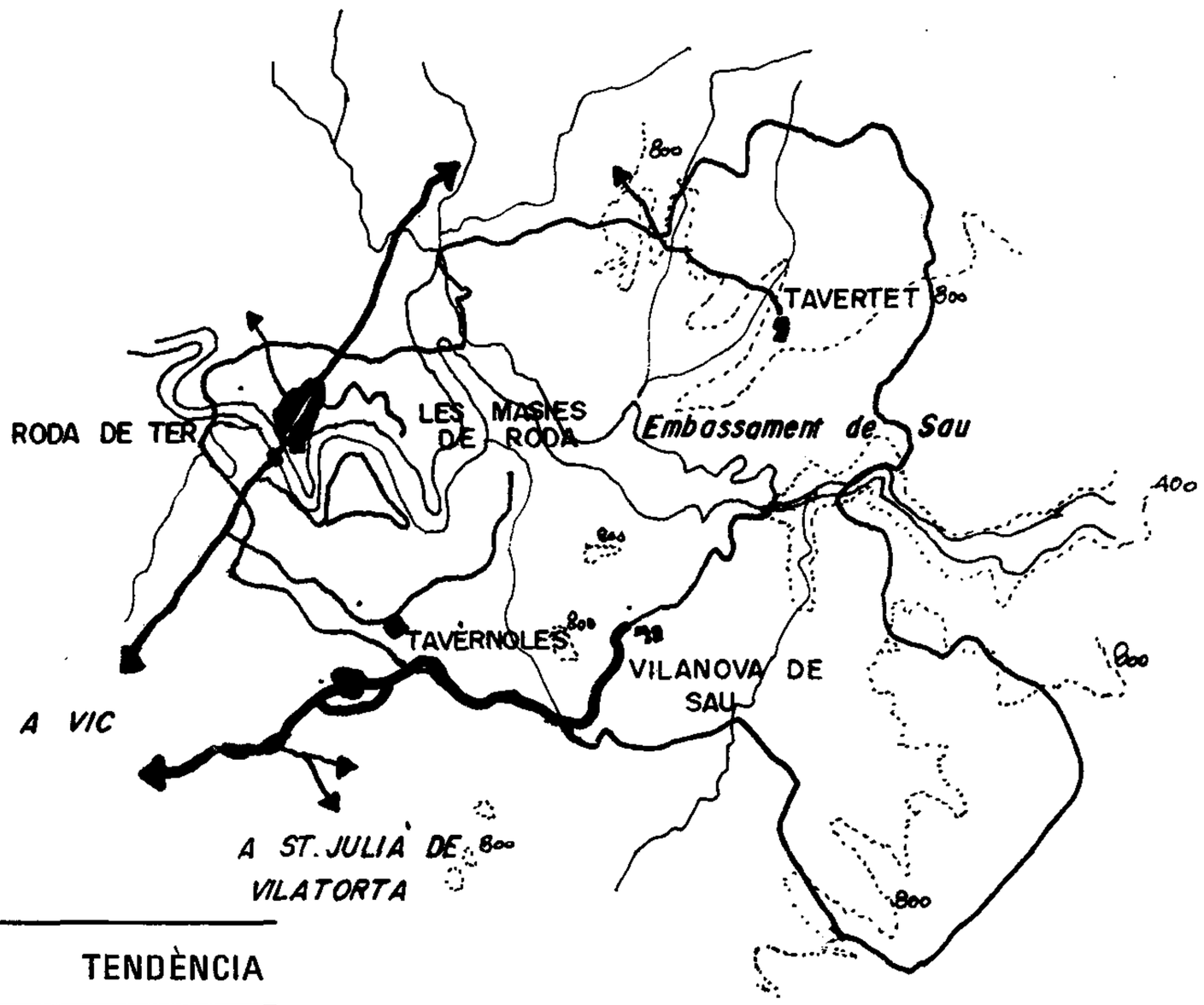
Municipalia situada en la vall del Llobregat en un sector on la industrialització ha determinat l'establiment d'intenses relacions de base diària entre els pobles que la componen, que es comuniquen amb l'eix Puig-reig-Navars mitjançant les carreteres que arrenquen d'aquests dos punts i que constitueixen l'entorn rural del centre cohesionador altament industrialitzador. Aquesta estructura també queda reflectida en l'anàlisi de les trucades telefòniques.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Sallent de Llobregat	65.8	8.793	+
Balsareny	36.6	3.886	+
Avinyó	62.6	1.993	+
Sta. Ma. d'Oló	64.2	1.082	−
Castellnou de Bages	29.2	86	−−
Artés	17.9	4.016	+
TOTAL	276.3	19.856	

Sallent i Balsareny, ran del Llobregat, han desenvolupat una indústria i unes activitats minaires que han generat unes relacions de base diària amb els pobles del seu rodal. Això confereix una cohesió al sector que permet la seva individualització, en funció, a més, d'una xarxa viària complementària de la carretera que segueix el curs del Llobregat, principalment la riera d'Oló, que permet la inclusió, en aquesta entitat, de Sta. Maria i d'Avinyó, fet que ja justifica l'anàlisi de les relacions residència-treball i d'altres.

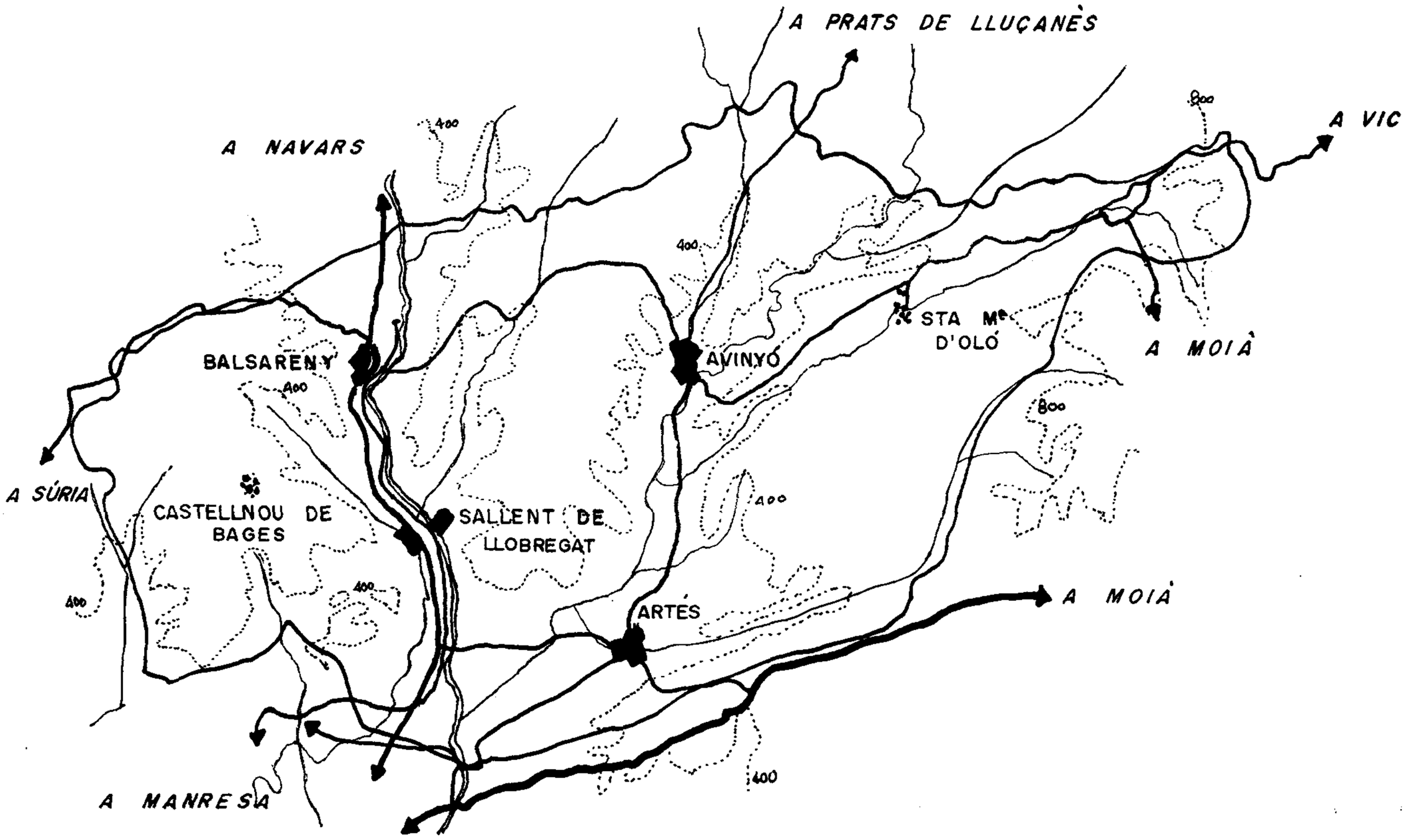
MUNICIPALIA DE RODA DE TER

El nucli de Roda posseeix una important implantació industrial, fonamentada en el tèxtil. Aquest fet permet que Roda faci el paper de centre rodal, en generar unes relacions de base diària, amb l'atracció de parts importants de la població activa dels municipis propers, alguns d'ells ja endinsats en les vessants occidentals de les Guilleries. Roda és un mercat de treball i això permet i aconsella la individualització d'aquesta municipalia.

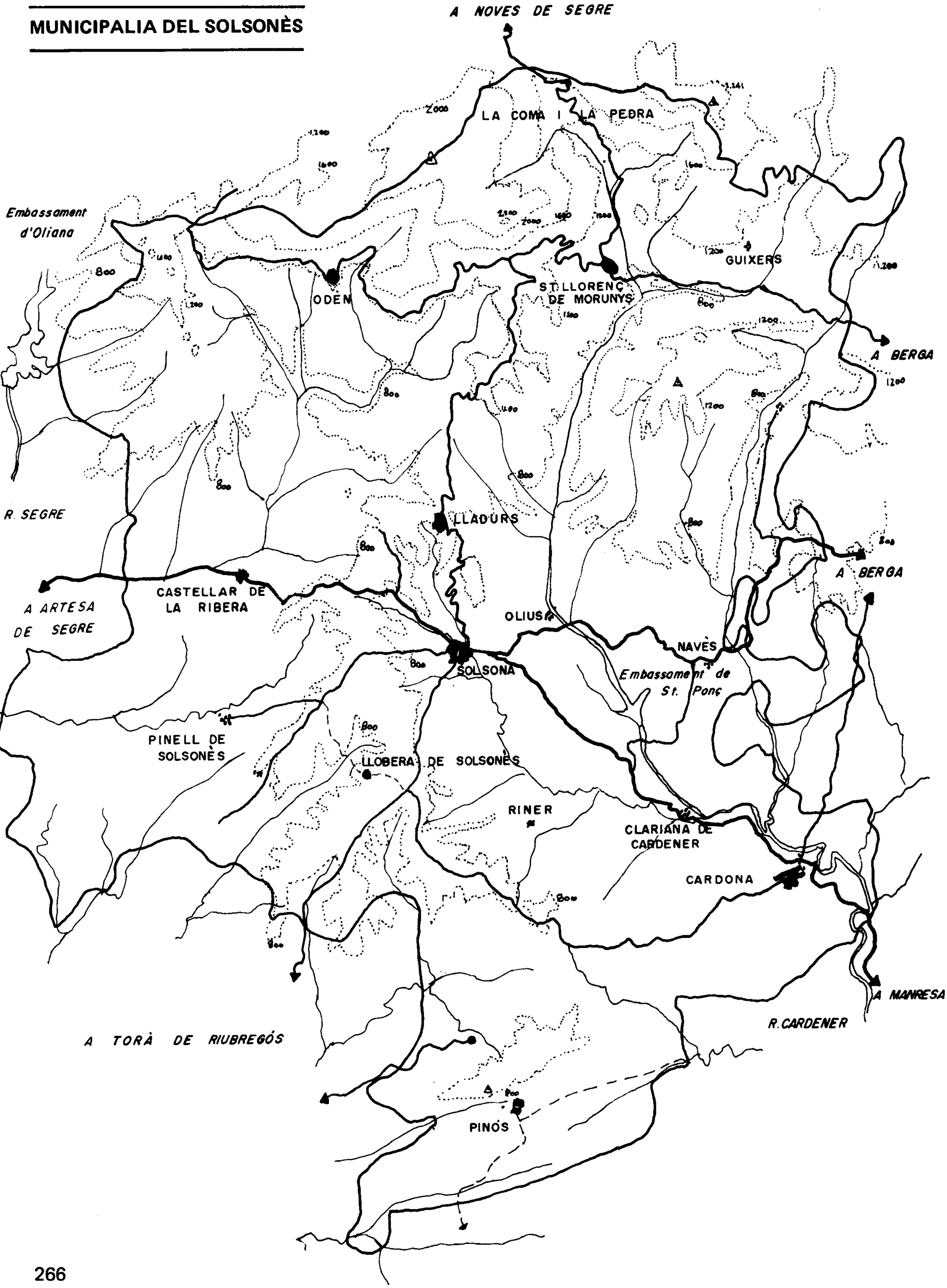


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Les Masies de Roda	16.4	577	+
Roda de Ter	2.9	4.614	+
Tavertet	32.2	103	−
Tavèrnoles	19.1	177	−
Vilanova de Sau	58	365	−
TOTAL	128.6	5.936	

MUNICIPALIA DE SALLENT



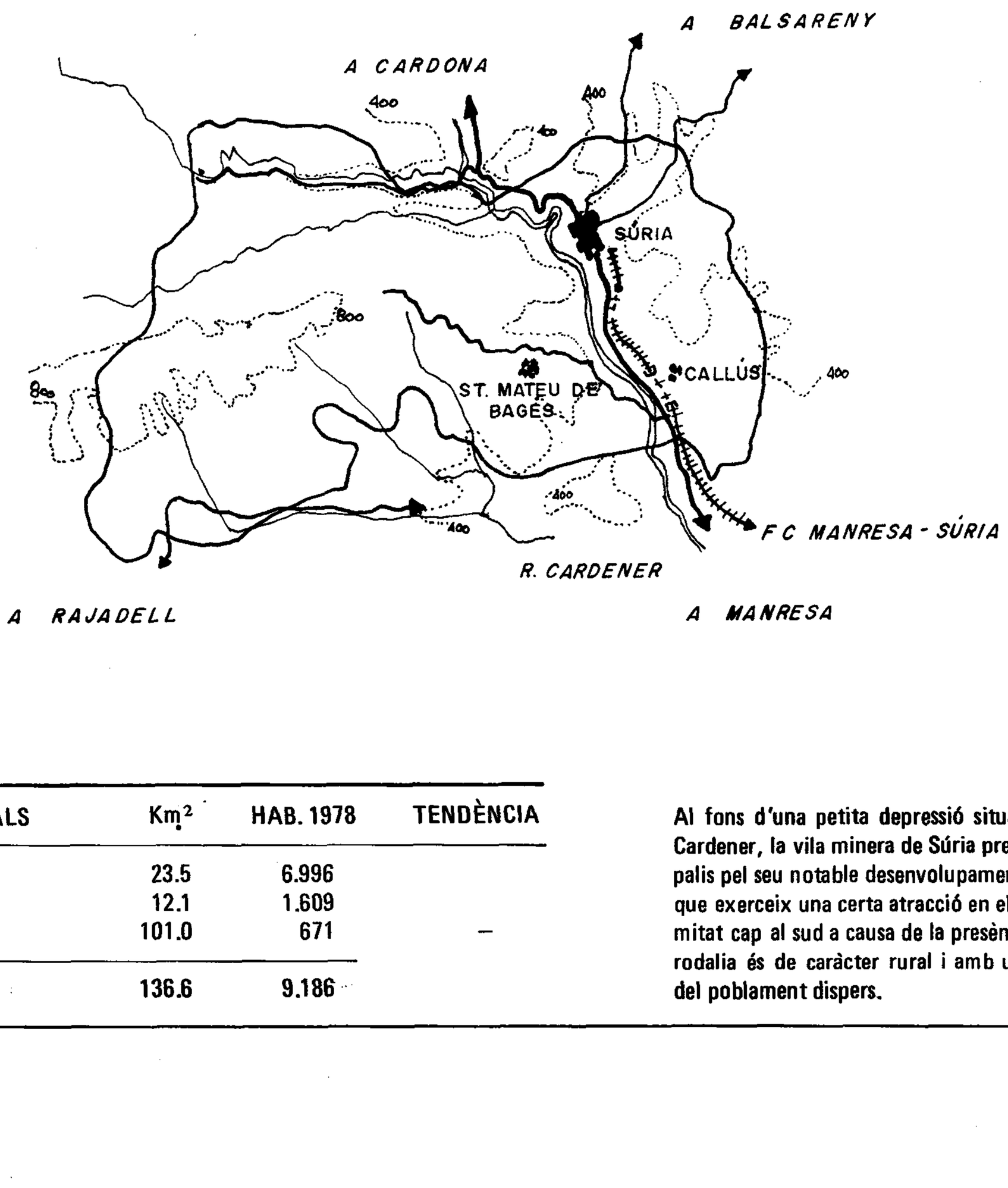
MUNICIPALIA DEL SOLSONÈS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Coma i La Pedra	60.6	365	−−
St. Llorenç de Morunys	4.2	882	++
Odèn	113.0	413	−−
Lladurs	120.6	396	−−
Olius	53.4	453	−−
Solsona	18.1	6.258	+
Castellar de la Ribera	60.1	195	−−
Pinell de Solsonès	91.1	358	−−
Llobera de Solsonès	38.8	291	−−
Riner	47.2	308	−−
Clariana de Cardener	40.4	221	−−
Cardona	66.4	6.932	−−
Navès	145.8	436	−−
Guixers	66.0	197	−−
TOTAL	921.7	17.705	

Aquesta municipalia comprèn totes les terres solsonenses, les de la vall de Lord, agràries i ramaderes, i les de l'altiplà, fins a la serra de Pinós i la serra de la Garriga. En aquest segon sector cal incloure-hi l'àmplia vall oberta pel Cardener, des de St. Ponç a l'entrada del congost de Súria. El poblament és molt escampat, si exceptuem els nuclis de Solsona i de Cardona, ambdós, centres de serveis, centre administratiu el primer, i industrial i minaire, l'altre. Són terres poc articulades que depenen, a més, del centre subregional de Manresa.

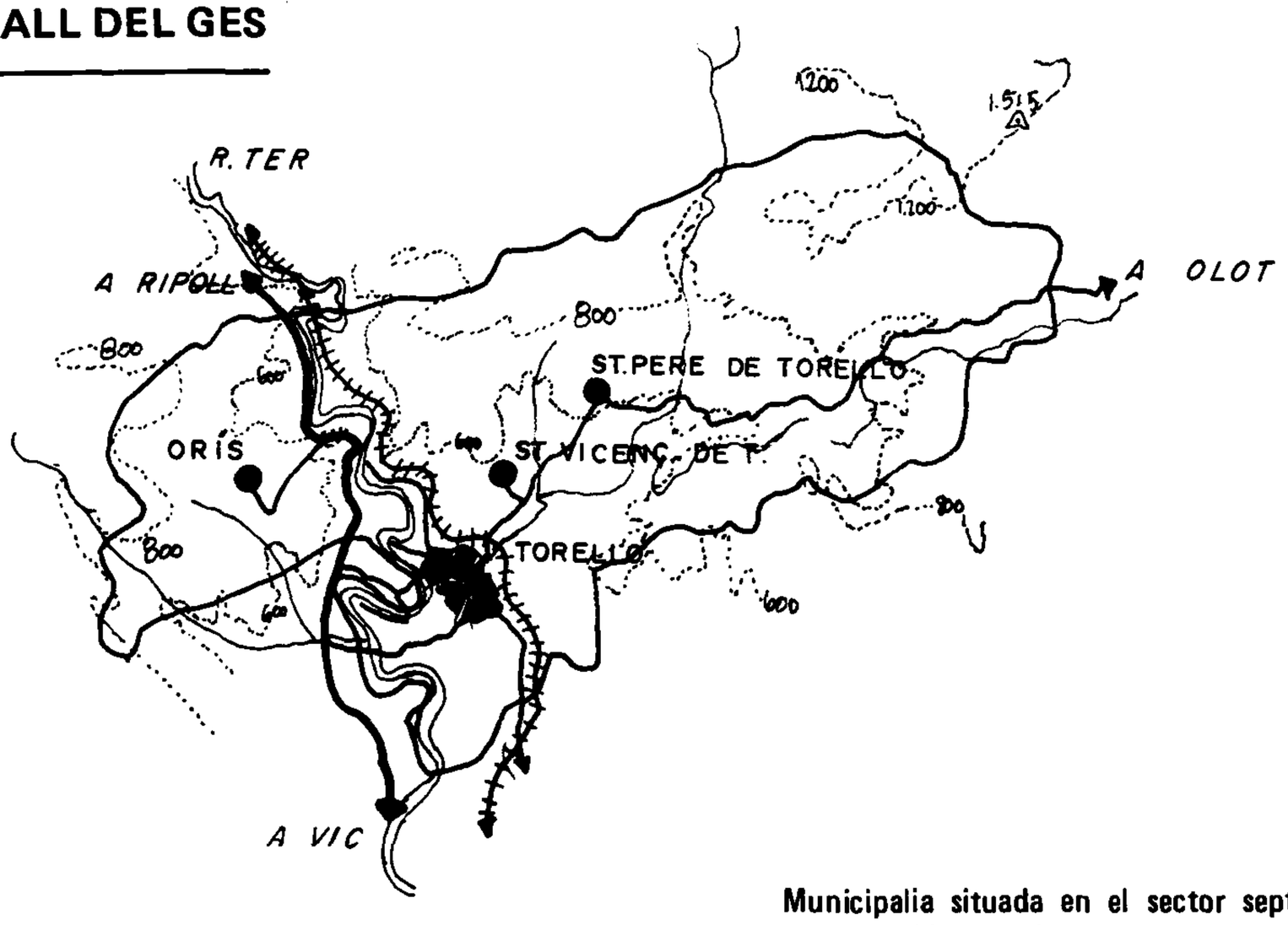
MUNICIPALIA DE SÚRIA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Súria	23.5	6.996	
Callús	12.1	1.609	
St. Mateu de Bages	101.0	671	−
TOTAL	136.6	9.186	

Al fons d'una petita depressió situada al llarg del riu Cardener, la vila minera de Súria presideix una municipalis pel seu notable desenvolupament urbà i econòmic que exerceix una certa atracció en el seu rodal, molt limitat cap al sud a causa de la presència de Manresa. La rodalia és de caràcter rural i amb un total predomini del poblament dispers.

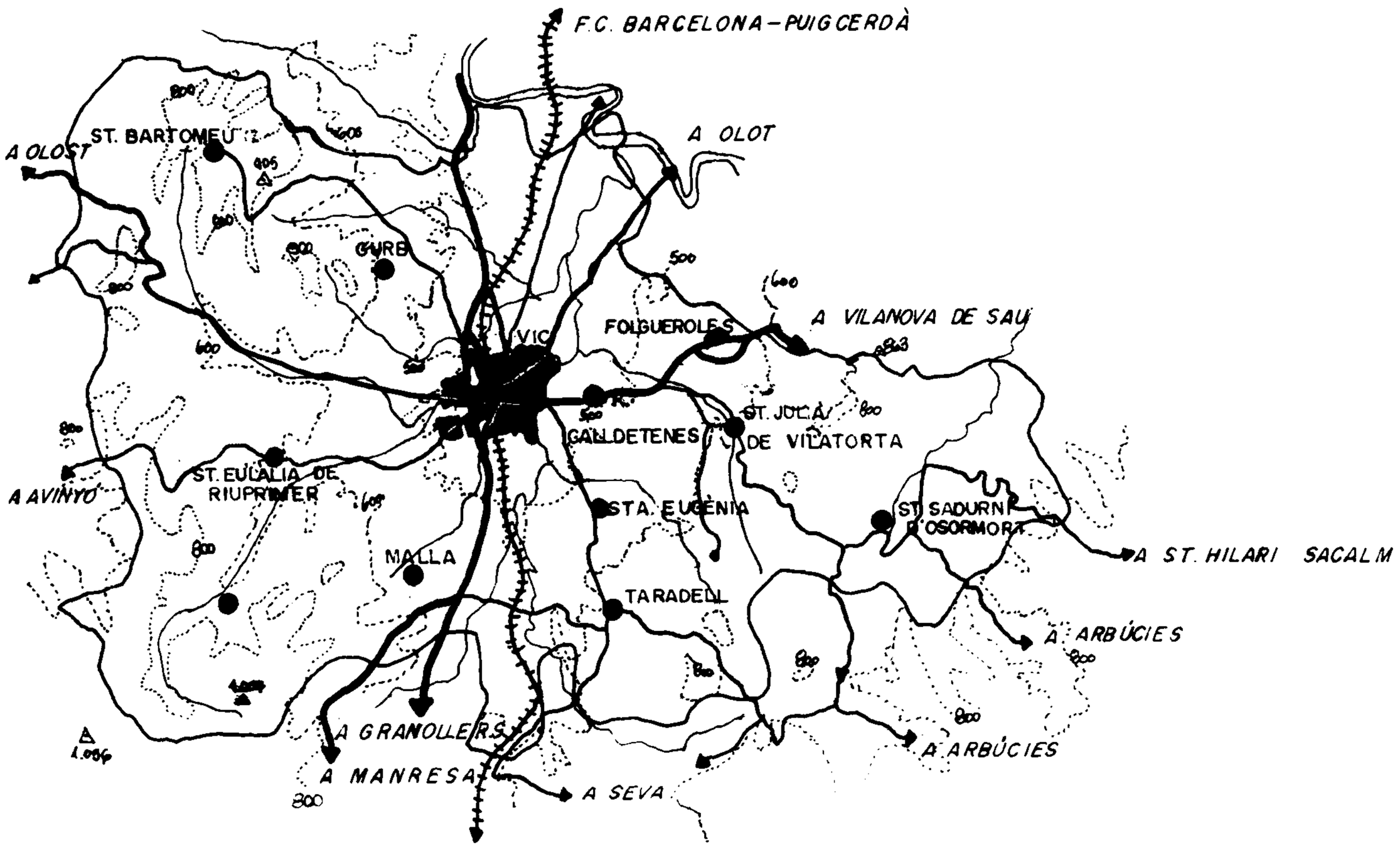
MUNICIPALIA DE LA VALL DEL GES



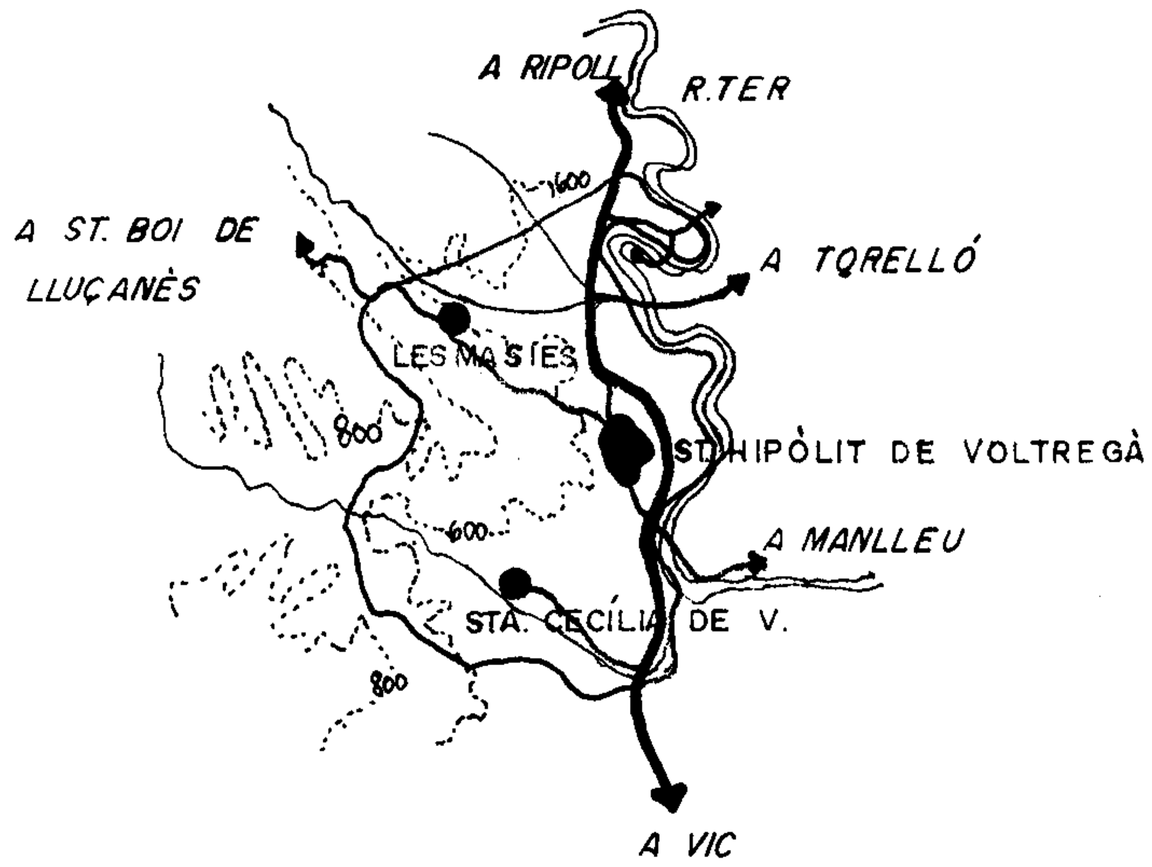
MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Oris	27.3	408	−
St. Pere de Torelló	57.5	2.038	−
St. Vicenç de Torelló	6.6	1.886	+
Torelló	13.5	10.627	+
TOTAL	104.9	14.959	

Municipalia situada en el sector septentrional de la plana de Vic on s'eixampla el congost obert pel Ter en el punt de l'aiguabarreig amb el Ges. Pel sud, la municipalia s'acaba pels costers de Vinyoles. El desenvolupament de Torelló és degut a la indústria que s'hi instal.là en aprofitar l'aigua com a força motriu. La indústria ha generat unes intenses relacions de residència-treball amb els pobles de l'entorn, situats en la riba esquerra del Ter, excepte Orís, que també, per les mateixes raons, s'inclou a la municipalia.

MUNICIPALIA DE VIC



MUNICIPALIA DE VOLTREGÀ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
St. Hipòlit de Voltregà	1.0	3.279	+
Les Masies de Voltregà	22.3	2.341	+
Sta. Cecília de Voltregà	8.6	210	–
TOTAL	31.9	6.280	

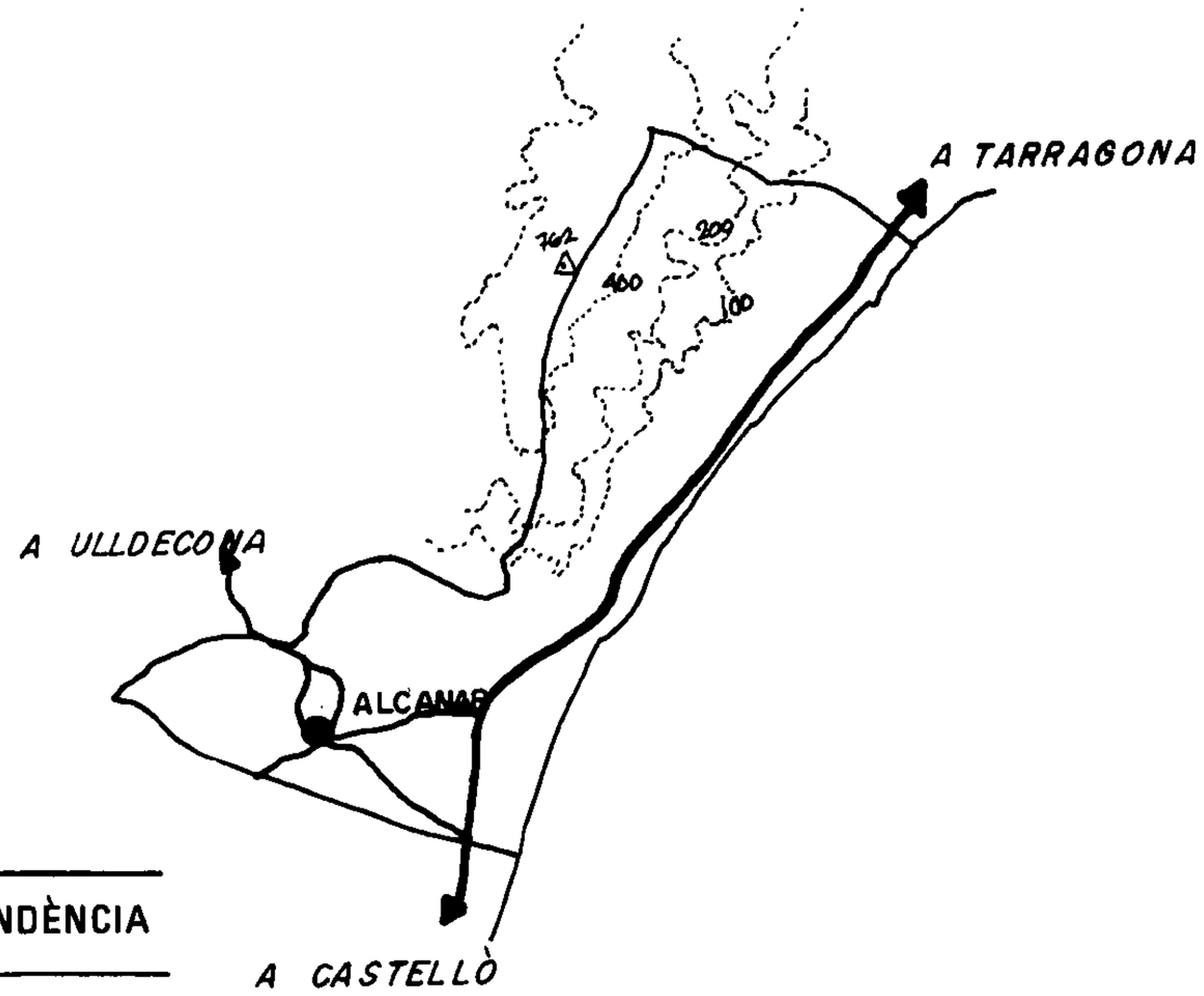
Entitat territorial situada al sector septentrional de la plana de Vic, del centre de la qual el separa el collet de la Gleva.
La implantació tèxtil hi és antiga, assolint una importància que supera la de la tradicional activitat agrària. Sant Hipòlit, on comença un dels vells camins d'ascensió al Lluçanès, per la seva posició central, ha esdevingut el nexe i el pol organitzador de la rodalia.

MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Calldetenes	5.8	914	+
Gurb de la Plana	51.2	1.698	–
Malla	11.0	371	–
Muntanyola	40.4	317	–
St. Bartomeu del Grau	34.6	505	–
St. Julià de Vilatorta	16.4	1.460	+
Sta. Eugènia de Berga	14.0	893	+
Sta. Eulàlia de Riuprimer	29.1	769	+
Taradell	26.8	3.894	+
Vic	30.9	29.635	+
St. Sadurní d'Osormort	30.7	90	––
Folgueroles	11.0	981	+
TOTAL	220.9	41.527	

La cohesió d'aquesta municipalia és deguda al paper director que exerceix la ciutat de Vic, estratègicament situada en el camí de Barcelona-Llenguadoc. Això comporta el desenvolupament del mercat, la ubicació d'importants activitats financeres i bancàries, l'establiment d'altres serveis diversificats, i l'aparició d'un centre cultural important. Tot això ha generat unes relacions intenses entre tots el municipis de la rodalia, malgrat la presència propera d'altres centres importants. La rodalia s'estén entre el collet de Malla i el de la Gleva.

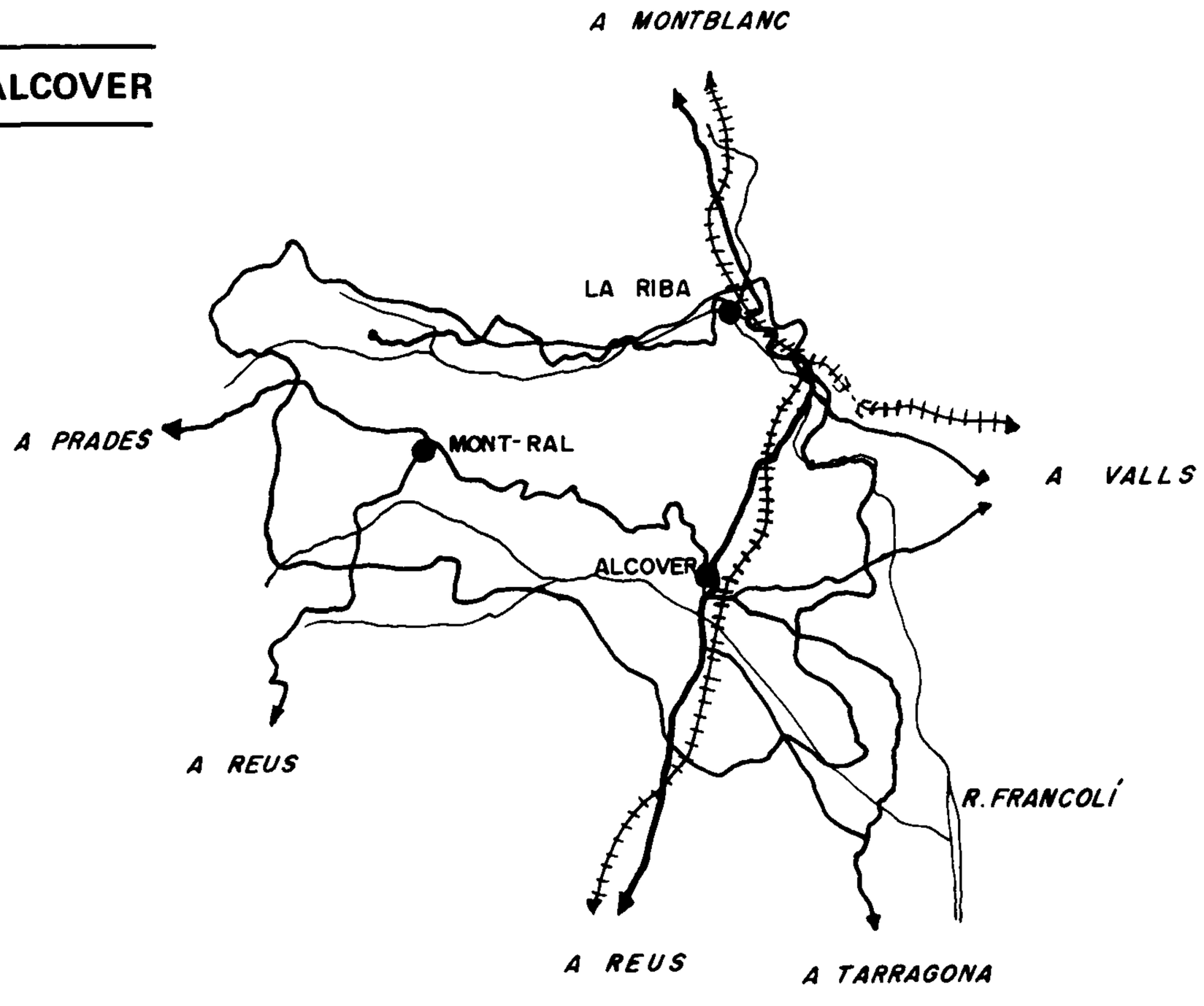
MUNICIPALIA D'ALCANAR

Alcanar, juntament amb el seu nucli costaner de les Cases d'Alcanar, forma un rodal aïllat, interticial entre la Ràpita dels Alfacs i Ulldecona. En un quadre eminentment rural, s'hi ha desenvolupat una indústria derivada de la transformació dels productes primaris i, també, les activitats turístiques marineres. Aquests fets, i el seu pes demogràfic, justifiquen sobradament un tractament individual.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Alcanar	41.6	8.632	+
TOTAL	41.6	8.632	

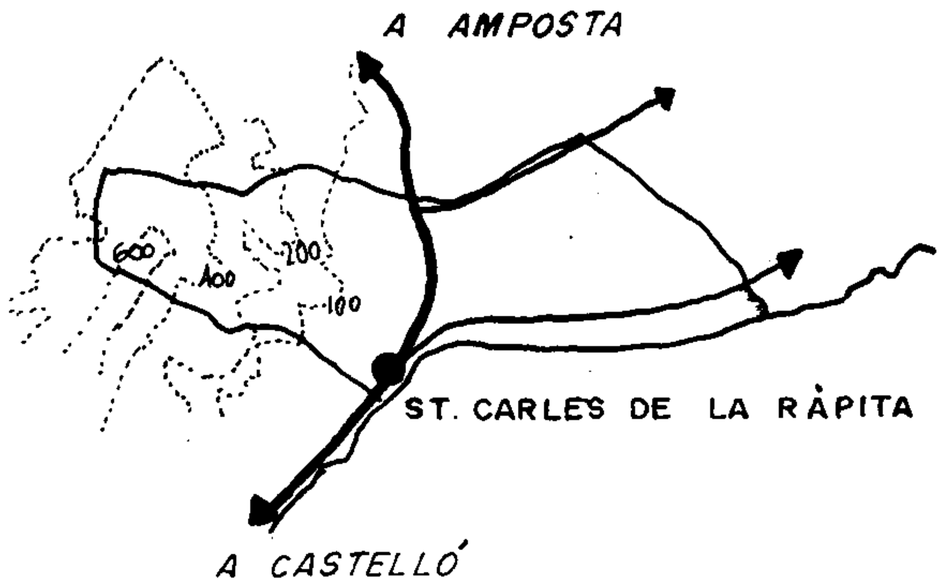
MUNICIPALIA D'ALCOVER



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Alcover	24.6	3.400	–
La Riba	8.0	1.008	–
Mont-Ral	34.6	96	––
TOTAL	67.2	4.504	

Municipalia que s'estén per la zona de contacte entre la muntanya de Prades i el Camp, al llarg de la vella ruta Reus-Montblanc.
Alcover i la Riba havien tingut unes tradicionals activitats comunes(paper, pell), però, ara, s'han diferenciat, intensificant, la primera, la modernització de l'agricultura en el seu terme municipal, de bon tros molt més planer.

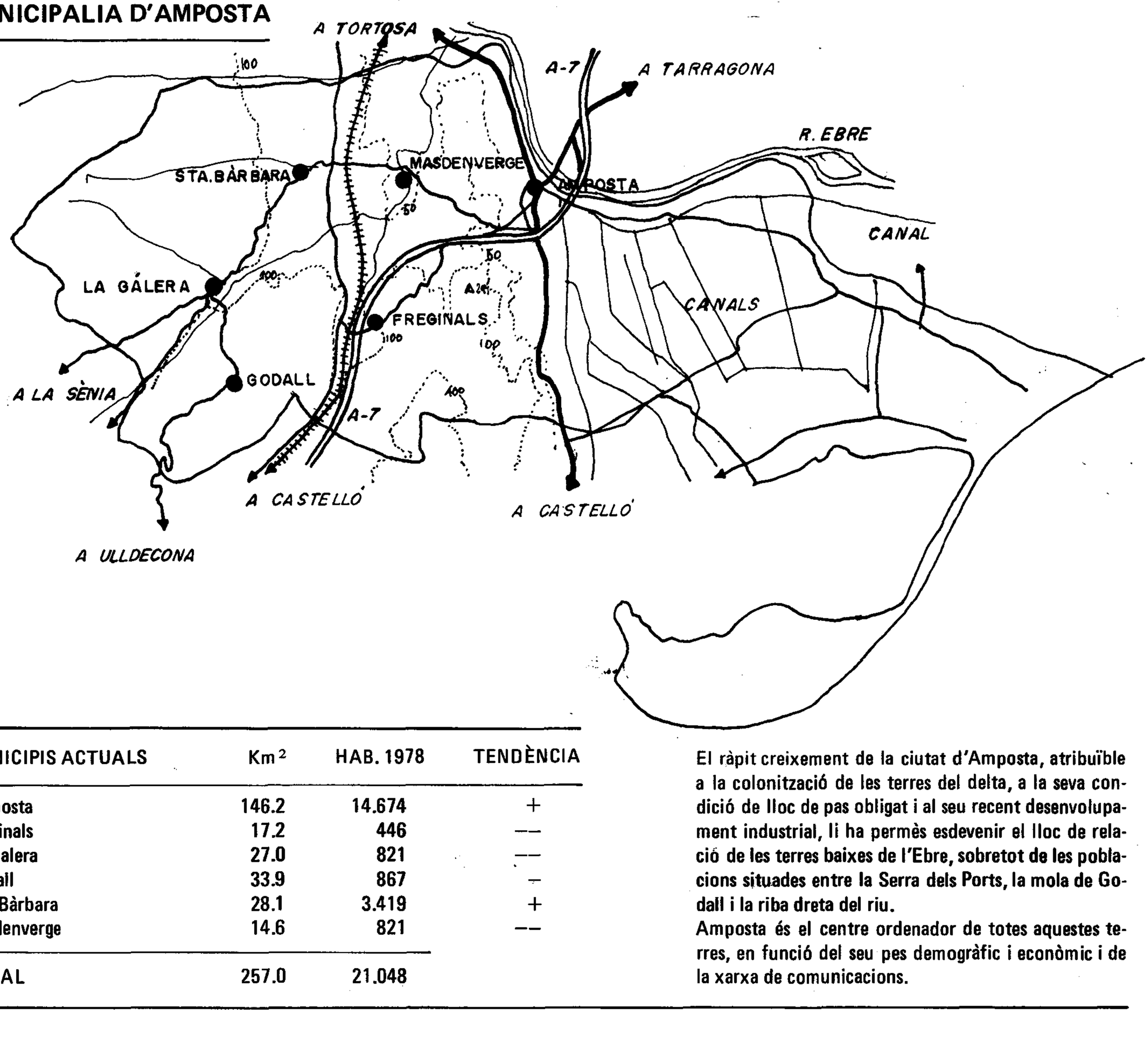
MUNICIPALIA DELS ALFACS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Sant Carles de la Ràpita	50.9	10.059	+
TOTAL	50.9	10.059	

Aquesta demarcació comprèn el terme municipal de Sant Carles de la Ràpita, en el port dels Alfacs i s'estén fins a les primeres estribacions de la serra de Montsià.
La pesca, l'arròs, el turisme i les salines, contribueixen al desenvolupament econòmic de Sant Carles i la seva conversió en un centre de serveis important.

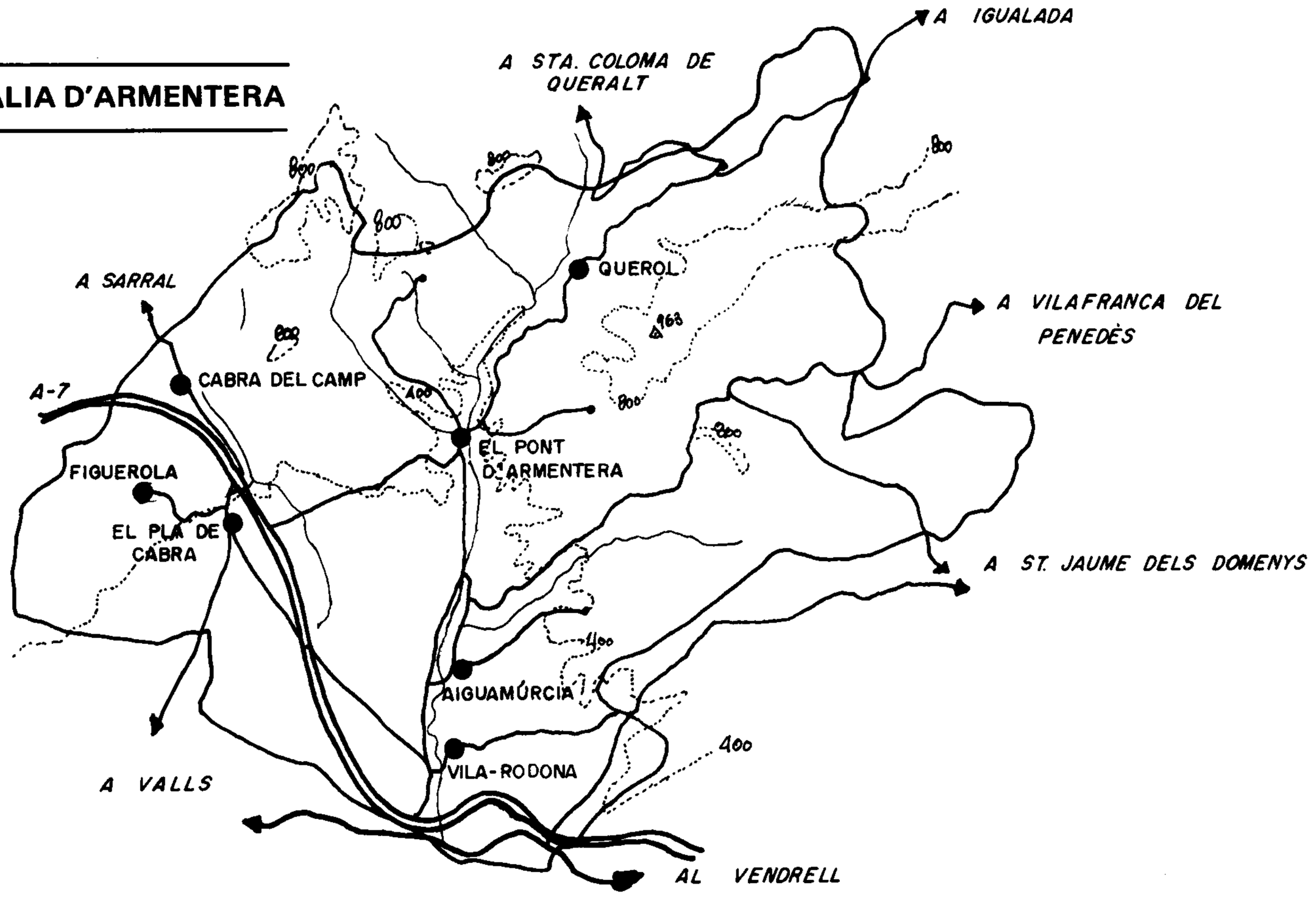
MUNICIPALIA D'AMPOSTA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Amposta	146.2	14.674	+
Freginals	17.2	446	−−
La Galera	27.0	821	−−
Godall	33.9	867	−
Sta. Bàrbara	28.1	3.419	+
Masdenverge	14.6	821	−−
TOTAL	257.0	21.048	

El ràpit creixement de la ciutat d'Amposta, atribuïble a la colonització de les terres del delta, a la seva condició de lloc de pas obligat i al seu recent desenvolupament industrial, li ha permès esdevenir el lloc de relació de les terres baixes de l'Ebre, sobretot de les poblacions situades entre la Serra dels Ports, la mola de Godall i la riba dreta del riu.
Amposta és el centre ordenador de totes aquestes terres, en funció del seu pes demogràfic i econòmic i de la xarxa de comunicacions.

MUNICIPALIA D'ARMENTERA

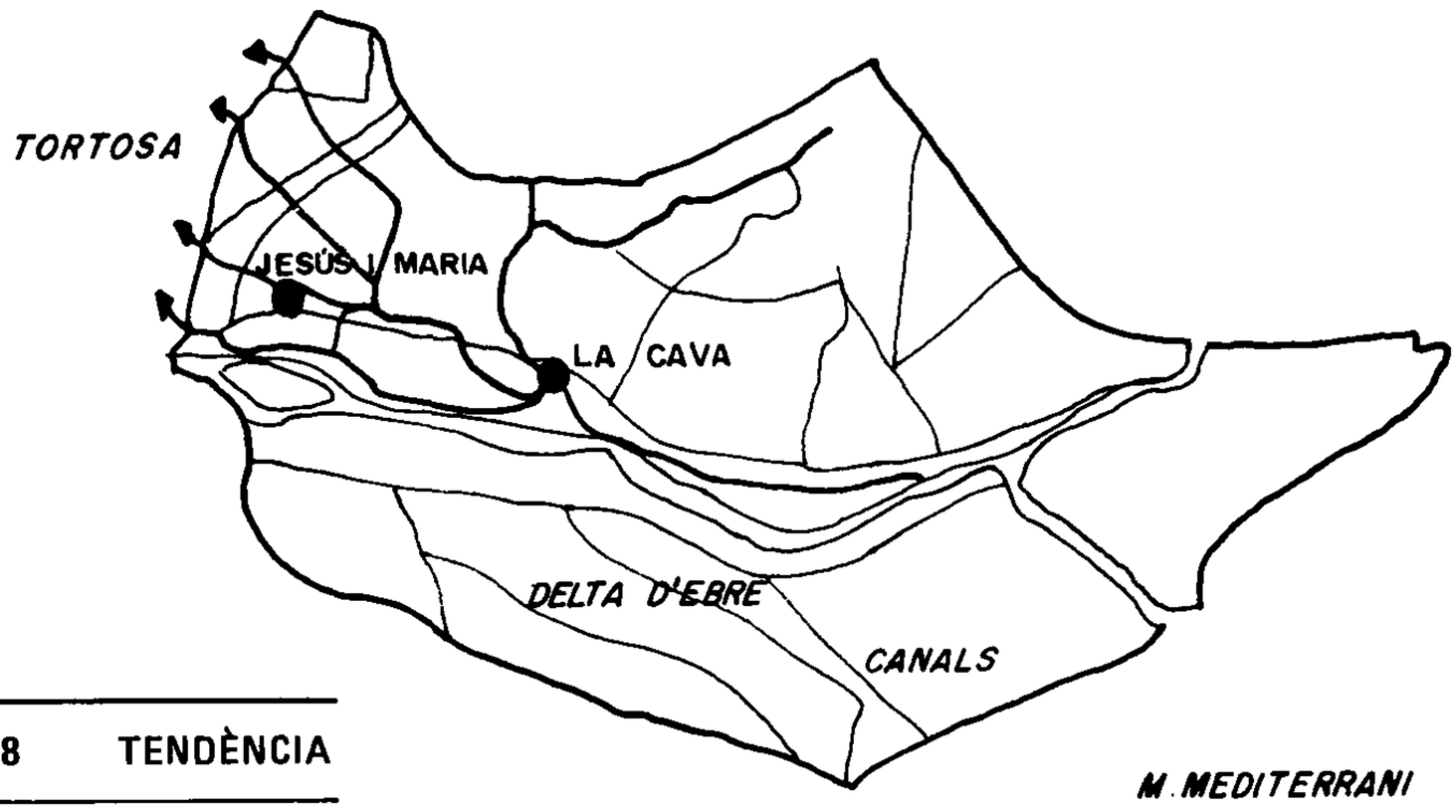


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Querol	71.8	118	—
Cabra del Camp	27.0	438	−
Figuerola	22.7	241	—
El Pont d'Armentera	27.7	606	−
Aiguamúrcia	73.1	619	—
Vila-Rodona	32.9	1.086	−
El Pla de Cabra	35.1	1.552	−
TOTAL	287.3	4.660	

Demarcació situada en el sector del Camp adossat al Montagut, comprèn en el seu sector oriental, terres de clara dedicació agrària mentre que el sector occidental, que s'estén per terres de l'Alt Camp adossades a la serra de Miramar, compta amb una presència industrial expansiva. El Pla de Santa Maria, en una cruïlla important de les comunicacions de la zona, hi adquireix una certa preeminència i va esdevenint el centre de relacions intermunicipals.

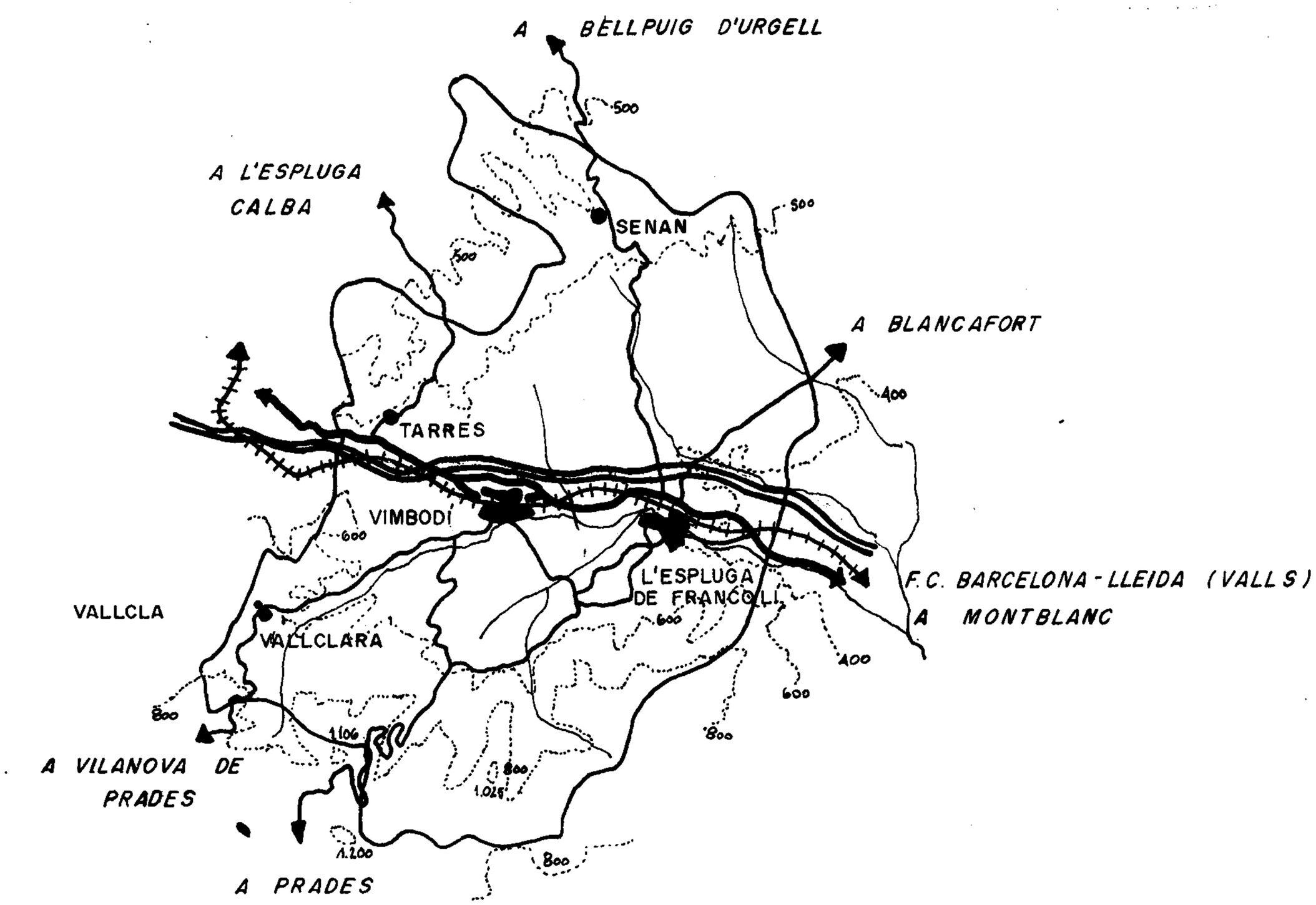
MUNICIPALIA DEL DELTA DE L'EBRE

Entitat territorial formada a la plana del delta per una sèrie de pobles que, en aconseguir llur segregació, s'agrupen en un sol municipi. Els interessos comuns, el *creixement recent de llur potencial econòmic*, l'aspiració a una diversificació de conreus que substituís al monocultiu de l'arrós i una xarxa tupida de comunicacions, es conjugen per refermar la seva personalitat i cohesió.



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Delta de l'Ebre	80.0	9.639	+
TOTAL	80.0	9.639	

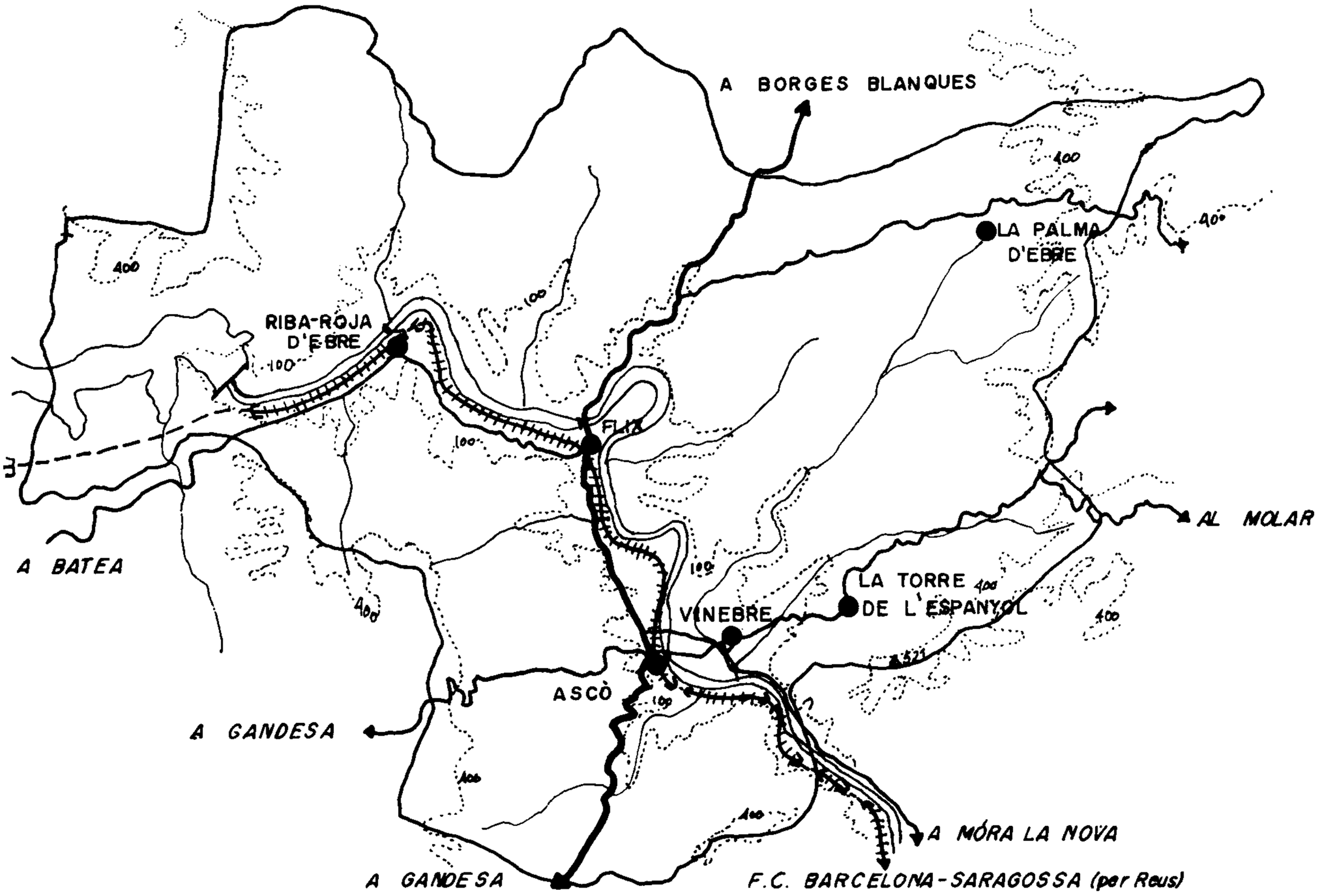
MUNICIPALIA DE L'ESPLUGA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Senan	11.9	25	——
L'Espluga de Francolí	57.1	3.589	—
Vimbodí	65.5	1.230	—
Tarrés	13.0	107	——
Vallclara	13.4	93	——
TOTAL	160.9	5.044	

Comprèn les terres altes de la conca de Barberà, entre les muntanyes de Prades i els relleus tabulars de la Depressió Central. En la confluència de les carreteres locals i en la via que uneix Tarragona i Barcelona amb Lleida, l'Espluga de Francolí fa de centre primari de relació de les poblacions escampades pel vessant oriental de la conca, unides per les seves activitats mercaderes.

MUNICIPALIA DE FLIX



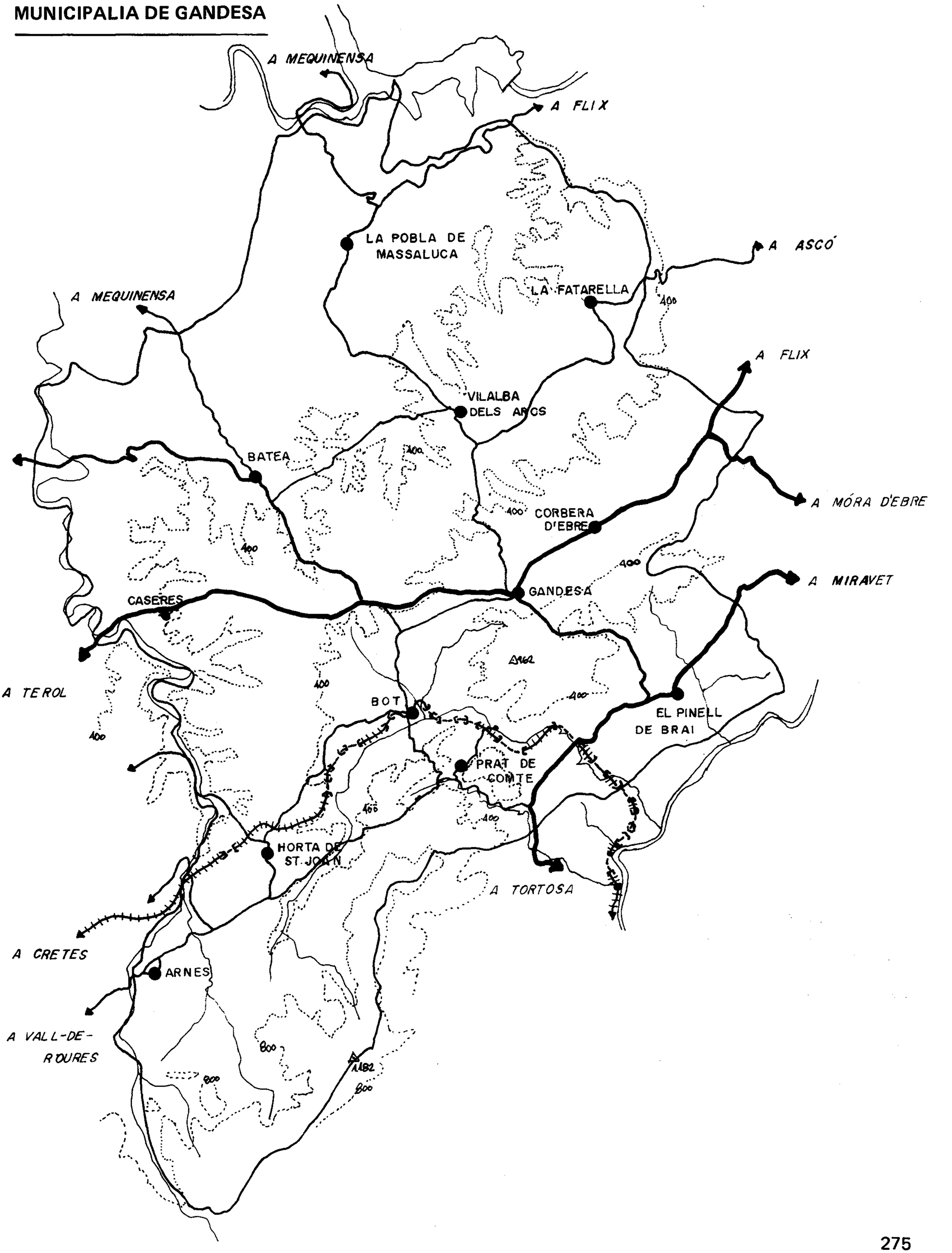
MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Flix	116.2	5.055	−
Riba-roja d'Ebre	100.0	2.138	−−
La Torre de l'Espanyol	27.9	894	−
Ascó	73.9	2.004	−
La Palma d'Ebre	38.8	507	−−
Vinebre	26.4	585	−
TOTAL	383.2	11.186	

Comprèn un fragment del sector de la Depressió Central, on el riu Ebre passa encaixat, seguint un traçat sinuós. L'únic lloc de sortida per a les poblacions situades en els vessants barrancosos del riu és el mateix eix fluvial que ha esdevingut el principal factor d'implantació industrial i que permet els regatges. Flix, el nucli més important, és un centre de localització industrial on es localitzen els serveis socials que la fan esdevenir el centre de relacions de l'àrea.

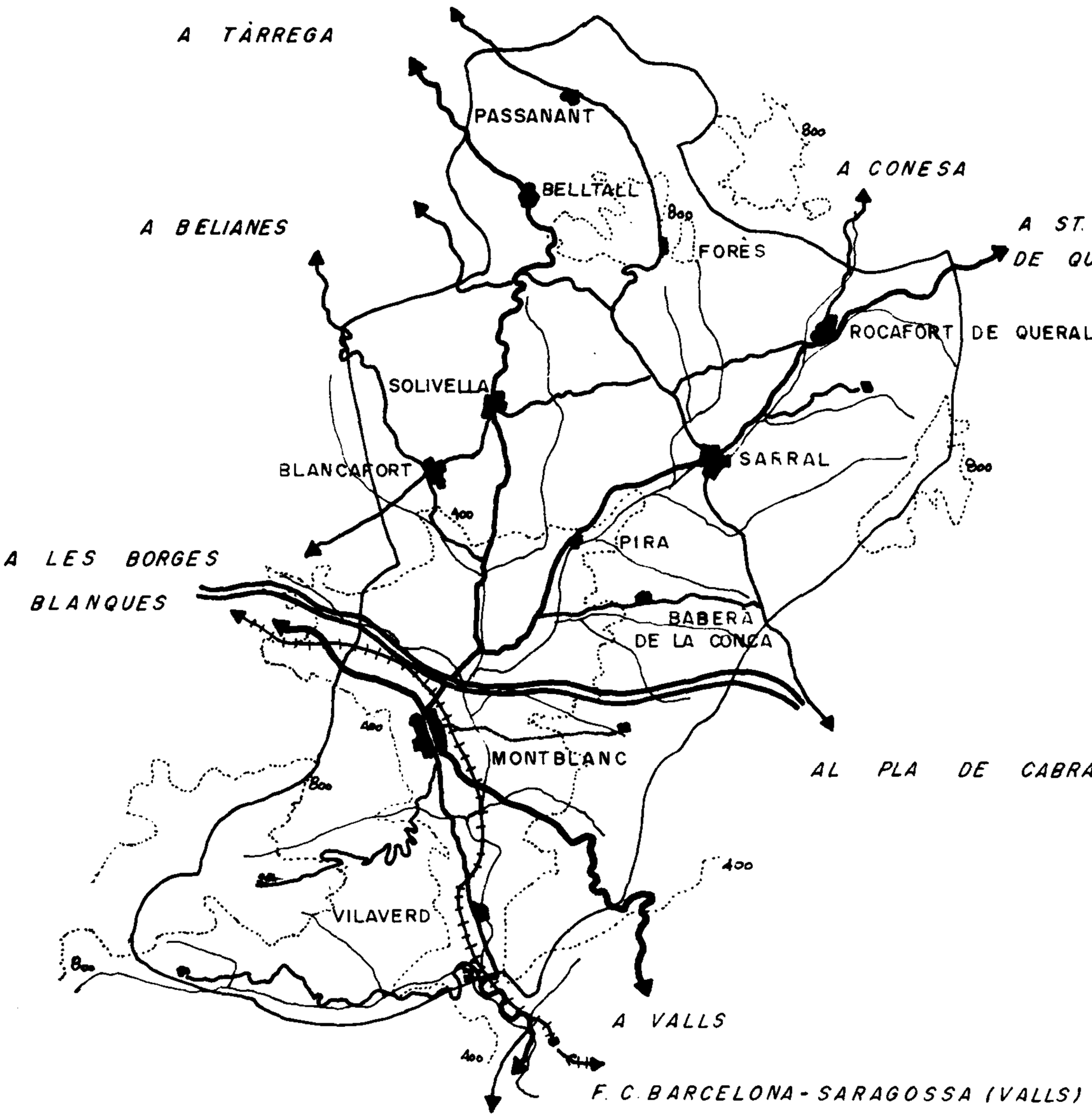
MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Fatarella	56.2	1.540	−
Vilalba dels Arcs	67.0	796	−−
Corbera de Terra Alta	52.8	1.211	−
El Pinell de Brai	56.8	1.256	−
Gandesa	70.7	2.848	+
La Pobla de Massaluca	43.1	528	−−
Batea	127.5	2.119	−
Casserres	42.5	322	−−
Bot	34.7	1.056	−−
Prat de Comte	26.3	279	−−
Horta de St. Joan	119.2	1.364	−−
Arnes	42.5	569	−−
TOTAL	739.3		

Comprèn les terres elevades de la riba dreta de l'Ebre, entallades pels rius i rieres que davallen de les serres dels Ports. Gandesa, situada en el contacte entre la plana i la muntanya i en una cruïlla de comunicacions, realitza una funció mercadera dels productes de la zona, principalment, la vinya. Aquest fet confereix una cohesió a l'àrea.

MUNICIPALIA DE GANDESA



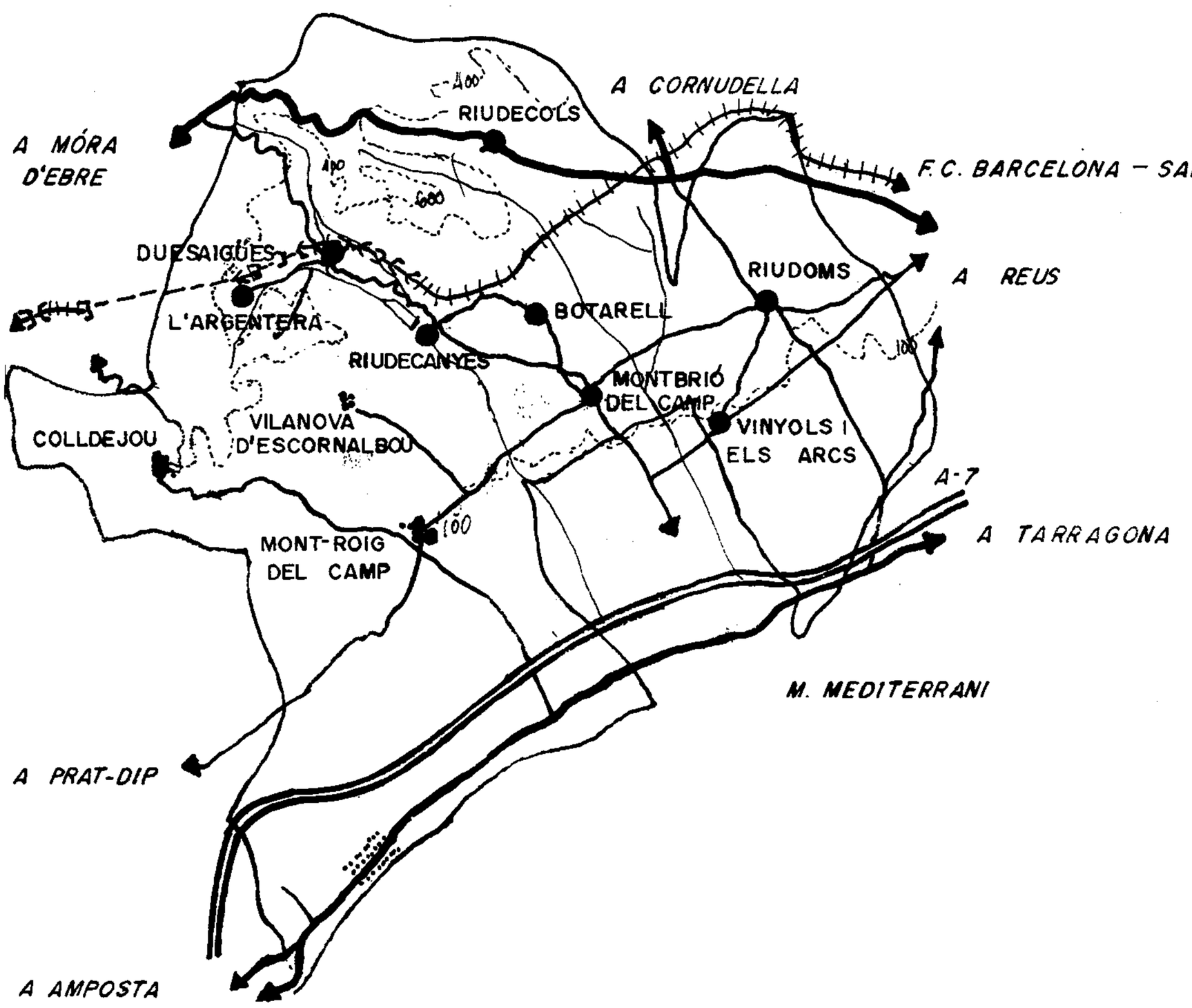
MUNICIPALIA DE MONTBLANC



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Passanant	27.4	252	—
Forès	16.5	72	—
Rocafort de Queralt	8.6	314	–
Sarral	35.0	1.560	–
Solivella	21.0	877	–
Blancafort	14.0	482	–
Pira	8.1	398	–
Barberà de la Conca	26.4	502	–
Montblanc	90.2	5.288	–
Vilaverd	12.8	433	–
TOTAL	260.0	9.178	

Entitat territorial que comprèn les terres baixes de la Conca de Barberà, compreses entre la serra de Miramar i els relleus del Tallat, entre el Coll de Deogràcies i les ondulacions imprecises per on discorre el Francolí, aigües avall de l'Espluga. L'erosió dels rius Francolí i Anguera han definit una xarxa viària que conflueix a Montblanc, tradicional vila-mercat que, a més, està emplaçada en l'eix tradicional de les comunicacions Tarragona-Lleida. La ciutat manté la seva preeminença econòmica, malgrat les escasses manifestacions industrials, entre totes les poblacions de la rodalia on existeix, també, una homogeneïtat econòmica centrada en el consum de la vinya i en les activitats que en deriven.

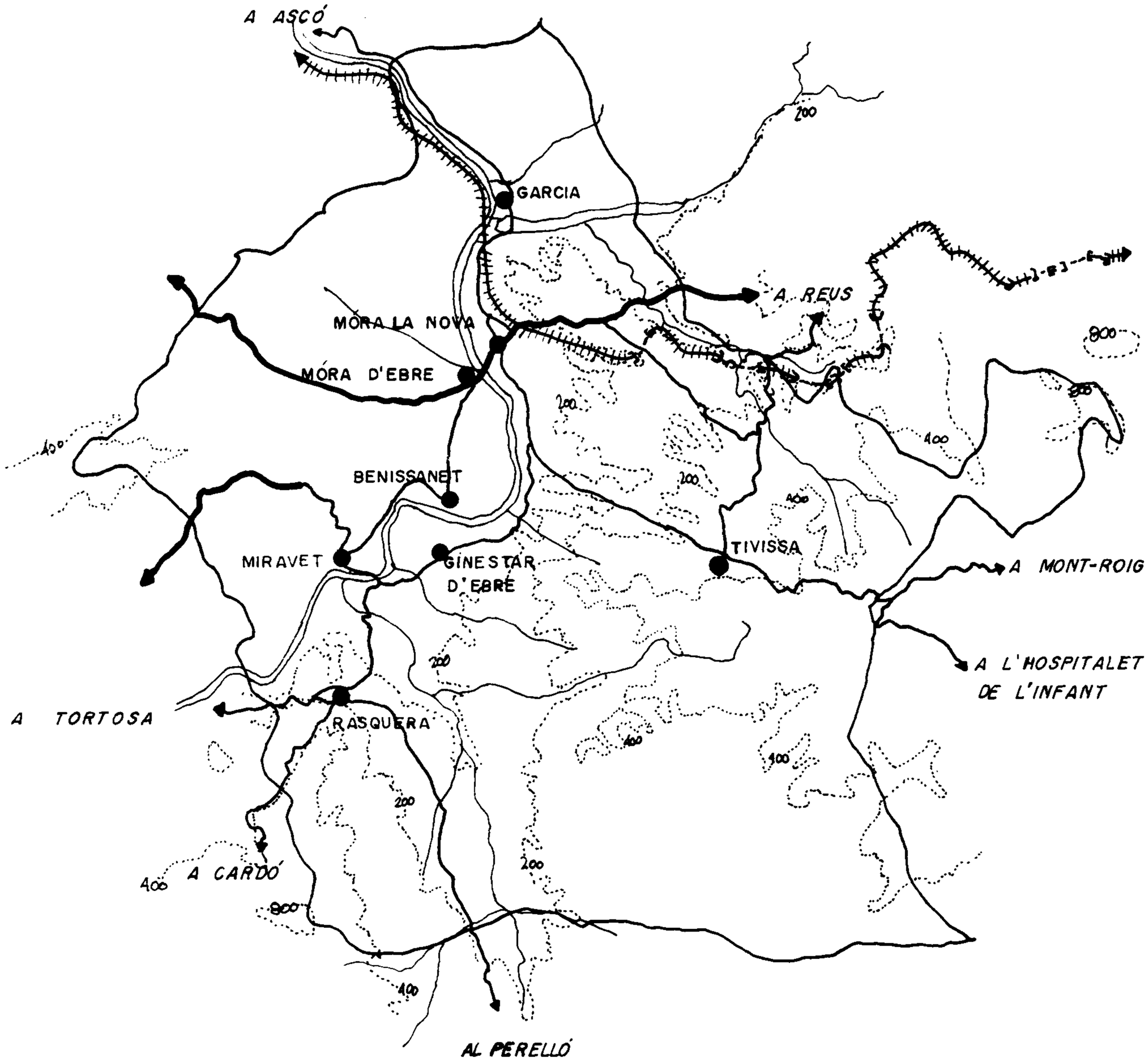
MUNICIPALIA DE MONTBRIÓ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Riudoms	32.3	4.727	+
Riudecols	19.3	983	–
Riudecanyes	16.5	617	–
Duesaigües	13.1	269	–
L'Argentera	9.8	167	–
Botarell	11.9	416	+
Montbrió del Camp	10.5	1.552	+
Vinyols i Els Arcs	10.8	801	+
Vilanova d'Escornalbou	17.5	445	–
Mont-Roig	63.1	3.885	+
Colldejou	14.2	183	–
TOTAL	219.0	14.045	

Entitat territorial que s'estén pel Camp, junt a les vessants meridionals de la serra de l'Argentera. La seva caracterització agrària permet individualitzar-la del sector reusenc més marcadament mercantil. Mont-roig i Riudoms són els centres de més població i són seu dels serveis locals no localitzats a la ciutat de Reus. Les comunicacions contribueixen, també, a enrobustir la cohesió de la zona. Pel sud, la municipalia es clou quan la serra de Tivenys s'apropa al mar.

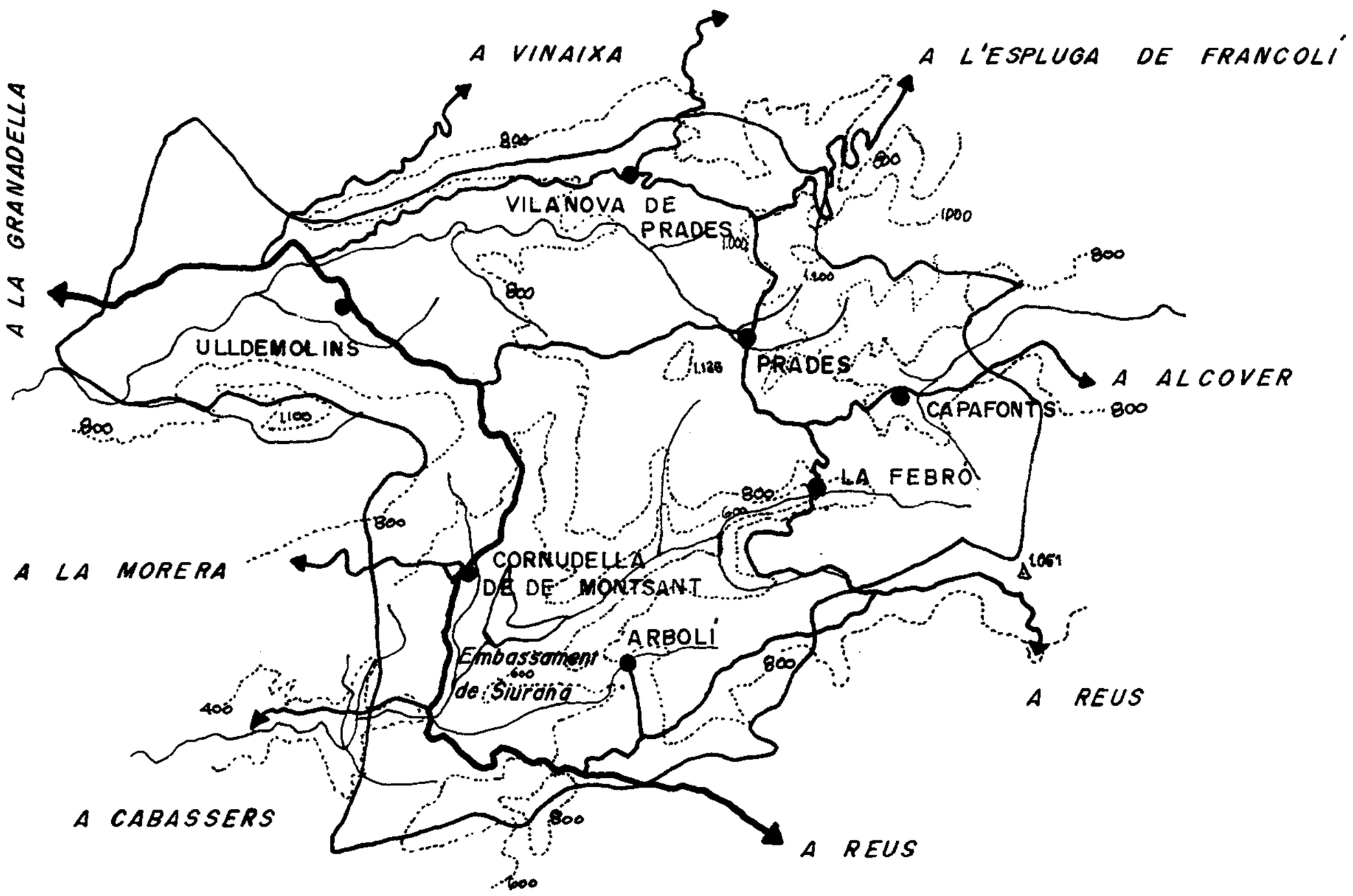
MUNICIPALIA DE MÓRA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Garcia	51.7	701	−−
Móra d'Ebre	44.6	4.202	+
Benissanet	23.0	1.112	−−
Miravet	32.2	865	−−
Rasquera	50.3	976	−−
Ginestar d'Ebre	15.6	999	−−
Tivissa	208.3	1.976	−−
Móra la Nova	15.8	3.112	+
TOTAL	441.5	13.943	

En la cubeta de Móra per on discorre l'Ebre, entre els congostos de Barrufemes i del Pas de l'Ase, aquesta municipalia comprén un conjunt de terres situades en el lloc de pas obligat cap a Terra Alta i el Baix Aragó. Móra d'Ebre i Móra la Nova van constituint una petita conurbació amb un paper dirigent entre totes les poblacions veïnes. Altrament, el pont, el ferrocarril, les indústries noves i l'activitat comercial general, n'han fet el centre receptor de relacions diàries de residència-treball cada dia més intenses.

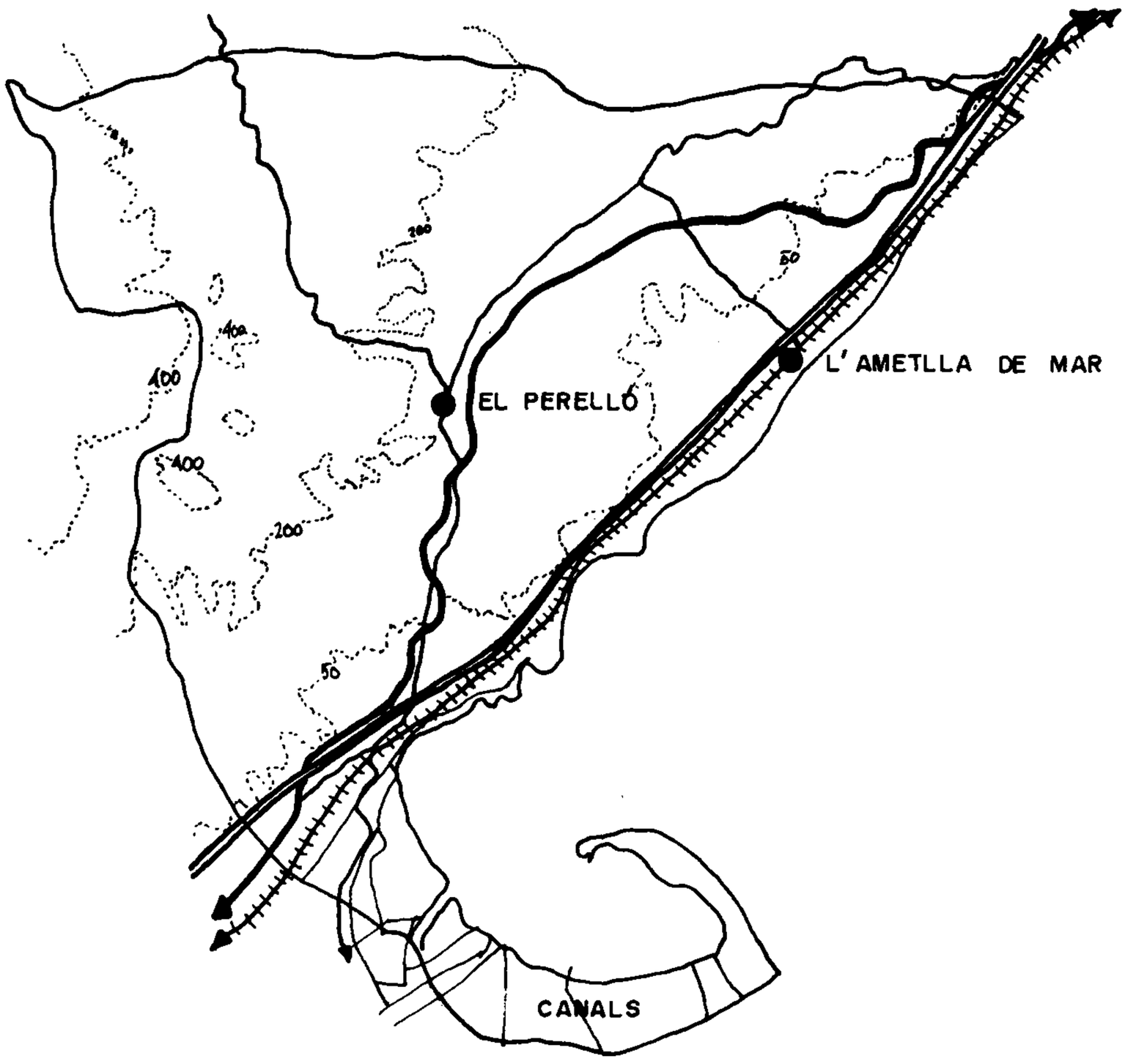
MUNICIPALIA DE LES MUNTANYES DE PRADES



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Ulldemolins	37.9	618	–
Vilanova de Prades	21.1	184	–
Prades	33.1	519	–
Capafonts	13.2	117	––
La Febró	16.0	26	
Cornudella de Montsant	62.7	1.003	–
Arbolí	21.1	101	–
TOTAL	205.1	2.568	

Aquesta demarcació comprèn els municipis de la muntanya de Prades i del sector comprès entre el Montsant i la Serra de la Llena. És una regió amb problemes comuns, generats per les dificultats de l'agricultura, per la pèrdua de valor de les activitats del bosc i per l'alçada, que han provocat una davallada poblacional considerable i una manca d'iniciatives tendents al millorament de la qualitat de la vida.

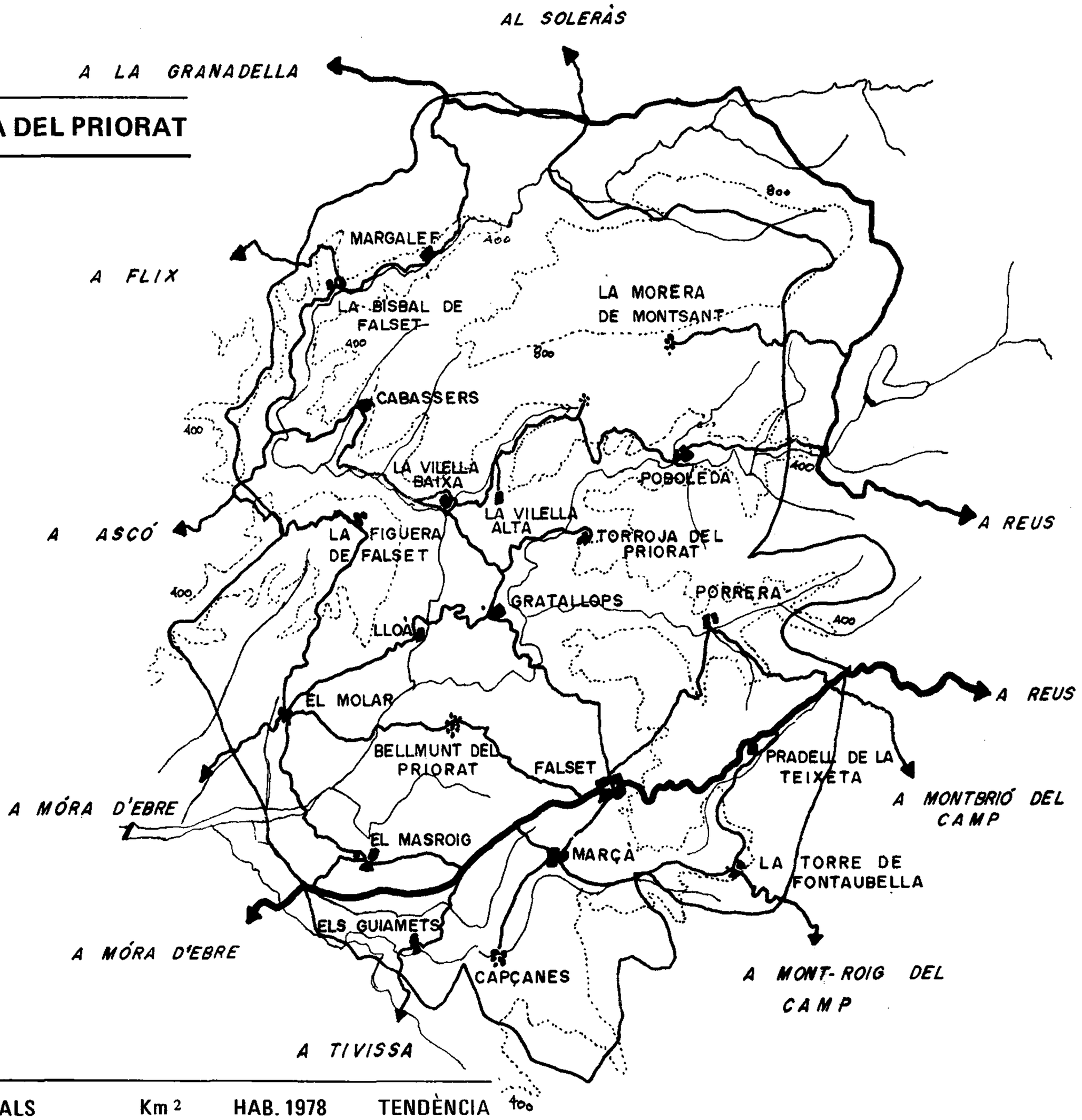
MUNICIPALIA DEL PERELLÓ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
El Perelló	132.1	3.614	+
L'Ametlla de Mar	66.9	3.513	+
TOTAL	199.0	7.127	

Municipalia situada entre la serra del Boix i la mar, i entre els despoblats al sud de Vandellós i l'inici de les terres deltaiques del Fangar. El Perelló és un poble típic de secà i l'Ametlla, un nucli mariner i turístic. Malgrat que els dos nuclis tenen activitats diferenciades, es justifica la seva adscripció en una sola municipalia pel seu aïllament i separació dels nuclis importants de població i, per tant, per la necessitat de garantir un poder que pugui fer front a la dispersió d'esforços per uns espais massa amplis.

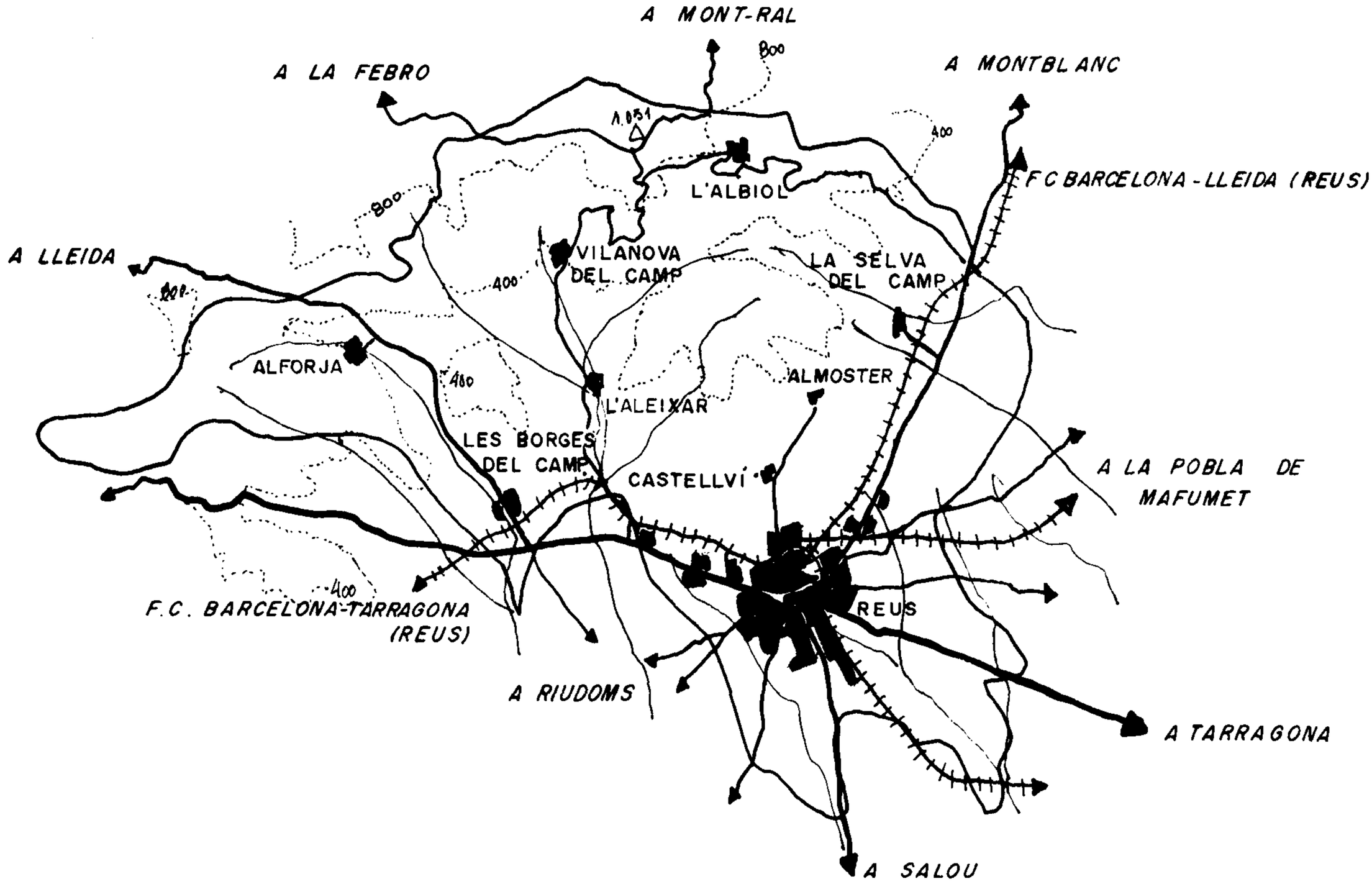
MUNICIPALIA DEL PRIORAT



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Bisbal de Falset	14.0	352	–
Margalef	34.6	200	–
La Morera de Montsant	52.6	149	—
Cabassers	31.2	410	–
La Vilella Alta	5.2	168	—
La Vilella Baixa	5.5	317	–
Torroja del Priorat	13.0	191	–
La Figuera de Falset	18.7	163	—
Lloà	6.8	211	—
Gratallops	13.3	316	—
Porrera	28.5	516	—
Pradell de la Teixeta	23.8	308	–
Torre de Fontaubella	5.0	91	—
Capçanes	22.2	468	–
Els Guiamets	11.7	294	–
El Masroig	15.5	602	–
Bellmunt del Priorat	8.9	407	–
El Molar	22.8	394	–
Falset	31.8	2.721	–
Marçà	16.0	618	–
TOTAL	381.1	8.896	

Aquesta entitat territorial constitueix una àrea muntanyosa emmarcada entre les zones del Montsant i de Llaveria, el coll de la Teixeta i els declivis i trencats que comencen a la cubeta de Móra. Malgrat ésser una unitat física ben diferenciada i tenir una general i exclusiva activitat agrícola dedicada al conreu de la vinya i de l'avellaner, la mancança d'una xarxa interna de comunicacions no ha permès que es desenvolupés un feix de relacions diàries entre els nuclis que la componen. Tot i això, les preocupacions comunes i el pes de les herències històriques permeten veure-hi una unitat real i una justificació.

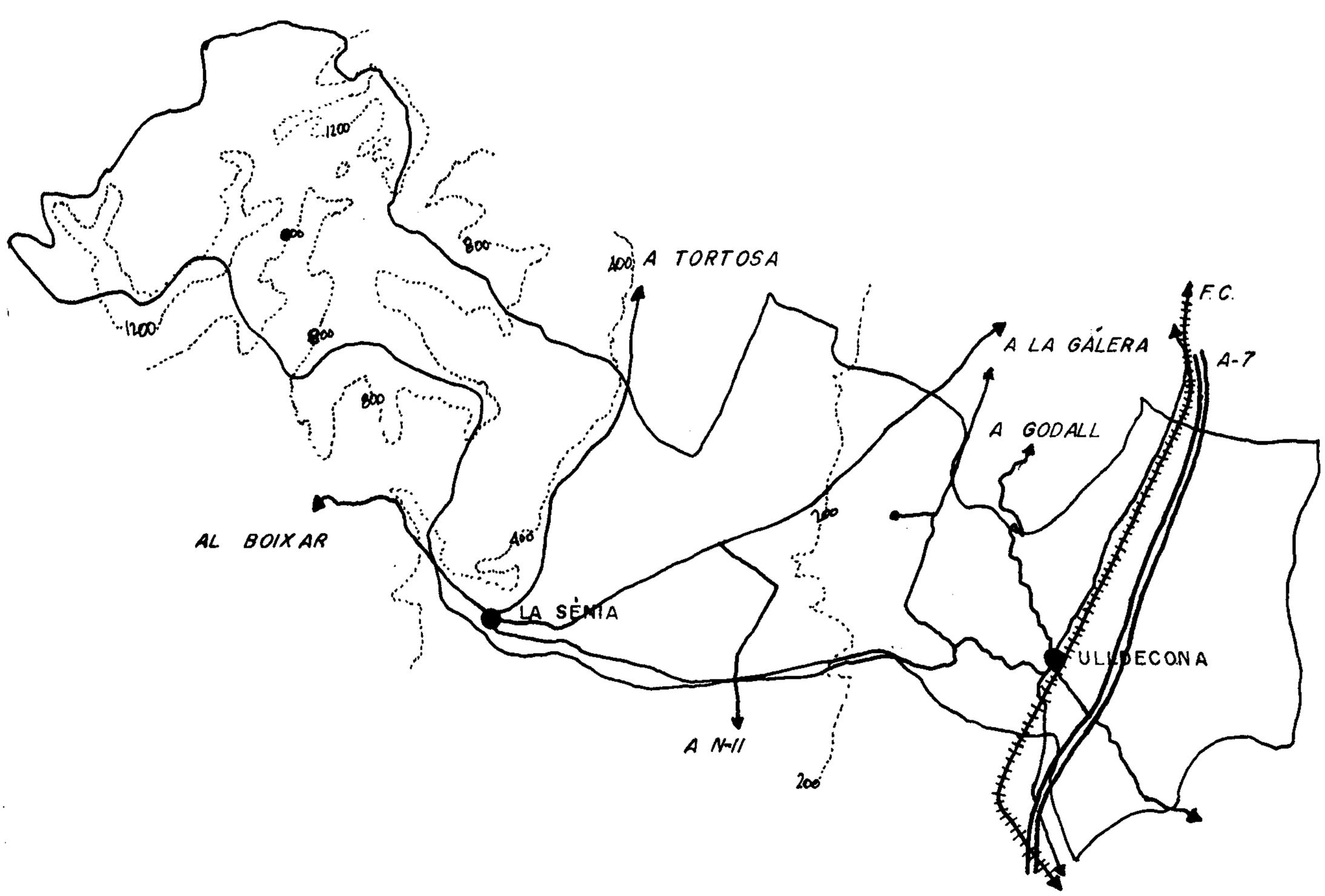
MUNICIPALIA DE REUS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Alforja	38.3	1.155	–
Vilaplana del Camp	23.5	546	–
L'Aleixar	26.0	669	–
L'Albiol	20.2	70	––
La Selva del Camp	35.1	3.216	–
Almoster	5.8	361	–
Castellvell del Camp	5.3	642	–
Reus	52.7	84.986	+
Maspujols	3.5	435	–
Les Borges del Camp	8.1	1.351	+
TOTAL	218.5	93.431	

La ciutat de Reus està emplaçada en la confluència dels camins procedents de les muntanyes de Prades, de l'Ebre, de la Conca de Barberà i de Lleida i de Tarragona. Això provocà l'aparició d'un mercat important, la influència del qual, a vegades, arriba fins a les terres aragoneses d'Alcanyís. Reus ha esdevingut el centre econòmic més important del migdia de Catalunya i, junt amb Tarragona, capital administrativa de la província, formen un continu urbà que es va imposant com a nucli dirigent i de serveis de tot el sector meridional.

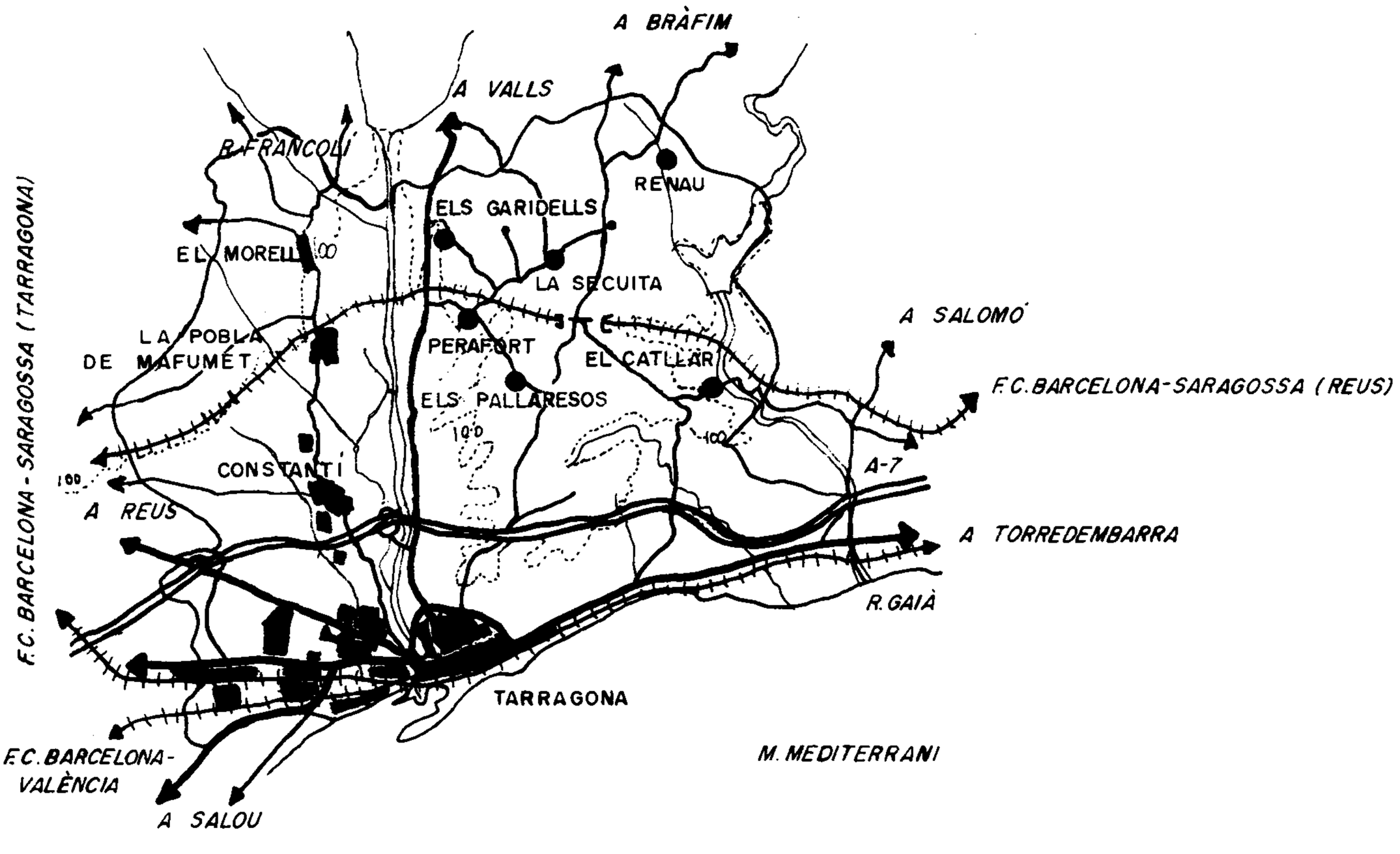
MUNICIPALIA DE LA SÈNIA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
La Sènia	108.1	4.644	++
Ulldecona	126.0	5.504	+
TOTAL	234.1	10.148	

Demarcació situada a l'extrem meridional de Catalunya, entre el massís dels Ports i la mola del Montsià. Té com a eix el riu Sènia que uneix la fossa d'Ulldecona i la Sènia, poblacions que tenen una mateixa dedicació agrària i una modesta indústria dependent de les activitats agràries. Ulldecona deu la seva importància al seu emplaçament en el corredor que han d'emprar totes les comunicacions que uneixen Barcelona amb València.

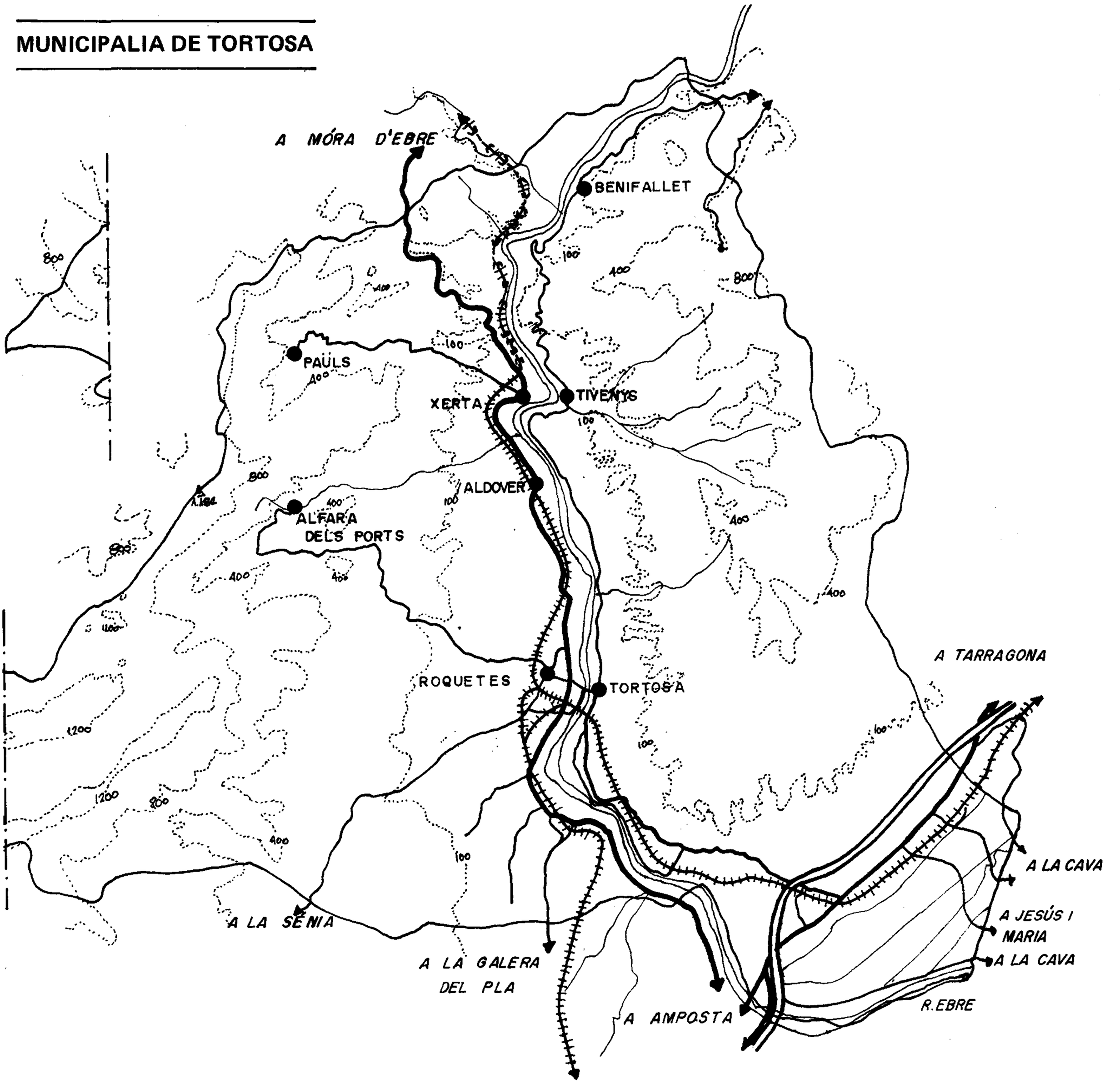
MUNICIPALIA DE TARRAGONA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Renau	8.2	21	—
Els Garidells	2.9	167	–
La Secuita	16.6	721	–
El Catllar	26.0	816	–
Perafort	9.6	503	–
Els Pallaresos	5.2	354	–
Tarragona	61.9	109.551	+
Constantí	31.1	4.152	+
El Morell	5.8	2.126	+
La Pobla de Mafumet	6.1	831	+
Vilallonga del Camp	9.0	1.191	–
TOTAL	182.8	120.851	

L'àrea d'influència de Tarragona és molt extensa per raó de la seva puixança industrial i de tota una sèrie d'activitats comercials i administratives derivades, en part, de la seva funció de cap de província. La municipalia, però, comprèn una sèrie de pobles lligats amb Tarragona amb relacions de base diària pel fet de participar en les activitats industrials i de serveis generades per la capital. L'estructura radial de la xarxa viària contribueix a enrobustir el paper central de Tarragona i la cohesió de la seva àrea.

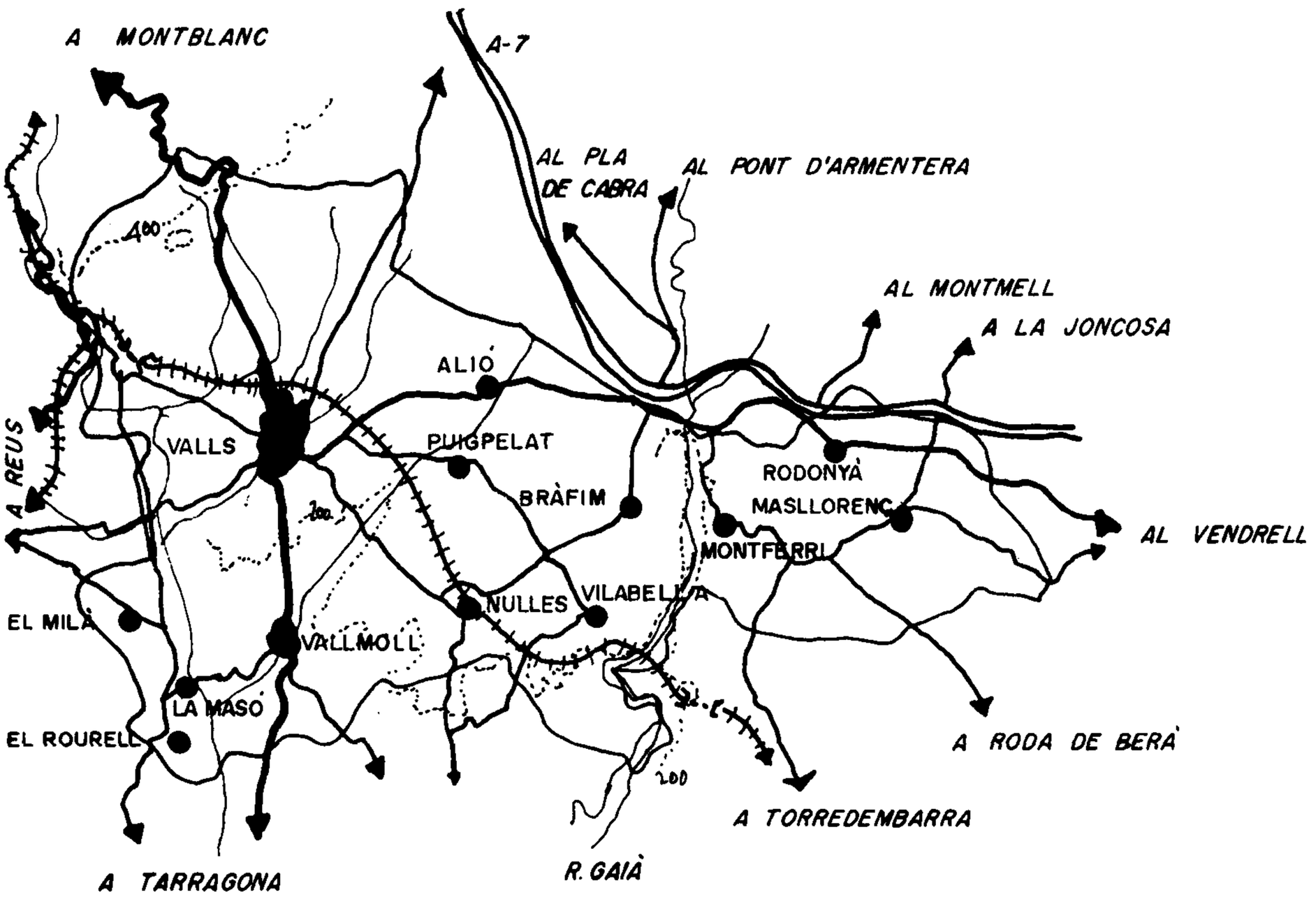
MUNICIPALIA DE TORTOSA



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Benifallet	62.6	1.112	−−
Tivenys	52.9	1.158	−
Paüls	43.8	791	−−
Alfara dels Ports	63.9	489	−−
Roquetes	136.6	5.816	−
Tortosa	344.2	39.730	+
Xerta	32.5	1.348	−
Aldover	20.0	915	−
TOTAL	756.5	51.359	

Si Tortosa pot ésser considerada un centre subregional i un centre comarcal, no hi ha cap dubte que també ho és d'una àrea integrada, canalitzadora de les activitats d'un entorn de predomini agrari i d'una alta densitat de població. La xarxa de comunicacions dirigeix vers Tortosa-Roquetes les relacions de tots els pobles de la municipalia que és l'indiscutible centre de serveis de les terres baixes de l'Ebre, sobretot de la municipalia situada aigües avall del pas de Barrufemes fins als desnivells que menen a la planura estricta del delta.

MUNICIPALIA DE VALLS

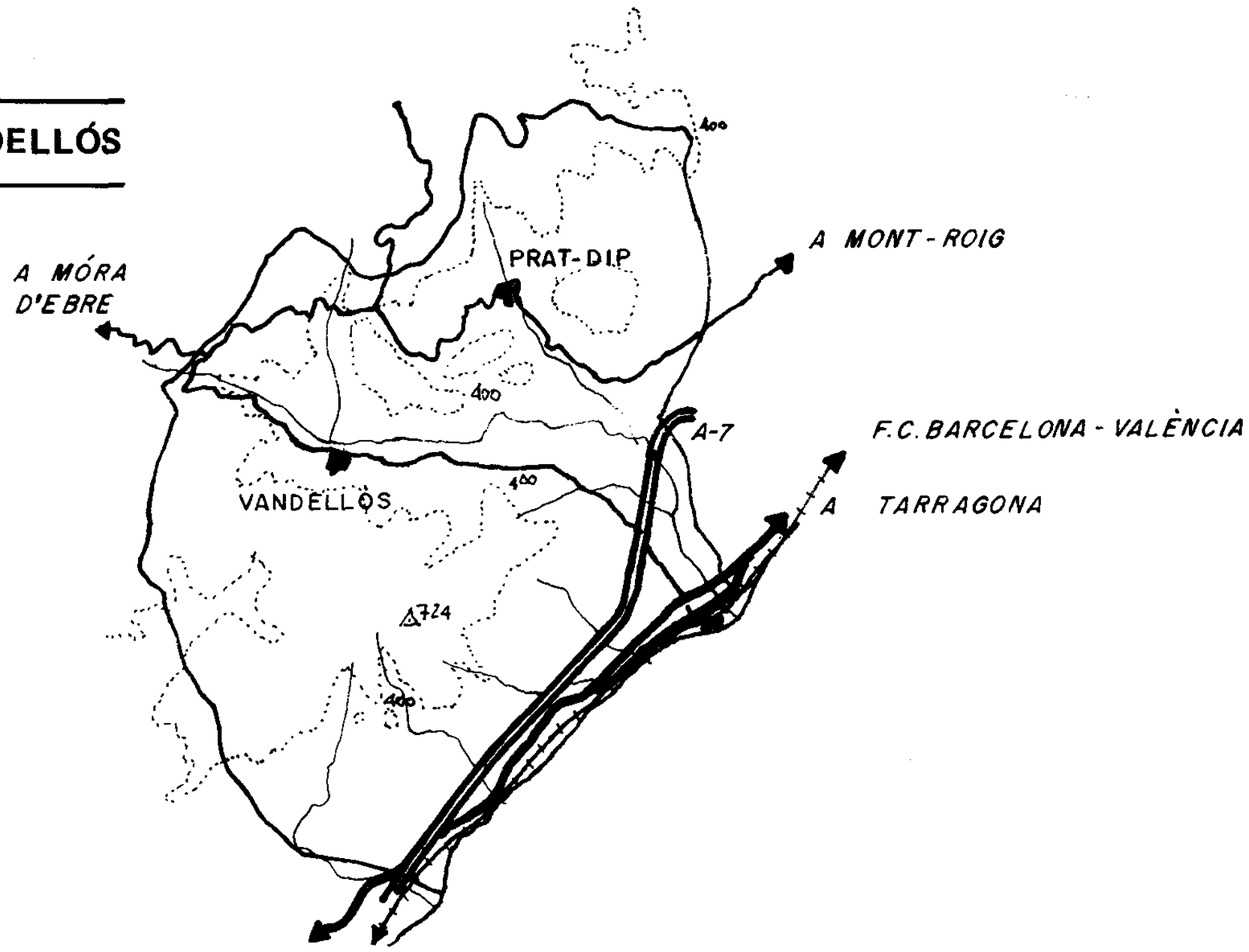


MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Valls	55.9	18.383	+
Alió	7.3	363	–
Puig-Pelat	9.6	419	–
Bràfim	6.3	609	–
El Milà	4.0	155	–
El Rourell	2.2	334	–
Vallmoll	16.7	918	–
Nulles	10.7	395	–
Vilabella	17.9	859	–
Montferri	19.2	165	–
Masllorenç	6.5	436	–
Rodonyà	8.4	392	–
TOTAL	164.7	23.428	

El nucli urbà de Valls, mercader i agrícola, és el centre d'una extensa àrea en què les carreteres han accentuat la tradicional canalització de les activitats econòmiques envers ell.

Malgrat el paper cada dia més absorbent de Tarragona-Reus, la ciutat de Valls continua essent el receptor de les relacions diàries dels municipis veïns i el pol d'atracció més considerable de la zona.

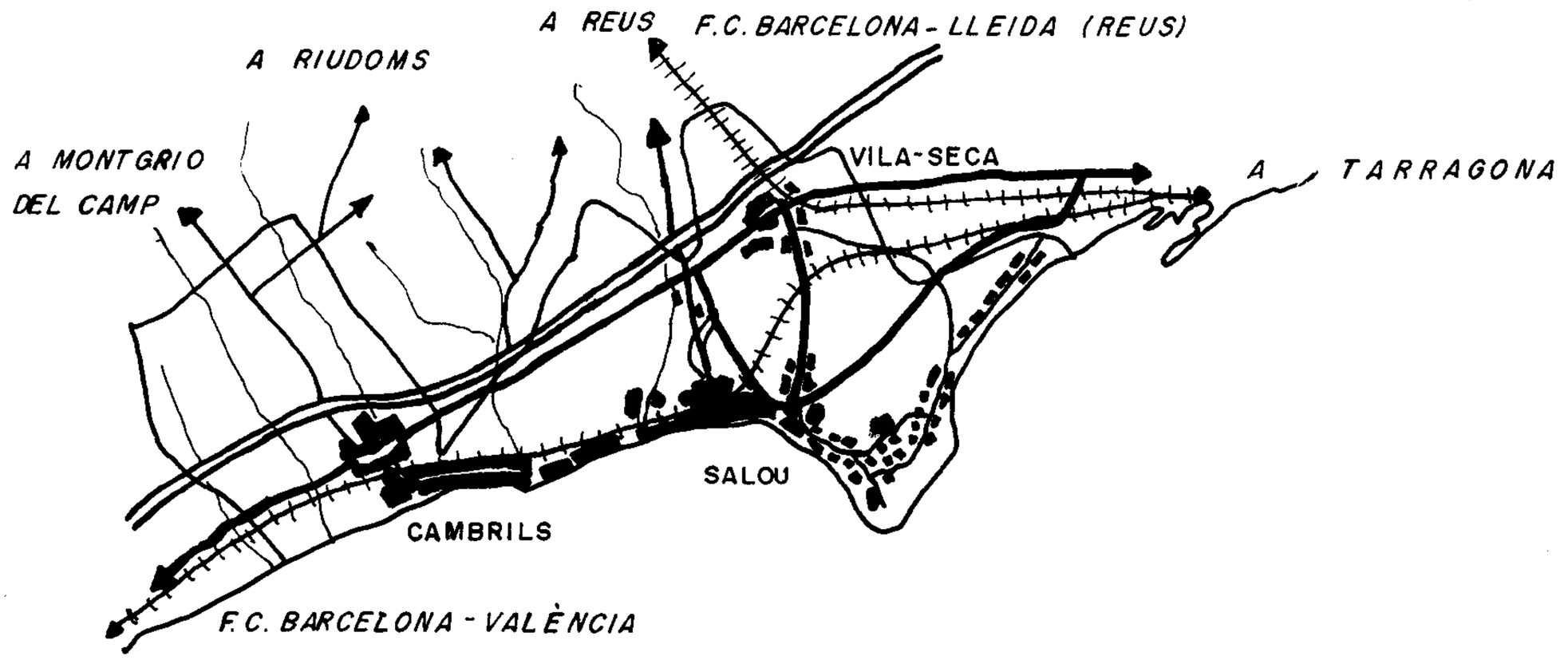
MUNICIPALIA DE VANDELLÓS



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vandellòs	101.9	3.511	+
Pratdip	36.0	502	—
TOTAL	137.9	4.013	

Municipalia que es justifica per trobar-se aïllada i diferenciada per un buit de població i amb unes comunicacions difícils. La ubicació, en aquesta demarcació, de la central nuclear, ha capgirat l'economia de Vandellòs i ha permès la seva individualització, que ha de facilitar la gestió d'uns problemes particulars.

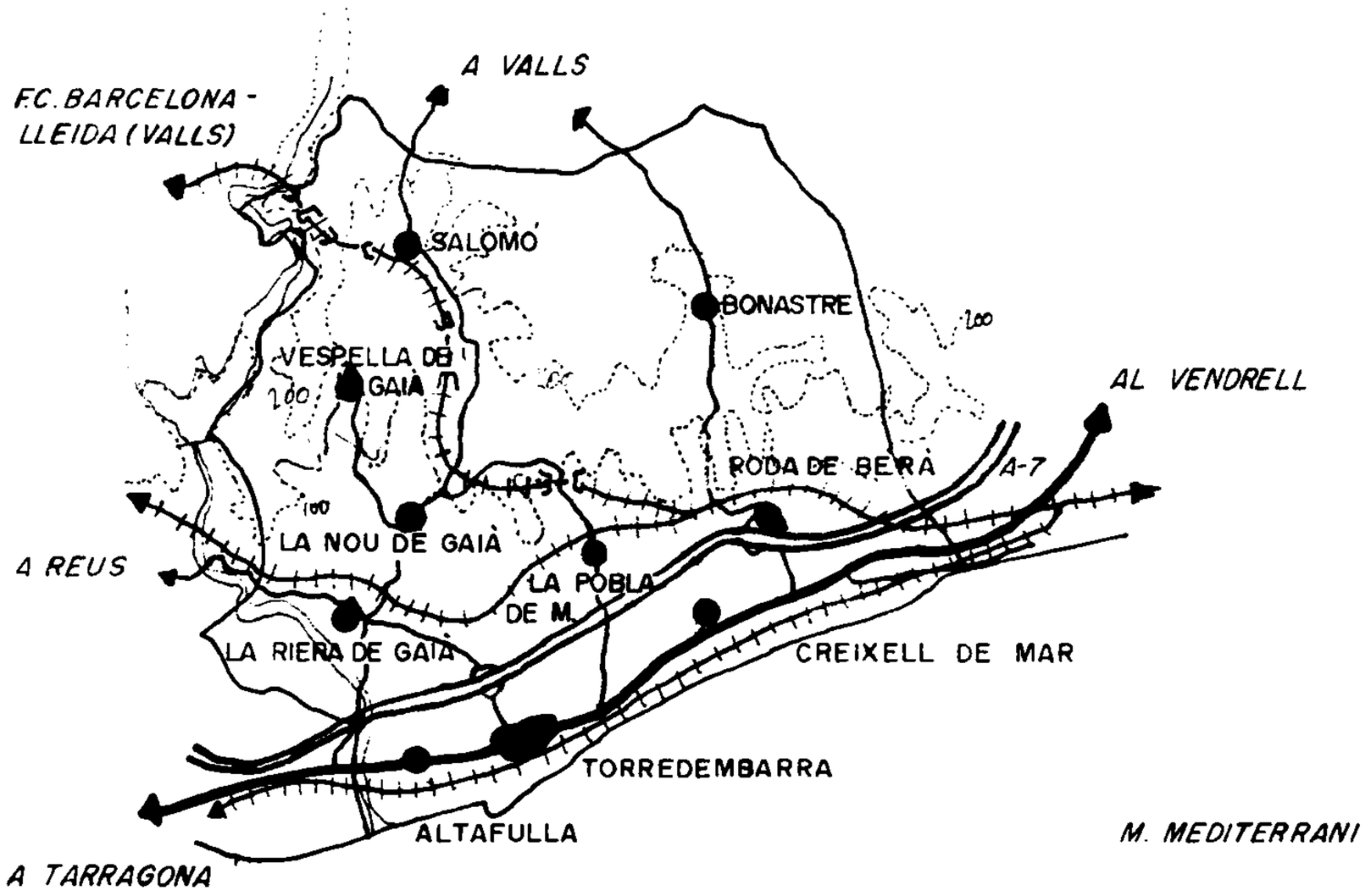
MUNICIPALIA DE VILASECA-CAMBRILS-SALOU



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Vilaseca-Salou	36.7	16.800	+
Cambrils	34.7	10.770	+
TOTAL	71.4	27.570	

En aquesta entitat territorial és dominant l'activitat turística (Salou i Cambrils) que, en bona part ha suplantat les tradicionals ocupacions agrícoles i marineres. Ara, els pobles costaners formen un sol continu urbà del qual és aconsellable la seva individualització i el tractament comú.

MUNICIPALIA DE LA RIBERA DE GAIÀ



MUNICIPIS ACTUALS	Km²	HAB. 1978	TENDÈNCIA
Salomó	12.5	556	–
Vespella de Gaià	17.9	80	––
Bonastre	24.6	293	–
Roda de Berà	16.2	1.350	+
La Pobla de Montornés	12.4	794	–
Creixell de Mar	10.3	486	–
Torredembarra	8.6	5.194	+
Altafulla	6.8	1.035	–
La Riera de Gaià	8.7	1.081	–
La Nou de Gaià	4.3	405	+
TOTAL	122.3	11.274	

Quan el riu Gaià s'apropa al mar i s'endinsa en les margues i les argiles toves del Camp, forma una petita unitat en què es desenvolupen més intenses relacions entre els nuclis situats a la riba esquerra del riu, relativament més allunyats de la influència de Tarragona. A la costa es troben els nuclis més poblats, dedicats a l'activitat turística i que aprofiten el seu emplaçament sobre les vies de comunicació Barcelona-Tarragona.

12.3. RELACIÓ ENTRE ELS MERCATS DEL 1932, COMARQUES DEL 1936 I MUNICIPALIES 1981

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
1. FIGUERES (80.863) Totes les municipalies amb l'excepció d'Albons i Bellcaire d'Empordà (l'Escala)	— LA JONQUERA (4.591) — MASSANET DE CABRENYS (4.183) — NAVATA (4.648) — FIGUERES (35.656) — LLANSÀ (5.846) — CASTELLÓ D'EMPÚRIES (6.947) — CADAQUÉS (2.263) — ROSES (8.811) — ST. PERE PESCADOR (3.909) — L'ESCALA (5.044)	ALT EMPORDÀ. Amb inclusió de Saus i Bàscara del Mercat de Girona.
2. BESALÚ (2.453) Besalú/St. Ferriol/Beuda	BESALÚ. Amb exclusió de Maià de Montcal, Argelaguer, Tortellà, Sales de Llierca, St. Jaume de Llierca (5.738)	GARROTXA. Amb la inclusió de Maià del Mercat de Banyoles, St. Aniol de Finestres i Les Planes d'Hostoles, del Mercat d'Amer.
3. OLOT (40.838)	OLOT (32.322) LA VALL D'EN BAS (4.482) St. Feliu de Pallerols (1.164) de la Municipalia del Brugent. Argelaguer, Tortellà, Sales de Lierca de la Municipalia de Besalú.	
4. AMER (5.748) Amb l'excepció de St. Feliu de Pallerols (M. d'Olot)	BRUGENT (6.685) Susqueda de la Municipalia d'Anglès.	
5. BANYOLES (21.211)	BANYOLES. Amb l'exclusió de Maià de Montcal (20.796)	GIRONÈS. Amb l'exclusió de Mieres, Bàscara, Maià de Montcal del Mercat de Banyoles, Saus, Vilopriu, Garriguer, Colomers, Riudellots de la Selva, Caldes de Malavella, Tossa de Mar del Mercat de Girona.
6. GIRONA (123.559)	GIRONA (93.676) CELRÀ (7.958) CAÇÀ DE LA SELVA (12.281) Amb la inclusió de Tossa de la Municipalia de Lloret de Mar, Caldes de Malavella de la Municipalia de Vidreres, Vilopriu, St. Feliu de la Garriga o Garrigoles, Colomers de la Municipalia de Torroella de Montgrí.	
7. LA BISBAL D'EMPORDÀ (20.568)	LA BISBAL D'EMPORDÀ (12.416) Amb la inclusió de Calonge de les Gavarres de la Municipalia de Palafrugell. Amb l'exclusió de la Tallada d'Empordà, Verges, Jafre, Foixa, Ultramort, Serra de Daró, Rupià, La Pera, de la Municipalia de Torroella.	BAIX EMPORDÀ. Amb la inclusió de Vilopriu, Garrigues, Colomers, Albons i Bellcaire d'Empordà del Mercat de Girona.
8. TORROELLA DE MONTGRÍ (7.655)	TORROELLA DE MONTGRÍ (11.247) Amb la inclusió d'Albons i Bellcaire d'Empordà de la Municipalia de l'Escala i l'exclusió de Tallada d'Empordà, Verges, Jafre, Foixa, Ultramort, Serra de Daró, Rupià, La Pera de la Municipalia de Torroella de Montgrí.	

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
9. PALAFRUGELL (20.256)	PALAFRUGELL-PALAMÓS (37.060) Excloent Vall-llobrega, Palamós, Calonge de les Gavarres de la Municipalia de Palafrugell.	
10. PALAMÓS (12.244)	PALAFRUGELL-PALAMÓS (37.060) Excloent tota la municipalia de Palafrugell menys Vall-llobrega i Palafrugell.	
11. SANT FELIU DE GUÍXOLS (20.334)	SANT FELIU DE GUÍXOLS (20.334)	
12. RIBES DE FRESER (4.116)	RIBES DE FRESER (4.116)	EL RIPOLLÈS. Excloent Sora del Mercat de Besora.
13. CAMPRODON (4.341)	CAMPRODÓN (4.341)	
14. RIPOLL (21.450)	RIPOLL (16.602) SANT JOAN DE LES ABADESSES (4.848)	
15. ST. QUIRZE DE BESORA (3.844)	SANT QUIRZE DE BESORA (3.844)	
16. PUIGCERDÀ (9.996)	CERDANYA (13.010) Excloent Bellver (mercat propi), Lles i Montellà de Cadí de la Municipalia de la Cerdanya.	LA CERDANYA. Inclou els municipis de Lles i Montellà de Cadí que pertanyen al Mercat de la Seu d'Urgell.
17. BELLVER (1.756)	Pertany a la Municipalia de la Cerdanya.	
18. ANGLÈS (7.903)	ANGLÈS (8.132) Excloent Susqueda de la Municipalia d'Anglès. ARBÚCIES (8.498)	LA SELVA. Amb l'excepció d'Amer que té mercat propi. Amb la inclusió d'Arbúcies i St. Hilari Sacalm del Mercat de Vic, Riells del Montseny i Breda del Mercat de St. Celoni, Blanes del Mercat de Tordera, Tossa de Mar, Caldes de Malavella i Riudellots de la Selva, del Mercat de Girona.
19. STA. COLOMA DE FARNERS (22.142)	STA. COLOMA DE FARNERS (9.147) Incloent Maçanet de la Selva de la Municipalia d'Hostalric, Vidreres i Sils de la Municipalia de Vidreres, Lloret de Mar. VIDRERES (9.384) Excloent Caldes de Malavella de la Municipalia de Vidreres.	
20. HOSTALRIC (6.581)	HOSTALRIC (8.498). Excloent Maçanet de la Selva de la Municipalia d'Hostalric.	
21. LA VALL D'ARAN (5.390)	LA VALL D'ARAN (5.390)	LA VALL D'ARAN
22. EL PONT DE SUERT (3.944)	EL PONT DE SUERT (3.944)	PALLARS JUSSÀ
23. LA POBLA DE SEGUR (5.473)	LA POBLA DE SEGUR (5.473)	
24. TREMP (7.220)	TREMP (9.497) Excloent Isona-Conca de Dellà, Abella de la Conca i Gavet de la Conca de la Municipalia de Tremp.	

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
25. ISONA (2.277)	Incloent Abella de la Conca, Isona-Conca de Dellà i Gavet de la Conca de la Municipalia de Tremp.	
26. ESTERRI D'ÀNEU (1.194)	LLAVORSÍ (2.908). Excloent, Lladorre, Esterri de Cardós, Valls de Cardós, Ribera de Cardós, Tírvia, Alins, Farrera de Pallars, Llavorsí, Espot de la Municipalia de Llavorsí.	PALLARS SOBIRÀ. Exclou Castellàs del mercat ara fusionat amb les Valls d'Aguilar de l'Alt Urgell.
27. RIBERA DE CARDÓS (761)	Inclou: Ribera de Cardós, Vall de Cardós, Lladorre de la Municipalia de Llavorsí.	
28. SORT (2.350)	SORT (2.804). Exclou Baix Pallars de la Municipalia de Sort. Inclou Castellàs fusionat amb les Valls d'Aguilar.	
29. GERRI DE LA SAL (454)	GERRI DE LA SAL (Baix Pallars) inclòs a la Municipalia de Sort.	
30. LA SEU D'URGELL (12.575)	LA SEU D'URGELL (13.553). Excloent Lles i Montellà de Cadí de la Municipalia de la Cerdanya. Incloent Tost avui fusionat amb la Ribera d'Urgellet de la Municipalia de la Seu d'Urgell.	ALT URGELL. Peramola. Bassella incloses i són del Mercat de Ports. Excloses Lles i Montellà de Cadí que són del Mercat de la Seu d'Urgell.
31. ORGANYÀ (2.524)	OLIANA (5.507) Excloent Peramola, Oliana, Bassella de la Municipalia d'Oliana.	
32. OLIANA (2.124)	OLIANA és mercat ell sol.	
33. BALAGUER (39.760)	BALAGUER (40.402) Amb l'exclusió de La Portella de la Municipalia de Balaguer.	LA NOGUERA. Inclou Preixens del Mercat d'Agramunt, Bellvís i el Poal del Mercat de Mollerussa i La Portella del Mercat de Lleida.
34. ARTESA DE SEGRE (5.179)	ARTESA DE SEGRE (8.615). Excloent Baronia de Rialb, Ponts, Oliola, Vilanova de l'Aguda, Tiurana, Cabanabona de la Municipalia d'Artesa de Segre. Montclar de la Municipalia d'Agramunt.	
35. PONTS (3.436)	Incloent Baronia de Rialb, Ponts, Oliola, Vilanova de l'Aguda, Tiurana, Casabona de la Municipalia d'Artesa de Segre. Sanaüja de la Municipalia de Guissona.	
36. SOLSONA (17.982)	SOLSONA (17.705) Excloent Pinós de la Municipalia de Solsona. Incloent Montmajor de la Municipalia de Berga.	SOLSONÈS. Excloent Cardona i Montmajor del Mercat de Solsona. Incloent Pinós del Mercat de Calaf i Torà de Riubregós del Mercat de Torà de Riubregós.
37. TORÀ DE RIUBREGÓS (1.595)	GUISSONA (6.292). Inclou Sanaüja de la Municipalia de Guissona. Exclou tots els municipis de la Municipalia de Guissona menys Torà de Riubregós i Biosca de la mateixa Municipalia. Inclou Castellfollit de Riubregós de la Municipalia de Guissona.	SEGARRA. Inclou Sanaüja del Mercat de Ponts i Vallfogona de Riucorb del Mercat de Tarragona.
38. GUISSONA (3.911)		

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
38. CERVERA (11.596)	CERVERA (10.626) Inclou tot el Mercat de Cervera, excepte Ivorra, Municipalia de Guissona, Plans de Sió de la Municipalia d'Agramunt.	
40. LLEIDA (161.984)	LLEIDA (137.254) Excloent La Portella del Mercat de Lleida i passa a la Municipalia de Balaguer. ALCARRÀS (13.560) Tots els municipis *inclosos al mercat de Lleida.*	SEGRIÀ. Exclou La Portella del Mercat de Lleida. Inclou Bell-lloc d'Urgell, Sidamon, Fondarella, Mollerussa, Miralcamp, Palau d'Anglesola, Golmés del Mercat de Mollerussa.
41. MOLLERUSSA (23.029)	MOLLERUSSA (24.264) Vilanova de Bellpuig del Mercat de Mollerussa passa a la Municipalia de Bellpuig d'Urgell. Inclou tota la Municipalia de La Granadella i els Municipis Juneda, Castelldans, Cervià de les Garrigues, Vinaixa, l'Espluga Calba.	
42. LES BORGES BLANQUES (5.717)	LES BORGES BLANQUES (13.479) Inclou a més els municipis de Juneda, Castelldans, Cervià de les Garrigues, l'Albí, Vinaixa, l'Espluga Calba del Mercat de Lleida, Fulleda del Mercat de La Pobla de Cérvoles, Fulleda del Mercat de l'Espluga de Francolí.	LES GARRIGUES. Iunclouen tots els municipis esmentats anteriorment del Mercat de Lleida i més Torregrossa, Puiggròs, Arbeca del Mercat de Mollerussa. Tarrés, La Pobla de Cérvoles, El Vilosell i Fulleda del Mercat de l'Espluga de Francolí.
	LA GRANADELLA (7.515) Tota la Municipalia està inclosa en el Mercat de Lleida.	GARRIGUES.
43. TÀRREGA (23.856)	TÀRREGA (20.994) Tots els municipis del Mercat de Tàrrega excepte Vallfogona de Riucorb, Preixana, Ivors d'Urgell.	URGELL
44. AGRAMUNT (5.824)	AGRAMUNT (6.577) Inclou Montclar del Mercat d'Artesa de Segre (fusionat amb el municipi d'Agramunt), i Plans de Sió del Mercat de Cervera.	
45. BELLPUIG (5.556)	BELLPUIG (9.250) Inclou Vilanova de Bellpuig del Mercat de Mollerussa, Preixana, Ivars i El Poal del Mercat de Trrega.	
46. ALCANAR (8.032)	ALCANAR (8.032)	MONTSIÀ. Inclou Mas de Barberans del Mercat de Tortosa
47. ST. CARLES DE LA RÀPITA (10.059)	ST. CARLES DE LA RÀPITA (10.059)	
48. AMPOSTA (14.628)	AMPOSTA (21.048) Inclou Sta. Bàrbara, Masdenverge, Freginals, Godall, La Galera, del Mercat de Tortosa.	
49. ULLDECONA (5.044)	ULLDECONA-LA SÈNIA (10.148) Inclou La Sènia del Mercat de Tortosa.	

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
50. TORTOSA (74.065)	TORTOSA (51.359) Exclou El Perelló, Delta del Ebre, Sta. Bàrbara, Masdenverge, La Galera, Godall, Freginals, Mas de Barberans, Arnes, Horta de St. Joan, Prat de Comte, Bot. EL PERELLÓ (7.127), Inclou l'Ametlla de Mar del Mercat de Reus.	BAIX EBRE. Inclou l'Ametlla de Mar del Mercat de Reus. Exclou Arnes, Horta de St. Joan, Prat de Comte i Bot del Mercat de Tortosa.
51. GANDESA (3.966)	TERRA ALTA (13.888) Inclou Bot, Horta de St. oJan, Prat de Comte i Arnes del Mercat de Tortosa.	TERRA ALTA. Inclou Bot, Horta de St. Joan, Prat de Comte, Arnes del Mercat de Tortosa. El Pinell de Brai del Mercat de Móra d'Ebre, Corbera de Terra Alta, La Fatarella, La Pobla de Massaluca del Mercat de Móra d'Ebre.
52. BATEA (2.119)	Totalment inclòs a la Municipalia de Terra Alta.	
53. MÓRA D'EBRE (20.137)	MÓRA D'EBRE (13.943) Inclou Tivissa, Ginestar d'Ebre i Garcia del Mercat de Reus. Rasquera del seu propi mercat de Rasquera. Exclou El Pinell de Brai del Mercat de Móra d'Ebre passa a la municipalia de Terra Alta. Inclou Móra la Nova que té mercat propi. FLIX D'EBRE (13.943) Inclou la Palma d'Ebre del Mercat de Reus. Exclou La Pobla de Massaluca, La Fatarella, Corbera de Terra Alta del Mercat de Móra d'Ebre.	RIBERA D'EBRE. Exclou Pobla de Massaluca, La Fatarella, Corbera de Terra Alta, El Pinell de Brai del Mercat de Móra d'Ebre. Inclou La Palma d'Ebre, Garcia, Tivissa, Ginestar d'Ebre del Mercat de Reus.
54. RASQUERA (976)	Inclòs a la Municipalia de Móra d'Ebre. Inclòs a la Municipalia de Móra d'Ebre	
56. FALSET (3.860)	PRIORAT (8.896) Totalment inclòs el Mercat de Falset (Falset, Tarroja del Priorat, La Figuera de Falset i Lloà) La resta de municipis són del Mercat de Reus (La Bisbal de Falset, Margalef, La Morera de Montsant, Poboleda, Porrera, Gratallops, Cabasers, Bellmunt del Priorat, El Masroig, Els Guiamets, Capçanes, Marçà, Torre de Fontubella, Pradell de Teixet. Exclou Ulldemolins, Cornudella de Montsant, Arbolí, del Mercat de Reus, passen a la Municipalia de les Muntanyes de Prades.	PRIORAT. Exclou Garcia del Mercat de Reus.
57. REUS (143.656)	REUS (94.431) Tots els municipis són del Mercat de Reus. Exclou Capafons i La Febró que són de la Municipalia de les Muntanyes de Prades. RIUDOMS (9.532) Tots els municipis són del Mercat de Reus. VANDELLÓS Tots els municipis són del Mercat de Reus.	BAIX CAMP. Exclou tots els municipis del Priorat que no són del Mercat de Falset, L'Ametlla de Mar, Tivissa, Garcia, Ginestar d'Ebre, Vila-seca, Alcover, Prades, Vilallonga del Camp, Pobla de Mafumet, del Mercat de Reus.

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
58. TARRAGONA (120.945)	TARRAGONA (120. 851) Inclou Vilallonga del Camp, La Pobla de Mafumet del Mercat de Reus. Exclou la Riera de Gaià i Altafulla del Mercat de Tarragona que passen a la Municipalia de la Riera de Gaià. LA RIERA DE GAIÀ (11.274) Tots els municipis excepte Altafulla i Riera de Gaià són del Mercat del Vendrell.	TARRAGONÈS. Inclou La Pobla de Mafumet, Vilallonga del Camp, del Mercat de Reus; Renau i Salomó del Mercat de Valls; Bonastre, Vespella de Gaià, La Nou de Gaià, La Pobla de Berà, Creixell de Mar, Torredembarra del Mercat del Vendrell.
59. VALLS (35.000)	VALLS (23.428) Tots els municipis són del del Mercat de Valls. Exclou Salomó de la Municipalia de la Riera de Gaià i Renau de la Municipalia de Tarragona. EL PLA DE CABRA (4.660) Tots els municipis són del Mercat de Valls. Exclou Sarval, Barberà de la Conca, Forès del Mercat de Valls, són de la Municipalia de Montblanc. ALCOVER (4.504). Inclou Alcover (del Mercat de l'Espluga (Municipalia de Borges Blanques); Vilanova de Prades (Municipalia de les Muntanyes de Prades).	ALT CAMP.
61. MONTBLANC (6.864)	MONTBLANC (9.178) Inclou Barberà de la Conca, Sarval i Forés del Mercat de Valls. Passanant del Mercat de Tàrrega.	
62. STA. COLOMA DE QUERALT (4.292)	STA. COLOMA DE QUERALT (3.463) Exclou els municipis de Montmaneu, Argensola i Bellprat (Municipalia d'Igualada) del Mercat de Sta. Coloma. Exclou Rocafort de Queralt (Municipalia de Montblanc) del Mercat de Sta. Coloma.	
63. EL VENDRELL (33.408)	EL VENDRELL (17.244) Exclou tots els municipis de la Municipalia de Gaià, Banyeres del Penedès, Calafell i Bellver del Penedès del Mercat del Vendrell. Inclou Lloenc del Penedès i St. Jaume dels Domenys (del Mercat de Vilafranca del Penedès). CALAFELL (5.789) Inclou Cunit del Mercat de Vilanova i La Geltrú.	BAIX PENEDÈS Inclou St. Jaume dels Domenys, l'Arboç del Mercat de Vilafranca del Penedès. Cunit del Mercat de Vilanova i La Geltrú, i exclou tots els municipis de la Riera de Gaià.
64. LA POBLA DE LILLET (5.834)	GUARDIOLA DE BERGA (9.251) Inclou Saldes, Gósol, Vallcebre, Cercs, Fígols de les Mines, La Nou de Berguedà, Castell de l'Areny.	BERGUEDÀ. Inclou St. Jaume de Frontanyà del Mercat de Ripoll, Montmajor del Mercat de Solsona, Sta. M.ª de Merlès del Mercat de Prats de Lluçanès.
65. BERGA (36.026)	BERGA (17.803) Exclou dels municipis abans esmentats de la Municipalia de Guardiola de Berga. Exclou Caserres, Viver i Serrateix, Puig-reig, Navars, Gaià del Mercat de Berga i que pertanyen a la Municipalia de Puig-Reig. Inclou Montmajor del Mercat de Solsona.	

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
	PUIG-REIG (14.876) Inclou tot el Mercat de Navars.	
66. GIRONELLA (7.601)	GIRONELLA (7.601) Tota la municipalia és del Mercat de Gironella.	
67. MANRESA (99.969)	MANRESA (86.767) Inclou Castellfollit del Boix del Mercat d'Igualada. Exclou Súria, Callús, St. Mateu de Bages de la Municipalia de Suria i que pertanyen al Mercat de Manresa. Exclou Artés del Mercat de Manresa i que és de la Municipalia de Sallent.	BAGES. Inclou Cardona del Mercat de Solsona, St. Feliu Sasserra, Sta. M.ª d'Oló del Mercat de Vic. Aguilar de Boixadors del Mercat de Calaf i Castellfollit del Boix del Mercat d'Igualada.
68. SALLENT (12.765)	SALLENT (19.856) Inclou Artés, Sta. M.ª d'Oló i Avinyó del Mercat de Vic.	
69. MOIÀ (3.123)	MOIANÈS (5.847) Inclou Castellcir, Castellterçol, Granera, l'Estany del Mercat de Vic.	
70. NAVARS (5.689)	SÚRIA (0.186) Tots els municipis són del Mercat de Manresa.	
71. CALAF (10.215)	CALAF (9.342) Exclou Pinòs, Veciana i Rubió del Mercat de Calaf de la Municipalia d'Igualada.	ANOIA. Inclou Montmaneu, Argençola, Bellprat del Mercat de Sta. Coloma de Queralt, Castellfollit de Riubregós del Mercat de Cervera; Piera del Mercat de St. Sadurní d'Anoia; Masquefa del Mercat de Martorell. Exclou Castellfollit del Boix del Mercat d'Igualada; Aguilar de Boixadors del Mercat de Calaf.
72. IGUALADA (59.206)	IGUALADA (50.609) Inclou Veciana i Rubió del Mercat d'Igualada; Montmaneu, Argensola i Bellprat del Mercat de Sta. Coloma de Queralt; la Llacuna del Mercat de Vilafranca del Penedès. Exclou Pierola (Municipalia de Piera) i el Bruc (Municipalia de Martorell). CAPELLADES (8.857) Tots els municipis estan en el Mercat d'Igualada. PIERA (7.547) Inclou Piera del Mercat de St. Sadurní d'Anoia; Pierola del Mercat d'Igualada; Masquefa del Mercat de Martorell.	
73. PRATS DE LLUÇANÈS (2.740)	EL LLUÇANÈS (6.908) Inclou Orís, St. Agustí de Lluçanès, Perafita, St. Boi de Lluçanès, Sobremunt, Olost, Oristà, St. Feliu Sasserra del Mercat de Vic.	OSONA. Exclou Arbúcies, l'Estany, St. Hilari Sacalm, St. Quirze Safaja, Granera, Castellar, Castellterçol, Sta. M.ª d'Oló, Avinyó, St. Feliu Sasserra, Aiguafreda del Mercat de Vic; Sta. M.ª de Merlès del Mercat de Prats de Lluçanès.
74. VIC (99.800)	VIC (40.546) Tota la municipalia pertany al Mercat de Vic. RODA DE TER (6.817) Pertany al Mercat de Vic. MANLLEU (18.066) Pertany al Mercat de Vic. TONA-CENTELLES (17.029) Pertany al Mercat de Vic.	

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
75. VILANOVA I LA GELTRÚ (57.512)	VILANOVA I LA GELTRÚ (47.688) Inclou Canyelles, del Mercat de Vilafranca del Penedès. Exclou St. Pere de Ribes i Cunit del Mercat de Vilanova. SITGES-ST. PERE (21.338) Inclou St. Pere de Ribes del Mercat de Vilanova i la Geltrú; Sitges del Mercat de Vilafranca del Penedès. L'ARBOÇ (7.488) Inclou Bellvei i Banyeres del Penedès del Mercat del Vendrell i la resta de municipis són del Mercat de Vilafranca del Penedès.	GARRAF. Exclou Cunit del Mercat de Vilanova i la Geltrú. Inclou Sitges, Olivella, Canyelles. Oleseta, l'Arboç, Castellet i la Gornal.
76. VILAFRANCA DEL PENEDÈS (68.044)	VILAFRANCA DEL PENEDÈS (36.268) Tota la municipalia inclosa en el Mercat de Vilafranca. ST. MARTÍ SARROCA (4.983) Tota la municipalia inclosa en el Mercat de Vilafranca. ST. PERE DE RIUDEBITLLES (5.854) Inclou Terrassola i Lavit del Mercat de St. Sadurní d'Anoia.	ALT PENEDÈS. Exclou la Llacuna, St. Jaume dels Domenys, l'Arboç, Castellet i La Gornal, Canyelles, Olivella, Oleseta, Sitges del Mercat de Vilafranca; Piera del Mercat de St. Sadurní d'Anoia. Inclou Gelida del Mercat de Martorell.
77. ST. SADURNÍ D'ANOIA (15.238)	ST. SADURNÍ D'ANOIA (15.453) Inclou Subirats del Mercat de Vilafranca; Gelida del Mercat de Martorell. Exclou Piera, Terrassola i Lavit del Mercat de St. Sadurní d'Anoia.	
78. MARTORELL (42.653)	MARTORELL (62.033) Inclou El Bruc del Mercat d'Igualada; Collbató, Esparreguera, Olesa de Montserrat i Castellbisbal del Mercat de Barcelona. EL DELTA MITJÀ (58.884) Inclou El Papiol del Mercat de Martorell. La resta de municipis són del Mercat de Barcelona. DELTA OCCIDENTAL (16.581) Tots els municipis pertanyen al Mercat de Barcelona. DELTA BAIX (561.781) Tots els municipis pertanyen al Mercat de Barcelona.	BAIX LLOBREGAT.
79. BARCELONA (2.941.317)	BARCELONA (1.902.713) BADALONA (369.120) Inclou Sta. Coloma de Gramanet del Mercat de Granollers.	BARCELONÈS. Exclou tots els municipis de les Municipalies de Delta Mig, Delta Occidental, Delta Baix, que són del Mercat de Barcelona.
80. TERRASSA (163.535)	TERRASA (163.535) Tots els municipis són del Mercat de Terrassa.	VALLÈS OCCIDENTAL. Inclou Castellar del Vallès, St. Llorenç Savall, Caldes de Montbui, Palau de Plegamans, Sta. Perpètua de Moguda, Montcada i Reixac, Ripollet, Cerdanyola, St. Cugat del Vallès i Rubí del Mercat de Granollers. Inclou Castellbisbal.
81. SABADELL	SABADELL (233.387) Inclou St. Quirze del Vallès, Castellar del Vallès, St. Llorenç Savall del Mercat de Granollers. Exclou Sentmenat del Mercat de Sabadell.	

MERCATS DEL 1932	MUNICIPALIA	COMARCA
	RUBÍ-ST. CUGAT DEL VALLÈS (167.797) Tots els municipis són del Mercat de Granollers. RIERA DE CALDES (110.533) Tots els municipis pertanyen al Mercat de Granollers.	
82. GRANOLLERS (524.531)	GRANOLLERS (73.679) Tots els municipis són del Mercat de Granollers. LA GARRIGA (14.788) Tots els municipis excepte St. Quirze Safaja són del Mercat de Granollers. CARDEDEU (11.262) Tots els municipis són del Mercat de Granollers.	VALLÈS ORIENTAL. Exclou la Municipalia de Rubí-St. Cugat, Sta. Coloma de Gramanet, Alella. Inclou Granera, Castellcir, Castellterçol del Mercat de Vic; exclou Riells del Montseny i Breda del Mercat de St. Celoni.
83. ST. CELONI (26.799)	ST. CELONI. Exclou Arenys de Munt del Mercat de St. Celoni.	
84. MATARÓ (109.646)	MATARÓ (108.450) Exclou St. Vicenç de Montalt de la Municipalia d'Arenys de Mar que és del Mercat de Mataró. Inclou Òrrius del Mercat de Granollers. MASNOU-PREMIÀ (58.951) Menys Alella pertany al Mercat de Granollers. La resta són del Mercat de Barcelona.	EL MARESME. Inclou Arenys de Munt del Mercat de St. Celoni, Orrius i Alella del Mercat de Granollers. Exclou Blanes del Mercat de Tordera.
85. ARENYS DE MAR (19.644)	ARENYS DE MAR (27.065) Inclou Arenys de Munt del Mercat de St. Celoni i St. Vicenç de Montalt del Mercat de Mataró.	
86. CALELLA-MALGRAT (25.516)	CALELLA-MALGRAT (36.497) Inclou Malgrat del Mercat de Tordera. TORDERA (10.136) Exclou Malgrat i Blanes del Mercat de Tordera.	
87. TORDERA (41.425)	BLANES (20.308) Exclòs del Mercat de Tordera.	

annexos

ANNEXE 1. PROPOSTA D'ESTUDI PRESENTADA A LA FUNDACIÓ JAUME BOFILL

PROPOSTA D'ESTUDI A LA FUNDACIÓ JAUME BOFILL (26/9/1979)

PROPOSTA PER A UN ESTUDI DE LA REALITAT FÍSICO-TERRITORIAL DE CATALUNYA I DELS ÀMBITS TERRITORIALS PER LA GESTIÓ DE LES COMPETÈNCIES PÚBLIQUES

1 L'equip que, d'acord amb els termes de la Beca de la Fundació Bofill, redactà les «Bases teòriques i pràctiques per a una nova divisió territorial de Catalunya», al justificar la final de la tasca encomanada creia que aquesta venia justificada al constatar-se que, per manca d'estudis considerats indispensables, no es podien constatar les hipòtesis formulades amb la realitat.
Es considerava que convenia estudiar els requeriments político-socials i els requeriments tècnics de la gestió pública, i, també, la realitat humana i territorial de Catalunya, els problemes territorials de Catalunya i dels Ajuntaments actuals, i la història dels agrupaments humans i de la tradició municipal.

2 Alguns dels components de l'equip redactor de les «Bases teòriques i pràctiques...» creuen convenient i urgent procedir a efectuar aquests estudis, i proposen a la «Fundació Jaume Bofill» el patrocini dels dos estudis bàsics que s'exposen a continuació, dirigits, ambdós, a constrastar la hipòtesi de treball formulada en les ja esmentades «Bases...»:

A. Estudi de la realitat físico-territorial de la Catalunya actual.
B. Estudi de la realitat dels àmbits territorials significatius per la gestió de cada competència pública que tingui alguna influència local.

a. L'estudi de la realitat territorial i humana de Catalunya conté, com a temes principals d'anàlisi, els següents:

1. Aglomeracions de població i la seva tendència.
2. Els diferents graus de les barreres físiques.
3. Els llocs de pas.
4. L'accessibilitat inter-territorial amb les infraestructures actuals de transport (transport públic i transport privat).
5. Continuïtats físiques de l'edificació.
6. Les interrelacions territorials: les de base diària (residència-treball» i les de base periòdica (compres i serveis de diferents tipus, lleure, etc.)
7. Canvis que s'han produit a cadascuna de les comarques del projecte de 1932 com a resultat de les noves infraestructures de transport i de l'ús generalitzat del vehicle privat.
8. Possibilitats, a partir del territori, d'agrupar municipis actuals.

La informació disponible sobre els aspectes esmentats es limitada, i caldrà completar l'anàlisi de la cartografia, censos o altres dades, amb visites i entrevistes.
Aquest estudi es materialitzarà, principalment, amb plans i mapes que constituiran el «continent» a ésser constrastat amb els resultats de l'estudi de les competències.

b. L'estudi de competències o facultats públiques que tinguin algun impacte local, analitzarà per a cada competència, els següents aspectes:
1. Problemes de la seva gestió en els àmbits territorials actuals (municipis o províncies): aparell administratiu actual, cost aproximat, relacions amb d'altres organismes públics, etcétera.
2. Requisits (de control superior, de legislació, d'aparell administratiu) per a la gestió local.
3. Àmbits territorials i grandària de població més adequats per a exercir la gestió de cada competència (grandària màxima i mínima aproximades). Aquest punt inclou tota la problemàtica de les grandàries més adequades de servei per a garantir els costos unitaris més baixos.
4. Organització funcional de cada competència.
5. Idoneïtat de les províncies i de les regions i comarques del Projecte de 1932, per a exercir la gestió d'aquestes competències,
6. Particularitats i problemes de funcionament de cada competència en la zona pirinenca, en la zona metropolitana i en el sector costaner-turístic.
7. Idoneïtat de la proposta de delimitació territorial i de distribució de competències continguda en les hipòtesis del treball «Bases teòriques i pràctiques per a una nova divisió territorial de Catalunya».

En aquests estudis es parteix de l'organització funcional existent o proposada, i es troben els àmbits territorials més escaients per a la seva gestió a partir dels requeriments funcionals. El treball s'haurà de fer amb entrevistes a funcionaris i experts de cada competència.
Les competències que es proposa estudiar

són les següents: Serveis socials, transport públic, Cultura i Patrimoni, Esport i lleure, Serveis d'administració generals, Urbanització i el seu manteniment, xarxa de carreteres, captació i distribució d'aigües, ensenyament, sanitat, plans d'urbanisme, habitatge, escombraries, bombers, cementiris, etc. En total es calculen unes vint competències.

3 El plàç d'entrega final es preveu de deu a dotze mesos, distribuint les entregues en estudis parcials, el nombre dels quals, possiblement trimestrals, es podria fixar definitivament en el cas d'arribar-se a un acord amb la «Fundació Bofill».

4 El nou equip que ha decidit continuar els estudis enunciats en el punt anterior està compost per Carles Carreres i Verdaguer, Lluís Casassas i Simó, Joaquím Clusa i Oriach i Isabel Rueda Màrquez.
Aquest equip ha decidit encarregar a Lluís Casassas que efectui les converses precises, mantingui totes les relacions necessàries amb la «Fundació Bofill», i, dintre de l'esperit de la present proposta, arribi amb la «Fundació» als acords més avinents.

Barcelona, vint-i-sis de setembre de mil nou-cents setanta nou

ANNEXE 2. SOBRE ELS ASPECTES LINGÜÍSTICS DEL MOT «MUNICIPALIA»

La derivació és el procés que permet de crear mots nous a partir d'una arrel lèxica ja existent i d'uns afixos amb un significat més o menys fix. Així, entre d'altres exemples, es pot citar:

indústria → industrialitzar → industrialització → industrialitzable;
fisc → fiscal → fiscalia → fiscalitzar → fiscalització;
comarca → comarcal → comarcalitzar → comarcalització;
municipi → municipal → municipalia → municipalitzar → municipalització → municipalitzable.

A partir d'ací, hom ha de fer la distinció entre *mot real,* que és aquell que ja té un ús dins la llengua, i *mot possible,* que és aquell que actualment no té un ús dins la llengua però que la seva formació li permet d'esdevenir un mot real.

A més d'això, l'ús dels mots derivats reals pot provocar una especialització del seu significat. Per exemple:

obra: aplicació de l'activitat humana a un fi
obrar: aplicar l'activitat humana a un fi
obrador: taulell o oficina on es fa algun treball manual.

Finalment, la llengua catalana té el sufix - ia que dóna un significat locatiu al derivat, i, també, un sentit d'activitat. Per exemple:

fiscalia: relatiu a fisc. Ofici de fiscal. Oficina del fiscal
ruralia: relatiu o pertanyent al camp
corredoria: ofici de corredor. Diligència que fa un corredor. Estipendi que percep el corredor. Oficina del corredor
rodalia: terreny que formen els voltants, el districte, etcètera, d'una població, parròquia, etc.

Així, doncs, sembla que és del tot lícit de proposar el mot possible *municipalia* com a mot real amb el significat de «conjunt de nuclis de població (municipis) dons els quals es produeixen relacions humanes quotidianes», en la qual definició és palés el sentit d'*unitat administrativa.*

* A cura de Teresa Sabrià, llicenciada en filologia Catalana.

ANNEXE 3. ABSTRACT DEL TREBALL EN ANGLÈS

SPACE AND LOCAL GOVERNMENT IN CATALONIA *

JOAQUÍM CLUSA
LLUÍS CASASSAS

1 The starting point of the present exercice is the need to improve Local Government in Catalonia. This need has been expressed, from diferent political perspectives, as a social need.

2 The main decissions (or recommendations) to be taken are about «levels of Local Government», «functions of each level» and the corresponding «geographical delimitations». Fiscal system, local workers, election system and central-local Government relationships are issues in which space is less relevant.

3 Local Government in Catalonia manages only 10-15% of public resources (as it is in the rest of Spain) in 933 municipalities. There is a demand for more local autonomy in terms of powers and resources. Near eighty per cent of Catalan municipalities have less than two thousand inhabitants. Chief executive officer and Finance Director of all municipalities are centrally appointed. The provinces have a second level of Local Government.

4 From 1978 Spanish Constitution, Catalonia enjoys a progressive devolution of powers from Central Government. The discussion on the territorial organisation for Local Government is going to start very soon in the Catalan Parliament. Two political issues are to envisage the whole discussion, the territorial organisation in «comarques» or «counties», set up by the autonomous Government («Generalitat») before Civil War; that organisation has been a political demand for many years. And second, the feelings againts the «provinces», as a form of centralist administration. Important social and territorial changes have taken place in Catalonia from the thirties, and provinces exist from XIXth Century. Therefore the present theoretical and empirical exercise has important political and emotive implications.

5 The method of analysis stresses the need to justify the proposals in terms of three groups of conclussions, mutually related. In first place, the present problems of Catalan Local Government, specially the territorial ones. In second place, the functional and territorial requirements (efficiency and effectiveness) of local services. And, finally, the working of the territorial and urban system in Catalonia. Any proposal satisfy, additionally, certain political requirements of simplicity, minimum cost, local democracy, local autonomy and public participation. The methodology used was initially developed by Herbert Commission, Radcliffe-Maud Commission and D. Senior (1959 & 1969).

6 The exercise has identified the main problems of Catalan Local Government. The problems arise from the local geography, the lack of financial, technical and administrative resources, the fiscal inequalities and the metropolitan phenomena. Small municipalities have indicated the need for inter-municipal manegement to improve most of local services. The research points out that the minimum thresholds for administrative capacity is over 5.000 and 10.000 inhabitants.

7 A deep analysis has been carry out to specify the functional of main local and central functions. The main thresholds to manage effectively public functions are 5.000-10.000-25.000-100.000-250.000 and 500.000 inhabitants. With 10.000 inhabitants and over, Local Governments may have most of public services to ensure political power and quality of life, at a reasonable cost. Five units (instead of four provinces) seems to satisfy the requirements of central services.

8 Catalan space is one of the main constraints for any Local Government reform. Seventy five per cent of population live in the metropolitan area, forty kilometers around Barcelona. Sixteen urban systems have been identified out metropolitan area with sixteen per cent of Catalan population (around sis milions inhabitants). The average population density is, today in Catalonia, 180 inhabitants per km^2. Territorial analysis has been carry out using «telephone calls» (between 450 municipalities) and «commuting data» (in Barcelona province), with the application of «graph theory» and the concept of «functional distance» (Brown and Horton, 1971). There has been identified the basic hierarchy of Catalan space: municipality-urban system-subregional centre (provincial) and regional centre (Barcelona). Economic development, personal mobility and economic growth have increased the importance of Barcelona, its metropolitan area, and four more centres.

9. The alternative proposals, alredy presented by institutions, professionals and political parties, varies between two or three level of Local Government. The present exercise puts (or it intents to) sound arguments for the setting up of only one level of Local Government in Catalonia, politically and functionally effective, with 126 units (and two metropolitan areas). Five regions seem suitable for Central and autonomous administration.

---

* The paper is based on the results of a project for the «Jaume Bofill» Foundation.
Resum de la ponència que es presentarà en el proper Congrés de Ciència Regional a Barcelona l'estiu del 1981.

ANNEXE 4. MAPES DE LES DIVISIONS POLÍTICO-ADMINISTRATIVES DE CATALUNYA



Divisió en Partits Judicials (1970)



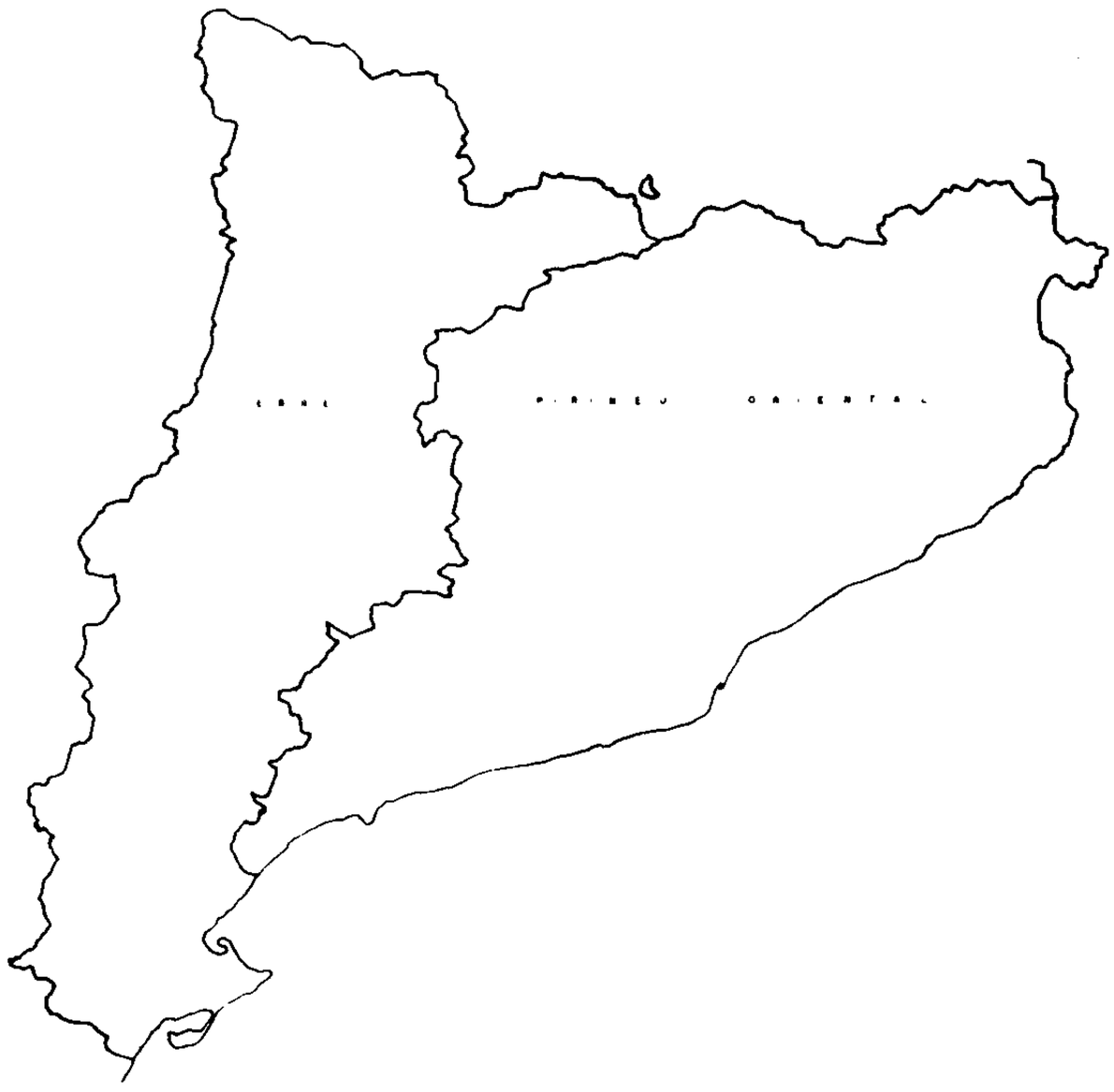
Les zones de recaptació de contribucions



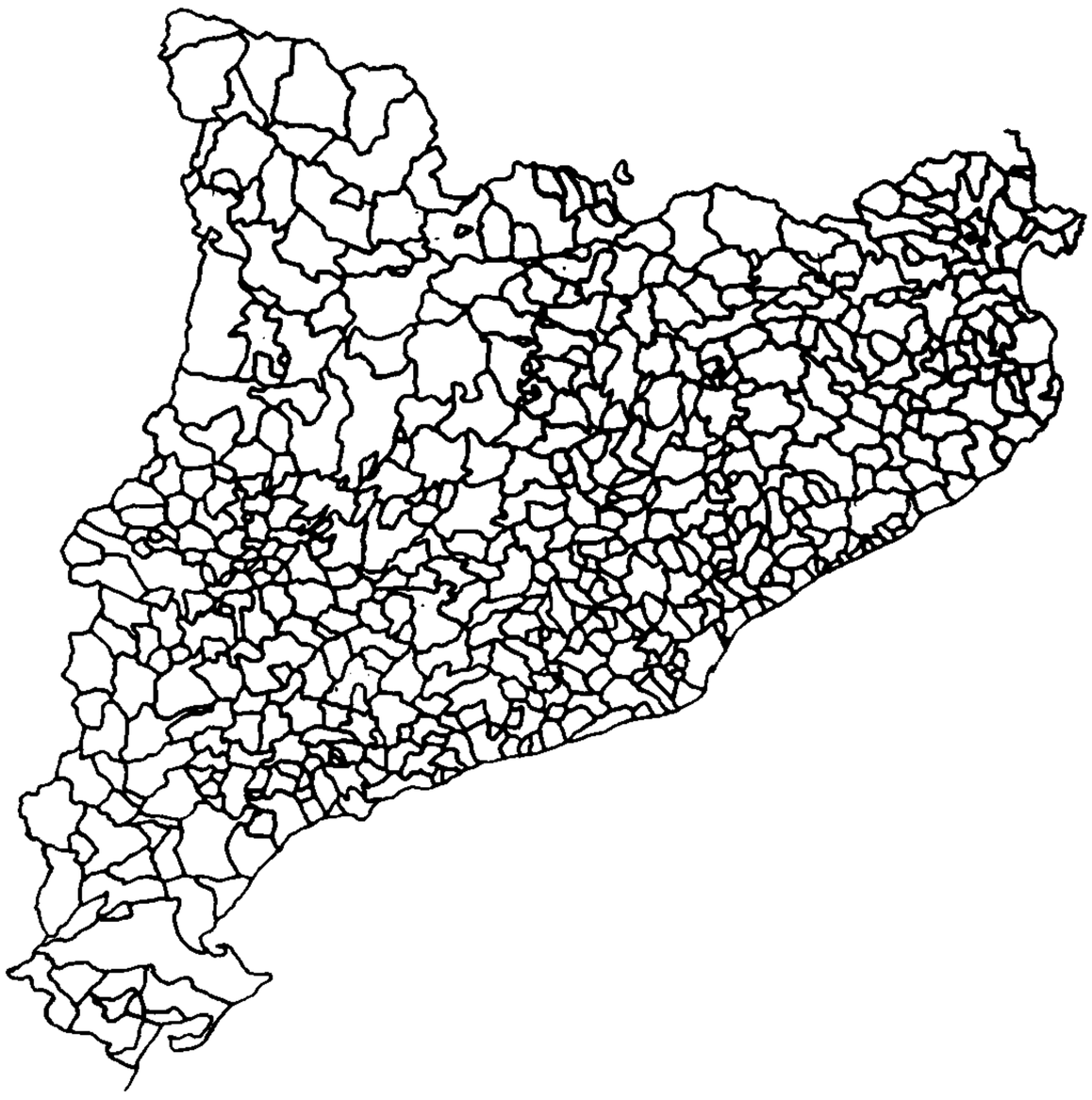
Divisió en Districtes Notarials



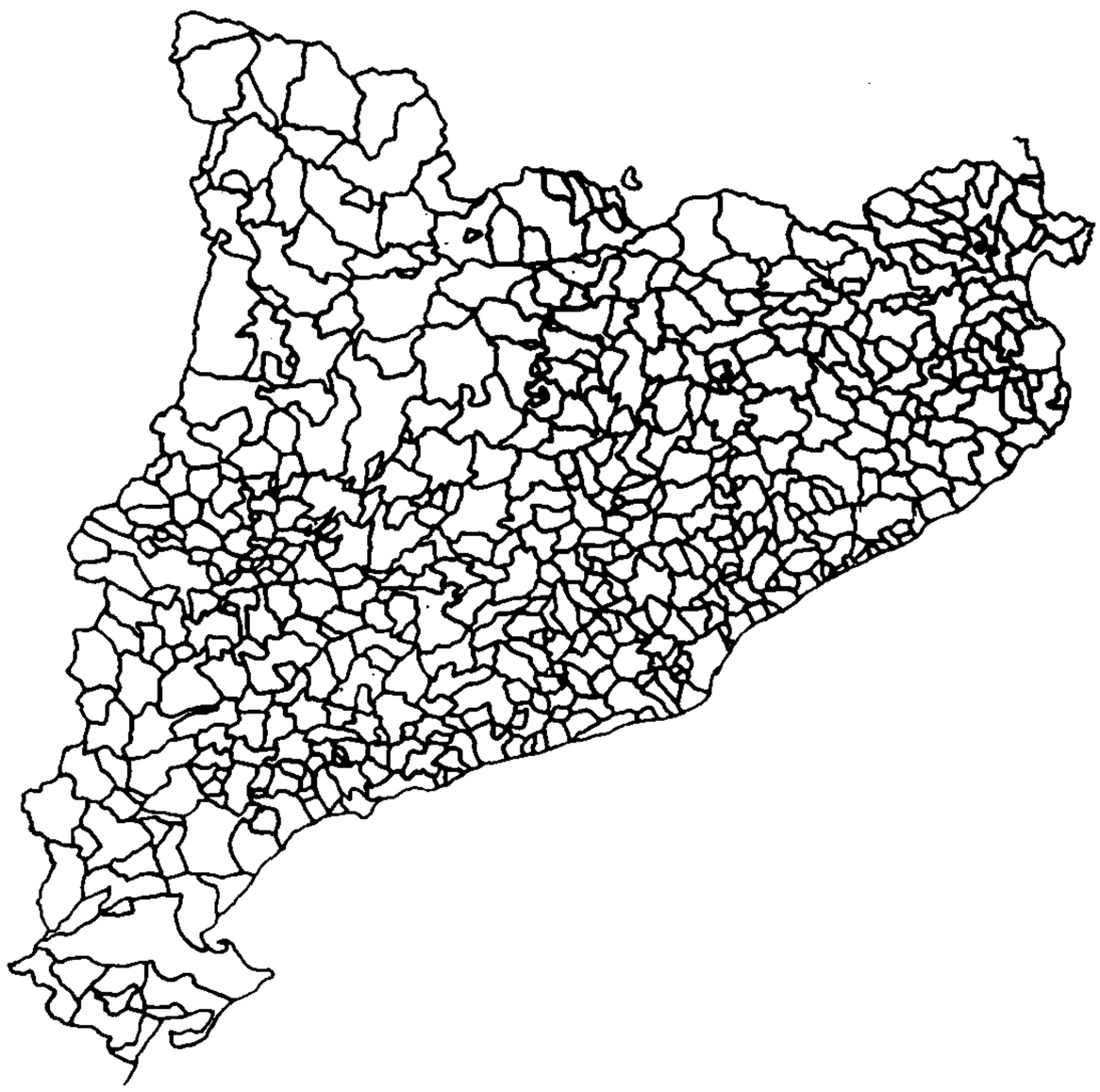
Divisió en Comarques Sindicals



Divisió en Confederacions Hidrogràfiques



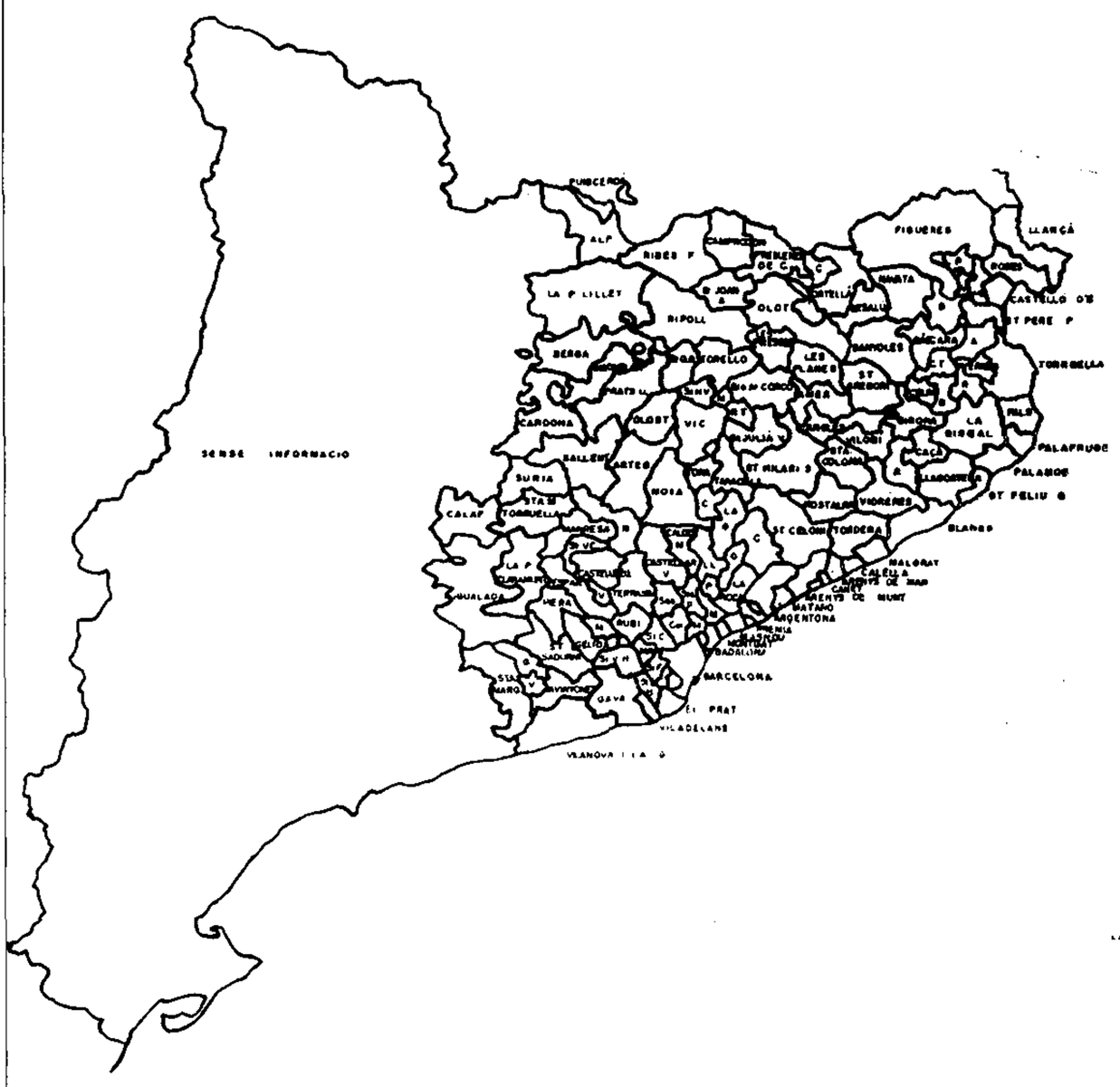
Arees de concentració telefònica



Divisió en Partits Mèdics



Cambres de Comerç



Divisió en Partits Veterinaris



Àrees d'ensenyament

—— Comarca educativa
---- Subcomarca educativa



Les zones del Sempa

ANNEXE 5. MODEL DE L'ENQUESTA ENVIADA ALS AJUNTAMENTS

ENQUESTA DIVISIÓ TERRITORIAL
DE CATALUNYA

AJUNTAMENT DE

Distingits senyors:

Amb motiu d'estar estudiant una proposta de Divisió Territorial de Catalunya, hem elaborat l'enquesta que us enviem, la qual te per objecte el coneixement de l'Administració Local, sobretot en els seus aspectes de base fiscal, requeriments tècnics, personals i necessitats generals. Com que l'enquesta preten de ser més indicativa que exhaustiva, hem optat per una mostra de quaranta municipis, seleccionats sobre la base dels criteris següents: municipis de 1.000 a 5.000 habitants; de 5.000 a 10.000 habitants; de 10.000 a 20.000 habitants; municipis de l'A.M.B.; caps de provincia; municipis amb una forta especialització turística; municipis nous a partir de la fusió d'altres municipis.

Atès el caràcter reduït d'aquesta mostra, és fonamental per al nostre estudi d'obtenir resposta a tots els exemplars de l'enquesta, i és aquest fet que ens permetem de demanar-vos que tingueu la bondat de posar el màxim interès a contestar-la.

En el cas de mancar-vos algun aclariment addicional, sapigueu que ens localitzareu a l'adreça o telèfon següents:

C./ Provença, 356, 3.er-1.a
BARCELONA - 37
Telf.: 257 11 91

Molt agraïts per endavant de la vostra atenció.

Lluís Casassas
Joaquim Clusa

Equip treball «Divisió Territorial de Catalunya»
Fundació Jaume Bofill

ESTUDI SOBRE LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA. PRESENTACIÓ DE L'ENQUESTA SOBRE ADMINISTRACIÓ LOCAL

1. Aquest grup de treball ha estat becat per la Fundació Bofill per tal d'estudiar, des d'una perspectiva tècnica, una possible organització territorial de Catalunya. A fí de portar a terme la tasca esmentada, hem partit dels següents supòsits:

A — a) *L'Administració Central* exerceix les seves competències des d'una administració perifèrica d'àmbit provincial, les jerarquies màximes del qual són governadors civils i els delegats provincials.

b) *Les Diputacions* — amb competències en el camp de la sanitat, bombers, serveis socials, esports, carreteres, etc. — tenen també un *àmbit d'actuació provincial*, amb organismes de direcció elegits — de segon grau — des dels Ajuntaments.

c) *Els Ajuntaments* exerceixen les seves funcions públiques dins els *termes municipals* definits per un territori i una població resident.

d) *La Generalitat*, semblantment a l'Administració central i a les Diputacions, exerceix, des de *l'àmbit provincial*, les poques competències que li han estat traspassades. Aquest model d'administració li ha vingut imposat per l'organització mateixa dels aparells administratius traspassats.

B — a) De cara al futur caldrà que la Generalitat es doti d'una organització territorial pròpia que la faci capaç d'administrar eficaçment les competències de les quals esdevingui dipositària; atribució, d'altre banda, contemplada per l'Estatut. És opinió generalitzada que l'organització provincial no és la més adient per a Catalunya. L'Estatut, en concret, fa allusió a una organització territorial basada en comarques, regions i vegueries.

b) Algunes *competències municipals* — planejament urbanístic, eliminació d'escombraries, grans equipaments, transport públic, sanejament i aigua, especialment — podrien ser gestionades millor si s'inscrivien en àmbits territorials més amplis que els actuals termes municipals. Aquest argument ha estat fonamental a l'hora de justificar la necessitat d'organismes supramunicipals o comarcals.

c) Alguns municipis són excesivament amplis per permetre un exercici eficaç de les gestions locals i constitueixen, de més a més, un marc inadequat per a la participació necessària dels ciutadans en els afers municipals. Com a contra-

partida, la gran majoria dels municipis de Catalunya són excesivament limitats — en població, base fiscal, i aparell administratiu — per tal de possibilitar l'exercici de les funcions locals que els són atribuides.

d) Algunes realitats territorials de la Catalunya d'avui — continuus metropolitans de Barcelona i Tarragona, àrees rurals disperses, per citar dos exemples — reclamen des del punt de vista de la gestió pública, uns organismes que puguin gestionar «conjuntament» tan aquelles competències que avui tenen els Ajuntaments, com aquelles que transpassades per l'Administració Central a la Generalitat, els arribin a ser transferides.

e) Existeix, per part dels Ajuntaments, una demanda de més *autonomia local;* és a dir, de més funcions públiques amb capacitat de decisió local — escoles, serveis socials i sanitat, per esmentar-se alguns exemples. Algunes d'aquestes competències seran traspassades, a la curta o a la llarga, a la Generalitat, la qual les podrà exercir almenys de tres formes:

— directament, per mitjà d'una administració perifèrica, amb delegats de la Generalitat en determinats àmbits territorials — provincies, comarques, regions, etc.
— de forma delegada, pels Ajuntaments
— traspassant una part de la gestió als Ajuntaments, que podrian decidir, aixi com autonomia.

f) Finalment, la *Divisió Territorial del 1932,* per be que realitat social sentida, ben segur que ja no s'ajusta a la divisió territorial que resultaria de l'aplicació a Catalunya dels criteris de delimitació que foren usats aleshores. Aquest fet no és una conseqüència dels canvis operats en el marc de Catalunya des d'aquella divisió territorial ençà.

2. Sobre la base dels supòsits esmentats, aquest grup de treball ha adoptat les hipòtesis següents:

A) Cal gestionar Catalunya per mitjà d'una *Administració Local amb dos esglaons* les competncies dels quals equivaldrien al conjunt de les actuals competències municipals més aquelles que, traspassades per l'Administració Central a la Generalitat, els fossin transferides. S'estudiaran també les opcions de tres esglaons i la d'un sòl esglaó per sota la Generalitat.

B) Cal establir unes certes coincidències entre els *àmbits territorials* corresponents al segon esglaó de l'Administració Local i els corresponents als òrgans perifèrics de la Generalitat i, si fos possible als òrgans perifèrics de la mateixa Administració Central.

C) Cal que la divisió territorial de que es doti la Generalitat garanteixi, per una banda, l'eficàcia de les funcions públiques, i asseguri, per una altra, la màxima participació possible del ciutadà en la gestió local.

3. *L'enfocament metodològic* adoptat gira sobre tres grans eixos:

A) Aprofondiment en el coneixement de la *realitat territorial* — condicionaments provinents del relleu, de la xarxa de comunicacions, connectivitats territorials, creixement urbà, àrees rurals, homogeneitats territorials, entre altres.

B) Anàlisi dels *requeriments funcionals i territorials de les competències públiques,* orientat a:

a) Determinar quin tipus de territori és el més adeqüat per a exercir cadascuna de les competències de l'Administració. Els territoris es defineixen en termes de població, superficie i problemàtiques específiques; l'adecuació es defineix en termes d'eficàcia, eficiència, cost unitari, possibilitats de gestió.

b) Estudiar quines competències tenen un requeriments territorials més semblants, per tal de fer-les coincidir dins els mateixos territoris.

c) Estudi de la situació actual de l'Administració Local a Catalunya: base fiscal, aparell administratiu, necessitats i opinions.

Les contestes a l'enquesta que us demanem contestar (dirigida a una mostra de 20 municipis de Catalunya), seràn el material bàsic per l'estudi del tercer tema d'estudi.

Som conscients de l'excessiva llargada del qüestionari. Apart de les preguntes d'opinió (que ens agradaria que contestés l'Alcalde), les altres es poden contestar en base als documents administratius de l'Ajuntament (especialment Pressupostos i nòmina de personal), per part del Sr. Secretari, i del Sr. Interventor. Per això ens permetem fer la sugerència de demanar les respostes a les següents persones:

Sr. Alcalde	Sr. Secretari	Sr. Interventor	Sr. Arquitecte Municipal
Preguntes: 4.5./4.6./ 5.3./5.6./5.7./5.8./5.9./ 6.1./6.2./6.3./6.4./6.5./ 6.7./6.8./6.9./6.10./6.11.	Preguntes: 1.1./1.4./ 1.5./1.6./2.1./2.2./2.3./ 2.4./2.5./2.6./2.7./2.8.	Preguntes: 1.2./1.3./ 1.7./3.1./3.2./3.3./4.1./ 4.2./4.4./4.5./4.6.	Preguntes: 4.3./5.1./ 5.2./5.3./5.4./5.5./5.6./ 5.7./5.8./5.9.

Molt agraits per la vostra collaboració.

Provenca, 356, 3.er-1.a BARCELONA - 37
Telf. 257 11 91

AJUNTAMENT DE

1. DADES GENERALS

1.1. Habitants (dret) 31/XII/1979 ..... persones

1.2. Pressupost Ordinari (preventiu) 1979 ..... ptes. Idem 1975 ..... ptes.

1.3. Pressupost Ordinari (preventiu) 1980 ..... ptes. Més d'aprovació .....

1.4. Nombre de persones en plantilla (incl. contractats) ..... persones

De coeficient 1,3: ..... persones
De coeficient 1,4: ..... persones
De coeficient 1,7: ..... persones
De coeficient 1,9: ..... persones
De coeficient 2,3: ..... persones
De coeficient 3,6: ..... persones
De coeficient 4.0: ..... persones
De coeficient 5,0: ..... persones

Observacions sobre nombre de persones (dedicacions parcials, contractats administratius, contractats laborals .....

.....

.....

.....

1.5. Nombre de jubilacions durant 1979 i 80: ..... persones

1.6. Noves contractacions (de plantilla, administratives, laborals...) durant 1979 i 80 ..... persones.

1.7. Pressupost 1979

	Pressupostat	Liquidat
1.7.1. Total Capítol I de Despeses	..... ptes.	..... ptes.
1.7.2. Total Capítol II de Despeses	..... »	..... »
1.7.3. Total Capítol IV de Despeses	..... »	..... »
1.7.4. Total Capítol VI de Despeses	..... »	..... »
1.7.5. Total Art. 3 a 6, Capítol VI	..... »	..... »
1.7.6. Total Pressupostat liquidat 1979	.....	..... »

2. DADES SOBRE FUNCIONS ADMINISTRATIVES

2.1. Secretari

☐ De carrera — Amb prolongació de jornada
Sí ☐ amb dedicació exclusiva Sí ☐ No ☐
No ☐

☐ Habilitat — Amb dedicació parcial. No ☐ Sí ☐ Hores de dedicació setmanal (aprox.) apart de les sessions ..... hores
Acumulat amb l'Ajuntament de .....

2.2. Interventor

☐ De carrera — Amb prolongació de jornada
Sí ☐ amb dedicació exclusiva Sí ☐ No ☐
☐ Habilitat
No ☐

☐ No existeix plaça — Amb dedicació parcial. No ☐ Sí ☐ Hores de dedicació setmanal (aprox.) apart de les sessions ..... hores
Acumulat amb l'Ajuntament de .....

2.3. Depositari

☐ De carrera — Amb prolongació de jornada

Sí ☐ amb dedicació exclusiva Sí ☐ No ☐

☐ Habilitat

No ☐

☐ No existeix plaça — Amb dedicació parcial. No ☐ Sí ☐ Hores de dedicació setmanal (aprox.) apart de les sessions ..... hores

Acumulat amb l'Ajuntament de .....

2.4. Arquitecte Municipal

☐ Funcionari
☐ Contractat

☐ — Dedicació Exclusiva
☐ — Dedicació Normal amb «prolongació de jornada»
☐ — Dedicación Normal
☐ — Dedicació parcial Nombre d'hores setmanals a l'Ajuntament ..... hores

2.5. Enginyer Municipal

☐ Funcionari
☐ Contractat
☐ No existeix plaça

☐ — Dedicació Exclusiva
☐ — Dedicació Normal amb «prolongació de jornada»
☐ — Dedicació Normal
☐ — Dedicació parcial Nombre d'hores setmanals a l'Ajuntament ..... hores

2.6. Aparellador Municipal

☐ Funcionari
☐ Contractat
☐ No existeix plaça

☐ — Dedicació Exclusiva
☐ — Dedicació Normal amb «prolongació de jornada»
☐ — Dedicación Normal
☐ — Dedicació parcial Nombre d'hores setmanals a l'Ajuntament ..... hores

2.7. Departaments — funcions i personal administratiu *

	Nombre de titulats superiors	Total personal per departament	Observacions - Particularitats
— Urbanisme	.....	.....	.....
— Obres Públiques	.....	.....	.....
— Ensenyament	.....	.....	.....
— Governació-Serveis Generals	.....	.....	.....
— Hisenda	.....	.....	.....
— Serveis Tècnics	.....	.....	.....
—	.....	.....	.....
—	.....	.....	.....

* Es demana el nombre de persones a l'Ajuntament dedicades a cada funció. Indicar quan hi han adscripcions a més d'una funció. Millor si es pot facilitar l'ORGANIGRAMA de l'Ajuntament amb el nombre de persones a cada lloc, funció, departament o unitat administrativa.

2.8. Dades administratives

2.8.1. Existeix «plantilla orgànica» aprovada?

— Sí ☐ Data d'aprovació municipal ..... Data d'aprovació central .....

Nombre de seccions ..... Nombre de negociats .....

No ☐

2.8.2. Nombre de centres d'ensenyament estatal de Pre-Escolar i EGB ..... centres

2.8.3. Nombre d'unitats o aules en centres estatals de Pre-Escolar i EGB ..... unitats

2.8.4. Nombre de delineants .....

2.8.5. En quantes Has. de terreny es va «iniciar el procediment d'adquisició durant 1979? ..... Has.

2.8.6. Quantes Has. de terreny es van «ocupar jurídicament» durant 1979? ..... Has.

2.8.7. Nombre de llicències aprovades «d'obres majors» 1975 ..... 1979 .....

2.8.8. Nombre de llicències aprovades «d'obres menors» 1975 ..... 1979 .....

2.8.9. Nombre d'informacions enviades al Servei d'Indústria de la Generalitat o organisme equivalent

1975 ..... 1979 .....

2.8.10. Nombre de permisos d'apertura 1975 ..... 1979 .....

2.8.11. Quines inspeccions regulars es fan?

— Sollicitut de licència d'obres .....

— Sollicitut de permís industrial .....

— Sollicitut d'apertures .....

— Obres privades, després de contruides .....

2.8.12. Nombre de vehicles, en circulació, de propietat municipal (àdhuc els de la Guardia Urbana)

2.8.13. Contractació total d'obra pública, 1975 ..... milions de ptes. 1979 ..... milions de ptes.

3. DADES SOBRE SERVEIS *

Si us plau, us agrairiem poguessiu facilitar-nos una fotocòpia del Pressupost preventiu (per despesa i ingressos) de l'any 1980 i una fotocòpia del P.O. liquidat del 1979 (Pressupost Econòmic-Funcional de Despesa-resum per capítols, Pressupost Econòmic Funcional d'Ingressos-resum per capítols).

Les preguntes 3.1. i 4.1. han estat substituides per les fotocòpies que es demanen.

Molt agraïts

* Indicar si la gestió d'alguns dels serveis minicipals requereix alguna explicació adicional per a poguer entendre l'abast de les xifres que es donen.

.....

.....

3.2. ¿Hi ha Recaptador d'impostos? Si ☐ Cost anual del servei ..... ptes.

Padrons que recapta .....

Valor «concret» dels Padrons donats al Recaptador ..... Ptes.

No ☐

3.3. Cost anual (1979) de serveis externs d'ordenador (padrons, cens, llistats, ...) ..... Ptes.

Serveis contractats de nou (1979) (Ordenador) .....

4.2. Any de la darrera revisió de la Contribució Territorial Urbana .....

4.3. Es manté el Catastre o Plano de la Ciutat al dia? Com? .....

.....

4.4. Temps normal des de que es dóna una llicència urbanística fins que hi ha l'alta a la Contribució Territorial Urbana

..... mesos.

4.5. Problemes fiscals amb algún municipi vei (distribució desigual de l'industria, diferència d'impostos, barris més lligats a d'altres municipis, ...) .....

.....

.....

4.6. Problemes generals de l'Hisenda Local (si n'hi ha algun) .....

.....

.....

4.7. Pressupostos Extraordinaris i Especials vigents.

N.º	Objecte	Any d'aprovació	Total Ptes.	«Executat» o «Contret» (Ptes.) 1978	1979
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....

4.8. Finançament dels Pressupostos Extraordinaris i Especials vigents. Expresseu en % la participació en cada pressupost dels esmentats abans) dels següents conceptes:

— Contribucions Especials
— Aportacions del Pressupost Ordinari
— Crèdit del Banc de Crèdit Local
— Crèdit de la Diputació
— Crèdit d'entitats financeres Privades
— Subvencions de la Diputació
— Subvencions de l'Administració Central
— D'altres...

Pressupost N.º / OBRA	FINANÇAMENT
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....

4.9. Obra Pública contractada al 1978-79 i 1980 per Associació de Contribuents (V.I.A.P.) o altres procediments.*

Obra	Objecte	Ptes.	Finançament (% A.C., P.O., ...)
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

Indiqueu aquelles obres que han durat més d'un any. Us agrairiem fessiu les observacions que creieu oportunes.

5. URBANISME I OBRES PÚBLIQUES

5.1. Pla general

— Aprovat definitivament ☐ Data d'aprovació definitiva

— En revisió ☐ Data d'encarec

— Sense Pla General ☐ En redacció Data d'encàrrec .....

Normas Subsidiaries ..... ☐ Data de aprovació .....

Delimitació de sòl ..... ☐
o Alineacions

5.2. Plans Parcials

— Nombre de Plans Parcials Residencials aprovats definitivament ..... Superficie total ..... Has.

— Nombre de Plans Parcials Residencials no aprovats definitivament ..... Superficie total ..... Has.

— Nombre de Plans Parcials Industrials aprovats definitivament ..... Superficie total ..... Has.

— Nombre de Plans Parcials Industrials no aprovats definitivament ..... Superficie total ..... Has.

5.3. Problemes urbanístics més importants del municipi .....

.....

.....

5.4. Com es fa l'eliminació d'aigües residuals? Problemes actuals .....

.....

.....

5.7. Necessitats i problemes més importants en Obres Públiques .....

.....

.....

.....

5.8. Quines qüestions urbanístiques d'obres públiques i de manteniment de la ciutat, es podrien gestionar millor de forma descentralitzada per barris de la ciutat? En quins barris i per què? .....

.....

.....

.....

5.5. Situació, utilització i problemes de l'abocador d'escombraries .....

.....

.....

5.6. Problemes previsibles de la captació i distribució d'aigua potable en els propers 10 anys .....

.....

.....

.....

6. QUESTIONS COMARCALS I INTER-MUNICIPALS

6.1. Quines funcions gestionen avui entre varis municipis?

Funció o Servei	Data de començament de la gestió inter-municipal
.....	.....
.....	.....
.....	.....

6.2. En quines qüestions o serveis s'han produit iniciatives, consultes o reunions amb els municipis veïns en el darrer any

Funció o Servei	Municipis inclosos	Raó principal
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

6.3. Quines iniciatives anteriors s'han consolidat o es poden consolidar més depressa en un organisme inter-municipal?

.....

.....

.....

6.4. En quins camps o funcions, de les que s'esmenten tot seguit es necessitaria algun tipus de collaboració o gestió amb d'altres municipis veïns?

Funció o Servei	Municipis inclosos	Observacions (ex: avui ja és inter-municipal, problema principal
1. Recollida d'escombraries	.....	.....
2. Eliminació d'escombraries	.....	.....
3. Serveis Informatics	.....	.....
4. Cementiri	.....	.....
5. Serveis funeraris	.....	.....
6. Captació d'aigua	.....	.....

7. Distribució d'aigua ....

8. Taxis ....

9. Autobusos ....

10. Depuració-Sanejament ....

11. Mercats a l'engros ....

12. Escorxador ....

13. Equip d'obres públiques ....

14. Brigades d'obres ....

15. Redacció del Pla d'Urbanisme ....

16. Adquisició de terrenys ....

17. Recaptació d'impostos Municipals ....

18. Inspecció urbanística ....

19. Assessoria jurídica ....

20. Serveis d'Arquitectura ....

21. Serveis d'Urbanisme ....

22. Serveis d'Enginyeria ....

23. Guardia Urbana ....

24. Guardia Rural ....

25. Ambulancies ....

26. Bombers ....

27. Contratació d'Obres Públiques ....

28. Ordenació del Tràfic ....

29. Censos de Població ....

30. Interventor ....

31. Depositari ....

32. Hospitals ....

33. Urgències Mèdiques ....

34. Ensenyament Primari ....

35. Ensenyament Professional ....

36. Ensenyament Mitjà ....

37. Inspeccions Sanitàries ....

38. Construcció de vivendes municipals ....

39. «Oficines d'Empleo» ....

40. Llars d'avis ....

41. Escoles Especials ....

6.5. Amb quins municipis veïns hi tenim més relacions? Quines relacions són (relacions diàries residència-treball d'una part de la població, compres de certs productes, jutjat, ...) .....

.....

.....

.....

6.6. Hi ha en el municipi alguna «discoteca» o «boite» que atregui jovent de la rodalia? De quins municipis vénen especialment? .....

.....

.....

.....

6.7. A quins llocs o municipis al jovent hi té més tirada? .....

.....

.....

.....

6.8. Quant es parla de la «comarca», a quina comarca es fà referència en el vostre cas? Quins municipis inclou? .....

.....

.....

.....

6.9. Quines relacions i resultats ha tingut aquest Ajuntament amb la Diputació Provincial durant el darrer any (incloida la Comissió d'Obres Provincials) .....

.....

.....

.....

6.10. Quines relacions i resultats ha tingut aquest Ajuntament amb la Comissió Provincial de Cooperació del Govern Civil durant el darrer any? .....

.....

.....

.....

6.11. Quines experiències s'han iniciat o hi han previstes (apart de possibles suspensions administratives de descentralització ciutadana? Quines funcions tenen o han de tenir els organismes descentralitzats de l'Ajuntament? .....

.....

.....

.....

ANNEXE 6. ENQUESTA SOBRE COMPETÈNCIES PÚBLIQUES

ENQUESTA SOBRE COMPETÈNCIES DE L'ADMINISTRACIÓ (Serveis personals) *

Competència

Entrevista a

Observació prèvia a les respostes. En aquells casos en que la resposta a alguna de les preguntes de l'enquesta requereix la consulta de material elaborat, serà suficient, per als entrevistadors, que se'ls en faciliti l'accès.

A. *Descripció actual de la competència en qüestió.*

1) ¿Quines funcions cobreix aquesta competència?
2) ¿Com es distribueixen aquestes funcions entre els diversos organismes públics actuals?
3) Actualment, ¿quines dotacions té aquesta competència i quins dèficits?
4) ¿Quins haurien de ser estàndars adequats per a cada funció d'aquesta competència?

B. *Deficiències actuals. Causes.*

1) De finançament.
2) De coordinación entre organismes.
3) De coordinació entre organismes.
4) De personal —dotació dels centres, qualificacions, oportunitats professionals.
5) D'installacions.
6) De tipus territorial —problemes de distribució i de recursos de l'administració perifèrica: províncies i municipis.

C. *Propostes*

1) ¿Quants àmbits territorials per gestionar aquesta competència en el marc de Catalunya? ¿Amb quins criteris mesurables es pot justificar la resposta?
2) Les funcions corresponents a infraestructura, manteniment, legislació i contractació de personal ¿haurien de tenir un àmbit diferent? ¿quin?
3) ¿Quines de les funcions esmentades en l'apartat A. 1 haurien de tenir els Ajuntaments? ¿Quines la Generalitat? ¿Quines delegacions hi hauria d'haver?
4) ¿Hi ha per a cada funció un àmbit territorial abstracte —definit— amb termes de màxims i mínims de població i de superfície— que possibiliti gestionar-la amb el màxim d'eficàcia? ¿Amb criteris mesurables es pot justificar la resposta?
5) ¿Com s'hauria de fer el finançament?
6) Com s'adaptaria l'estructura administrativa actual d'aquesta competència a les propostes acabades de formular?
7) ¿És convenient que aquesta competència mantingui connexions amb altres? En el cas que la resposta sigui afirmativa, ¿amb quines?

* L'enquesta sobre competències de l'administració, anava precedida d'una presentació quasibé igual a la que introdueix l'enquesta als ajuntaments.

ANNEXE 7. RESUM SOBRE LA REORGANITZACIÓ DEL GOVERN LOCAL A ANGLATERRA. STÀNDARS

ANNEXE GENERAL

COMISSIÓ SOBRE LA REORGANITZACIÓ
DEL GOVERN LOCAL A ANGLATERRA 1966-1969.
RESUM DE L'APÈNDIX N.º 9.
ESTÀNDARS DE SERVEIS LOCALS.

INDEX

1. Introducció i Sumari
2. General
3. Planejament físic-Planning
4. Transport i tràfic
5. Vivenda
6. Recollida i eliminació d'escombraries
7. Aigua i sanejament
8. Biblioteques
9. Policia
10. Serveis Socials Personals: Sanitat-Salut, Benestar i Serveis Infantils
11. Educació

ANEXE: Llista dels Reports publicats al Regne Unit des de 1950 a 1969

NOTES: La numeració del paràgrafs segueix la del report original
L.A, equival a Local Authorities o Ajuntaments

PRESENTACIÓ: Les conclusions que es presenten fan referència als serveis locals pel cas del Regne Unit, i no són aplicables ni a projectes de descentralització urbana. El mètode i l'argumentació per un estudi dels àmbits territorials significatius per l'exercici de les competències municipals han de ser, però, semblants.

1 INTRODUCCIÓ I SUMARI

2 *El resultat general de les recomanacions de la majoria de reports és el d'àrees més grosses d'administració.* Aquest és el cas d'aquelles funcions associades amb «planning», transport, autopistes, habitatge i àrees de remodelació. Els problemes en aquests camps trascendeixen els límits de les autoritats locals actuals. La demanda d'especialistes i la velocitat de l'execució de projectes, s'ha dit, també és cobreixen amb àrees més grosses. Unitats més grosses s'han suggerit, també, per educació, clavegueram, aigua, escombraries, biblioteques i serveis de policia, sobre bases d'eficiència. Això no significa que les grandàries recomanades siguessin del mateix ordre. En un extrem, el Report Buchanan recomana agències ad hoc per remodelació a l'escala de ciutat-regió; i en l'altre el Comité Bourdillon sobre Biblioteques suggeria unitats mínimes de 30 000 habitants. Pocs reports recomanaven unitats més petites, però normalment aquests casos es produien en els serveis socials: sanitat, benestar, nens, certs aspectes d'educació i habitatge. En aquests serveis les demandes per coordinació es consideraven més importants que els límits de grandària. (Paràgraf 2 de l'apèndix 9)[1]

2 GENERAL

6 Les recomanacions del Comité sobre Funcionament i Gestió («management») (Comité Maud, 1967) es referien a la «qualitat» dels membres elegits i dels principals càrrecs administratius. Van recomanar la relaxació d'un sistema fiscal local potent. El Comité va indicar que els controls centrals es produien, en part, perquè les L.A. (Local Authorities o Ajuntaments) eren petites i es tenia d'assegurar que els serveis locals tinguessin els mateixos estàndars (pàg. 6).

7 El Comité sobre Funcionaris (Cté. Mallaby, 1967) va assenyalar que la pràctica de lligar el sou dels funcionaris a la grandària de les ciutats posava a les L.A. petites en problemes per a contractar personal qualificat. El comité no estava convençut que la grandària en sí mateixa servís per a atreure tècnics més qualificats.

3 PLANEJAMENT FÍSIC-PLANNING

8 Tots el reports posaven en dubte la capacitat de les L.A. existents per a aconseguir un desenvolupament adequat del medi ambient.

9 El report sobre «Qualificacions dels Planificadors» (1950) sugerien que les autoritats de planificació necessitaven staff qualificat de diferents professions i que les autoritats petites (que tenien les mateixes funcions que les grosses) no podien tenir un staff amb les qualificacions requerides. En els petits municipis la responsabilitat de planejament recau en una sola persona.

11 El Herbert Report recomanava l'escala regional pel planejament. Aquesta escala no era l'adequada en el report de West Middlands i West Yorkshire (1961 i 1964) que entenien que s'havia de donar més poders a les autoritats existents, i que en tot cas un consell amb representant de les L.A. s'havia de cuidar del planejament i de la coordinació inter-municipal.

1. Entre parèntesi hi figura el número del paràgraf corresponent.

12 L'estudi de la regió del North West assenyalava que «la planificació efectiva podria crear un nou tipus de *ciutat-regió* amb una estructura equilibrada d'ocupació i fàcil accés a l'espai rural» i que s'haurien de reduïr el nombre d'ajuntaments a la regió.

13 L'estudi de East Anglia (1968) va identificar quatre ciutats regió dins la seva àrea. No les va proposar com unitats de gestió però va recomanar que la planificació es fes en aquesta escala.

14 El Grup Consultor sobre el Planejament (1965) i el futur dels plans d'Urbanisme criticava els límits municipals actuals en aquells casos en que es produia la divisió entre àrees de necessitats complementàries o competitives, o quan es dividia artificialment el medi rural i el medi urbà.

15 L'estudi de la Gestió sobre el Control Urbanístic (1967) recomanà, sobre les bases de la gestió urbanística, autoritats amb una població de *80.000 a 120.000 habitants*, amb un valor catastral del sòl urbà superior a un cert límit.

4 TRANSPORT I TRÀFEC

16 La necessitat d'integrar el planejament de l'ús del sòl amb la planificació del tràfec i del transport, i les característiques de les àrees dins les quals s'hi ha d'exercir aquesta competència, és un tema important de molts reports. Així, el report Buchanan (1963) sobre «Trafic in Towns» reconeix les dificultats de les L.A. per a poguer-ho fer.

17 La coordinació entre ambdós grups de competències va sortir en el White Paper sobre Transport de 1966, i la Herbert Comission (Londres) va recomanar la integració del planejament físic amb el planejament de les autopistes, gestió del tràfec i remodelacions comprensives.

18 El report Buchanan va demanar *«regions urbanes»*, definides per ciutats grosses o conurbacions més el seu hinterland «residència— treball», i assenyalava que les L.A. existents no podien fer front a les seves responsabilitats; agències regionals haurien de substituir a les autoritats locals quan sigués necessari.

19 El White Paper sobre Transport va tornar a insistir sobre les «autoritats de transport de les conurbacions»... reiterat en el segon White Paper sobre transport de 1967.

5 VIVENDA

21 No hi han hagut reports sobre vivenda en el període considerat... El Herbert Report (Londres) va recomanar que la vivenda estigués en el *mateix esglaó* de govern local que els serveis socials (l'inferior).

22 El Milner Report sobre la vivenda pública a London, va demanar més poders pel Greater London Council.

23 ... En alguns estudis sub-regionals es va recomanar que els projectes de desconcentració utilitzant l'instrument de la vivenda pública, depenguessin del govern central.

24 En l'únic report recent (1968) es va sugerir la creació d'autoritats regionals per les questions de la vivenda.

6 RECOLLIDA I ELIMINACIÓ D'ESCOMBRARIES

26 Només un report (1965) ... Les seves recomanacions indicaven que algunes L.A. eren massa petites per a fer aquesta funció. Les autoritats petites s'haurien d'agrupar per a tenir conjuntament vehicles, material, vehicles de recanvi, i facilitats de reparació, junt amb especialistes amb vehicles. Recomanació, junt amb especialistes amb vehicles. Amb menys de *40.000 habitants* no es pot donar efectivament aquesta funció, ni tenir l'equip adient de personal.

7 AIGUA I SANEJAMENT

27 L'Interdependència d'autoritats, i la necessitat d'autoritats comprensives, formades per amalgamació dels actuals «river boards» (consells de riu), és va indicar en el Report sobre Growing Demand for Water. La Conferència del Nordest, sobre recursos hidràulics va dir que el tema s'havia de resoldre en *contexts regionals.*

28 La *«vessant de riu»* sencera és el condicionament més important per noves autoritats, en aquests serveis.

8 BIBLIOTEQUES

31 ... L'Associació de Biblioteques va donar evidència al Roberts Commitee de que «una biblioteca que gastés menys de 5000 £-any ... «poca cosa». I que era dificil tenir poders autònoms de biblioteca amb poblacions menors de *40.000 persones»*.

32 Les autoritats amb més de *60.000 persones* podran tenis status de biblioteques autònomes.

33 El report sobre Standards del Servei Públic de Bibiloteques va dir que les autoritats amb menys de *30.000* persones no podrien donar un bon standard d'Utilització i de compra de nous títols.

9 POLICIA

34 La Real Comissió sobre la Policia (1960-62) se li va encarregar que estudiés el problema de reconciliar les avantatges de tenir forces de policia congruents amb les divisions administratives locals, i les necessitats per a combatre el crim. L'unitat «óptima», des del punt de vista de l'eficiencia va semblar que era una *força de policia de 500 policies*, o més que equivalien a una població de *250.000 persones o més.* L'àrea mínima per a tenir una força de policia independent eren *175 000 persones*, que requereixen una força de 350 homes. (N.T.: 2 per mil; sense l'existència d'altres cossos).

35 La Comissió també va sugerir que els límits municipals en les conurbacions tenien poc sentit. També la necessitat «de no perdre contacte amb les autoritats locals de les forces de policia».

36 Un membre de la Comissió va dissentir, demanant *autoritats regionals* de policia.

10 SERVEIS SOCIALS PERSONALS: SANITAT-SALUT, BENESTAR I NENS

37 En el camp de la Salut i del Benestar, l'atenció i els estudis s'han posat més en la cooperació i coordinació que resulta de l'estructura *tripartita* del National Health Centre, més que en els requeriments de les autoritats locals per a gestionar parts dels serveis.

38 La Comissió per la reinstal·lació-rehabilitació dels Minusvàlids (Piercy Report) (1956) i la Comissió Herbert (1963) va sugerir que el metge de capçalera (general practioner) hauria de ser el cap clínic de l'equip domiciliari de salut i benestar la Herbert Comission va dir que «podria ser-ho, però que depenia de la grandària de la L.A.). D'altres Reports veien també que els serveis socials havien d'estar lligats als serveis de salut i als centres de salut familiars.

39 El Report sobre Serveis Metges (1964) va recomanar que el Servei Nacional de la Salut s'hauria de fer càrrec de tots els serveis socials, deixant a les L.A. només «benestar» (sugerint que la grandària de població era un aspecte important per a determinar l'àrea administrativa coberta per un «Consell de Salut»).

40 El Green Paper sobre el Servei Nacional de Salut (1968) postulava la reducció del nombre d'unitats administratives. Concretament 40 ó 50 Consells amb poblacions des de *750.000 a 3.000.000 de persones,* administrant hospitals, medicina general, serveis dentals i oftalmològics i els serveis personals dels Ajuntaments.

43 Sobre la qüestió de la grandària per administrar els serveis socials de salut, benestar i nens, el Herbert Report va sugerir un *mínim de 100.000 habitants* (mínim per a poguer aplicar els condicionants de la Llei d'Administració Local de 1958). La coordinació, segons el mateix report de visitadors de salut, infermeres i guarderies es donava cap els *200.000 habitants,* i que per *500.000 habitants hi havien descoordinacions.* Va sugerir pel Greater London per aquests serveis *100.000 a 250.000 habitants,* i en l'esglaó més baix.

44 El Report sobre Serveis de Maternitat (1959), va dir que els counties i els counties boroughs (autoritats més grosses abans de la reforma) eren adequades per tenir els serveis de salut i benestar.

45 El Report anterior, donava poblacions de *60.000 ó més* per a tenir «delegacions» de serveis de maternitat.

46 El Seebohm Report (Green Paper) va establir que les autoritats de serveis socials havien de ser autoritats locals «substancials» (amb treballadors socials en forma descentralitzada i en equip) servin a poblacions entre *50.000 i 100.000 habitants.*

47 El White Paper sobre nens (1968) va sugerir agrupacions de L.A. existents.

11 EDUCACIÓ

48 Els reports d'educació diuen poc sobre la grandària necessària per a gestionar el servei. Alguns reports consideren si l'educació d'adults i tècnica l'han de fer les mateixes autoritats que d'altres tipus d'educació.

49 El White Paper sobre Ensenyament Professional (1956) va dir que aquesta educació hauria de continuar en mans de les L.A. Un altre (1963), que haurien de ser autonoms però conectats amb universitats.

50 El White Paper sobre els Politècnics (1966) recomanava que continuessin depenent de les L.A.

51 El Herbert Report (London) també deixava l'educació professional a les autoritats de segon esglaó, sugerint que el Greater London Council podria determinar els estandards sobre la qualitat del ensenyament dins de London. Va dividir *la competència entre els dos esglaons,* perque la planificació de l'educació s'havia de fer a l'esglaó més alt.

ANNEXE 8. DADES SOBRE LA DIPUTACIÓ PROVINCIAL DE BARCELONA

— Les Diputacions tenen la competència exclusiva en les següents matèries:

- *Assistència Psiquiàtrica* (354 persones de servei directe i 2.113 M. Ptes. de servei directe i acció concertada) (2.1 i 2.5) 715 llits directes i 3.500 llits concertats: un llit per 1.000 hab.
- *Parcs Naturals* (45 persones i 159,4 M. Ptes.).
- *Cartografia Provincial* (48 i 156,3 M. Ptes.) Coexisteix amb els serveis cartogràfics de la Corporació Metropolitana i iniciatives aïllades d'alguns Ajuntaments (3.2).
- *Serveis d'Obres Públiques* — Carreteres Provincials (1.937 km.). Tota la demanda.
- *Servei d'Extinsió d'Incendis* (381 bombers i 732,6 M. Ptes.). Traspassat a la Generalitat. Tota la demanda excepte Barcelona, ciutat.
- *Cooperació* — Pla Provincial d'Obres i Serveis (traspassat a la Generalitat) (906,5 M. Ptes.). Administra fons propis i de l'Estat.
- *Recaptació d'Impostos Provincials* (especialment Contribució Territorial Urbana i Rústica) 452 persones i 552 M. Ptes. Tota la demanda.

Els serveis que *coexisteixen amb d'altres serveis estatals són:*

- *Ensenyament especialitzat* o professional i subvencions a l'ensenyament del català (1.284,9 M. Ptes. i 639 persones).
- *Patrimoni Artístic* (16 persones i 109,8 M. Ptes.).
- *Promoció del Turisme i de l'Esport* (també amb els Ajuntaments) (5 persones i 15,2 M. Ptes.).
- *Institut Neuro-biològic* (162 M. Ptes. i 42 persones). Assistència a disminuits psíquics.

Els serveis que *coexisteixen amb d'altres Ajuntaments* són:

- Biblioteques (259 persones i 284,9 M. Ptes.).
- Museus (150 persones i 234,4 M. Ptes.).
- Promoció de l'Esport.
- Casa de Maternitat, Llars Mundet... Assistència benèfica d'Ajuntaments i Estat.
- Servei de Construccions Civils (52 persones i 112,1 M. Ptes.).

— *Llei de bases de 1975 (derogada)*

- Preàmbul i justificació: poques referències a les Diputacions, excepte quan traspassa els Bombers a les Diputacions (VII).
- «La Diputación asume la representación legal de la provincia» (Base 14.1).
- Base XVIII: «Obras y servicios de interés local de caràcter supramunicipal dirigidos a fines asistenciales, sanitarios, culturales y de promoción y fomento de la riqueza provincial, así como la cooperación y auxilio a los Municipios... En materia urbanística asumirà las competencias municipales que excedan a la capacidad municipal...» Provincialización de servicios (B-19.6 i 7). Mancomunitats Provincials (B.20).

1. ACTIVITATS CULTURALS, PROMOCIÓ DE L'ESPORT I DEL TURISME

	N.º Persones	Cost de Personal	Cost de Mantenim. i Subv.	Total Despesa corrent	Despesa d'inversió
1.1. Serveis de Biblioteques. Biblioteca de Catalunya i 87 biblioteques populars (98 bibliotecàries) [1]	259	264,9			
1.2. Museus (Marítim, Paleontològic, Tèxtil, Cau Farrat, Olèrdola, Empúries, etc.) [2]	150	174,9			
1.3. Ensenyament i Investigació (Escola del Treball, Institut del Teatre, Institut de Prehistòria...). Ensenyament del Català. Subvencios a l'Institut d'Estudis Catalans. Beques [3]	639	804,9			
1.4. Patrimoni Artístic (Conservació de Monuments, Monestir de Poblet, etc.)	16	19,8			
1.5. Promoció de l'Esport	4	5,1			
1.6. Promoció del Turisme	1	2,1			
TOTAL	1,069	1,271,8	658,1 (Subv. 462,0)	1,929,9	100,2

1. 2,6 persones per biblioteca — 51.000 hab./biblioteca.
2. 500.000 visitants/any. 450.000 hab./Museu.
3. Subvencions a l'ensenyament del Catalá: 450 M.Ptes. // 13.300 alumnes — 65.000 Ptes./al. i any.

2. ASISTÈNCIA SANITARIA I SOCIAL

	N.º Persones	Cost de Personal	Cost de Mantenim. i Subv.	Total Despesa corrent	Despesa d'inversió
2.1. Clínica Mental de Sta. Coloma de Gramanet [1]	312	336,4			
2.2. Casa Provincial de Maternitat (Llar, Institut de Maternologia, Neuropediatria, etc.) [2]	417	435,4			
2.3. Llars Mundet [3]	843	930,3			
2.4. Institut Neuro-biològic Flor de Maig [4]	42	62,5			
2.5. Acció Concertada (Malalts Mentals i Deficients Psíquics). Subvencions. Ajudes. Hospitals Comarcals. Leprosos. Malalties del tòrax. Equipaments socials [5]	42	56,9			
TOTAL	1.656	1.851,5	2,857,5 (Subv. 560 -?-)	4,709,1	—

1. 33 Has. 715 llits.
2.
3. 35 Has. 3.361 internats (582 avis i 2.779 nens).
4. 2 Has./60 alumnes i anàlisis.
5. 3.500 llits concertats.

3. URBANISME I OBRES PÚBLIQUES

	N.º Persones	Cost de Personal	Cost de Mantenim. i Subv.	Total Despesa corrent	Despesa d'inversió
3.1. Servei de Medi Ambient i Parcs Naturals [1]	45	59,4			
3.2. Servei de Cartografía. Fotogrametría. Centre de Càlcul	48	56,3			
3.3. Institut Provincial d'Urbanisme (Traspassat a la Generalitat) [2]	62	66,8			
3.4. Servei d'Obres Públiques (3 Demarcacions — Radials des de Barcelona) [3]	334	409,7			
3.5. Servei de Construccions Civils [4]	52	78,1			
TOTAL (sense IPUR)	541	669,8	334,3	1.004,1	65,0

1. 2 Parcs controlats.
2. Pla Comarcal de Sabadell i 20 Plans Parcials.
3. 1.937 km de carreteres provincials (Carreteres de l'Estat: 1.420 km).
4. Inclou la Inspecció de Serveis Tècnics, Industrials i Arquitectura.

4. SERVEIS DIVERSOS

	N.º Persones	Cost de Personal	Cost de Mantenim. i Subv.	Total Despesa corrent	Despesa d'inversió
4.1. Servei Provincial de Prevenció i Extinció d'incendis [1]	381 (+169 eventuals)	638,6			48,0
4.2. Cooperació. Pla Provincial d'Obres i Serveis [2]	10	17,3	—	17,8	906,5 Transfer. de capital
4.3. Recaptació d'Impostos Estatals (Contribució Urbana i Rústica, etc.)	452	452,1			—
4.4. Palau Provincial	3	2,9			—
4.5. Traspassats a la Generalitat	93	142,2	—	142,2	—
4.6. Dependències no incloses (després de considerar Hisenda i Residència —5—)	60	84,0			—
4.7. Sous Corporatius i Classes Passives	—	482,1	—	482,1	—
TOTAL	999	1.819,2	252,5		954,5

1. 22 parcs de bombers professionals — 2 parcs de bombers voluntaris/149 vehicles especials 8.066 sortides any 100.000 Ptes. per sortida (Exemple de l'Ajuntament de Sabadell — Subv. de 10 M.Ptes./any — 50 Ptes./hab.).
2. Dades de 1979. Subvencions de l'Estat: 56,4 M.Ptes. + 17,8 M.Ptes. pel Bergadà (Comarca d'Acció Especial). Prèstecs per 119 M.Ptes. 180 Ptes./hab. — Només les poblacions 20.000 hab., 1.000 Ptes./hab. i any d'inversió (Pla Provincial d'Obres i Serveis de Girona (1980) 282 Ptes./hab.). // 1979: Aigua i Sanejament: 63% — Vies, 30% — Resta 7%.

5. ADMINISTRACIÓ GENERAL (més 4.4, 4.5, 4.6 i 4.7)

	N.º Persones	Cost de Personal	Cost de Mantenim. i Subv.	Total Despesa corrent	Despesa d'inversió
5.1. Govern i Residència (Secretaria, Guàrdies Jurats, Mossos d'Esquadra, Premsa, Relacions Públiques, Majordomia, Parc Mòbil, Gabinet Tècnic, Presidència i Escola d'Administració Pública)	384	532,8	196,4	739,1	0,3
5.2. Hisenda i Régim Interior (Hisenda, Depositaria, Intervenció, Patrimoni, Catastre, Mutualitat i Personal)	186	255,3	123,4	378,8	66,0
TOTAL	570	788,1	319,8	1.117,9	66,3
4.4. + 4.5. + 4.6. + 4.7	156	611,2			—
TOTAL ADMINISTRACIÓ	726	1.399,3			66,3
— VARIACIÓ DE PASSIUS I ACTIUS FINANCERS					544,3
— INTERESSOS					1.016,0

DESPESA LIQUIDADA 1979 . . . . . 13.684,2 (2.700 Ptes./hab.)
TOTAL PRESSUPOST 1980 DIPUTACIÓ . . . . . 10.364 (2.100 Ptes./hab.)
(80% dels Ingressos, procedents de recàrrecs i participacions estatals-ITE...)

ANNEXE 9. ANÀLISI D'INGRESSOS I DESPESA LOCAL. TAULA D'EQUIVALÈNCIES

CLASSIFICACIÓ INGRESSOS
(segons grups de contribuents)

A. INGRESSOS REGULATS PER ORDENANCES MUNICIPALS/D'AUTONOMIA MUNICIPAL

A.1. **Sobre empreses i activitat econòmica ja existent.**

A.1.1. *Sobre empreses i activitat econòmica ja existent.*
- Radicació.
- Taxa d'equivalència.
- Inspección de calderes.
- Altres.

A.1.2. *Sobre noves activitats o modificacions.*
- Llicència d'apertura.
- Altres.

A.1.3. *Sobre empreses i activitats específiques.*
- Concesions, subsòl, mercats, escorxadors.

A.2. **Sobre residents i empreses** (a desglossar)

- Impost de circulació.
- Suministre d'aigua.
- Guals.
- Escombraries.

A.3. **Sobre residents exclusivament.**

- Cementiri.
- S/ consum sumptuari.
- Altres (ambulància, piscina, etc.)

A.4. **Sobre la propietat inmobiliària.**

A.4.1. *Sobre la propietat inmobiliària ja existent.*
- S/ solars.
- S/ solars sense edificar.
- Clavegueram.
- Altres (sortints, canals, etc.)

A.4.2. *Sobre modificacions en la propietat.*
- S/ increment de valor (plusvàlua).
- Llicències urbanístiques.
- Altres.

B. INGRESSOS PER IMPOSTOS CEDITS DEPENENTS DE LA BASE FISCAL

B.1. **Sobre la propietat inmobiliària.**

- Contribució territorial urbana/recàrrec.[1]
- Contribució territorial rústica/recàrrec.

B.2. **Sobre l'activitat econòmica.**

- Participació llicència fiscal.
- Recàrrec llicència fiscal.
- Altres (I.R.T.P., rendes, etc.)

C. INGRESSOS PER APORTACIONS ESTATALS NO DEPENENTS BASE FISCAL

- Participació sobre la R.P.F., i luxe.
- Participació municipal sobre Impostos Indirectes.
- Participació en el F.N.C.M.
- Altres aportacions (s/ carburant, C.T.U.-1980, etc.)

PRESSUPOST DE DESPESA. DISTRIBUCIÓ

1. *PERSONAL* (cap. 1 i 3)

1.1. Administració (concepte 1)
1.2. Seguretat (concepte 2)
1.3. Obres i serveis (concepte 5)
1.4. Previsió i prestacions (article 2)
1.5. Altres (conceptes 3,4)
1.6. Classes Passives (capítol 3)

2. *MANTENIMENT* (cap. 2)

- Administració (concepte 1)
- Seguretat (concepte 2)
- Cultura (concepte 4)
- Cultura (concepte 4)
- Obres i serveis (concepte 5)
- Altres (conceptes 3,6)

3. *AMORTITZACIÓ I INTERESSOS*
(cap. 4, art. 3, 4, 5, 6 del cap. 6)

4. *INVERSIÓ*

4.1. Inversió en adq. i millores (art. 1, 2, 7)
4.2. Aportacions a P.E. i altres (art. 8)

1. Pel 1979 s'ha incluit el recàrreg, com a ingrés depenent de la base fiscal. L'ordre de jerarquia dins cada agrupació varia segons el municipi tractat.

5. *PARTICIPACIONS I SUBVENCIONS* (cap. 5)

6. *ALTRES* (cap. 7)

Despeses en administració i govern/habitant.

Li entra: CAPITAL *PERSONAL*
MANTENIMENT

1. Serveis generals
   1.1. Administració General
      1.1.1. Òrgans de Govern
      1.1.2. Administració financera
         1.1.2.1. Intervenció
         1.1.2.2. Dipositaria
         1.1.2.3. Altres serveis financers
      1.1.3. Despeses de la Corporació relatives a l'Administració Central
         1.1.3.1. Estadística
         1.1.3.2. Eleccions
         1.1.3.3. Reclutament i reemplaç
      1.1.5. Serveis generals
         1.1.5.1. Secretaria general
         1.1.5.2. Parc Mòbil
         1.1.5.3. Altres serveis generals

La part proporcional de:

   5.1. Pensions de funcionaris
      5.1.1. De funcionaris de la Corporació
      5.1.2. D'altre personal
   5.2. Seguretat Social
      5.2.1. Assistència mèdica-farmacèutica al personal actiu
      5.2.2. Assistencia mèdica-farmacèutica al personal passiu

La Fundació Jaume Bofill promociona treballs de recerca en Ciències Socials que, a vegades, no han obtingut una divulgació corresponent a l'interès dels temes tractats. Amb la intenció d'oferir un servei més a la nostra societat, pretén de fer arribar alguns d'aquests treballs a un públic més ample a través de la present col.lecció: **Temes bàsics.**

Publicats:

"Sol urbà i classes socials"
Raimon Bonal i Joan Costa

"L'Educació General Bàsica a Catalunya"
Josep Mª Masjuan, Esteban Pinilla de las Heras, Jordi Vives

"Catalunya: Home i territori"
Lluís Recolons, Dolors Batallé, Jaume Soler, Xavier Rosselló, Ramon Folch i Guillèn, Josep Manuel Pérez Tornero

"Les bases fiscals de l'Estatut d'Autonomia 1979"
Joan Colom Naval

"L'organització territorial de Catalunya"
Lluís Casassas, Joaquim Clusa

Altres publicacions:

Col.lecció: Temps de Futur

"Catalunya cap a l'any 2000"
Autors diversos

"Immigració i reconstrucció nacional"
Autors diversos

"Els models d'empresa al món: els casos espanyol i català"
Antonio L. Marzal

Col.lecció: Estudis Electorals

Estudis Electorals, 1. "Eleccions generals, 1977: Primer col.loqui de Sociologia Electoral"
Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.)

Estudis Electorals, 2. "Les eleccions legislatives del 15 de juny de 1977 a Catalunya"
Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.)

Estudis Electorals, 3. "Atlas electoral de Catalunya, 1976-1980"
Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.)