

(enclosures o desamortització de les terres i béns comunals), que des de la segona meitat del set-cents afectava amb especial intensitat tot el món rural dels països nòrdics. La destrucció dels antics consells comunals va deixar la població sense recursos, fet que obligà el govern danès a organitzar una nova administració local.

No obstant això, calgué esperar al 1841 perquè la nova organització municipal fos implantada en el món rural, amb l'establiment dels "consells parroquials". La situació en el món urbà era diferent, ja que en el moment d'implantar-se els "districtes per a pobres" i els "escolars" s'havia establert un govern local a les ciutats provincials. La raó que explica aquesta primerenca instauració del nou règim local a les ciutats era també de caràcter social, ja que els pobres s'hi trobaven en una situació fins i tot més precària que al camp. També fou el 1841 quan es va instaurar una administració regional o provincial, que tenia sota la seva tutela només l'administració municipal rural. Per la seva banda, l'administració central continuà conservant una important presència en el món local, per mitjà dels sistemes judicial i fiscal.

La Constitució danesa de 1849 atorgava als municipis un alt grau d'autonomia fiscal, administrativa i política. A partir de la dècada de 1860, els ajuntaments de Dinamarca han tingut el dret de determinar el nivell dels impostos locals, dret que fou preservat amb la Llei d'Ingressos de l'Estat de 1903 i mantingut amb la Reforma Municipal de 1970. Cal tenir present que abans de 1940 els ingressos dels ajuntaments a través d'impostos municipals eren més alts que els recaptats per l'Estat.

Després de la Segona Guerra Mundial, aquesta situació, amb la implantació de polítiques keynesianes, es capgirà: durant la dècada de 1970, els ingressos de l'Estat per mitjà d'impostos propis ja eren gairebé el doble dels municipals.

Malgrat això, la fortalesa de la hisenda local danesa continuava sent molt superior a la de les anèmiques hisendes públiques espanyoles i catalanes.

Si fins 1849 els ajuntaments s'havien fet càrrec de poques competències, a partir d'aleshores esdevingueren organismes autònoms, amb un creixent nombre de prestacions. Més endavant, a cavall dels segles XIX i XX, l'estructura de l'administració local, talment com a d'altres països europeus, va canviar totalment. D'aquesta manera, els ajuntaments prestaren cada cop més serveis de caràcter sanitari, cultural i de benestar social. A més a més, es va anar reduint la presència administrativa i política del govern central dins l'àmbit municipal. Així, per exemple, a partir de 1919, els ajuntaments de les ciutats pogueren elegir lliurement els seus batlles, sense cap interferència del govern central. Aquesta, però, no fou la situació de l'administració provincial, que va romandre com una espècie d'aiguabarreig on confluïen l'autonomia municipal i la tutela del govern central.

Des de la dècada de 1920 fins a la de 1950, no es produïren gaire canvis importants en el sistema municipal danès. Alguns serveis, que fins aleshores havien estat competència dels ajuntaments, passaren a dependre de l'administració central per tal d'oferir-ne un ús més uniforme. El 1945, un cop acabada la Segona Guerra Mundial, l'administració local danesa estava organitzada en 24 governs provincials i 1.392 municipis, dels quals 88 eren ajuntaments urbans i 1.304 rurals. La grandària demogràfica d'aquests municipis era molt desigual, malgrat que les competències assignades a tots ells eren força uniformes: mentre el municipi de Copenhaguen tenia gairebé tres quarts de milió d'habitants, alguns dels de les àrees rurals amb prou feines n'ultrapasaven el centenar; a més a més, prop de 400 municipis rurals no disposaven dels tècnics municipals necessaris.⁷²

⁷² Mathisen, 1986, pàg. 23.

De forma paral·lela al que estava succeint a d'altres països de l'Europa septentrional, com Anglaterra o Suècia, durant la dècada de 1950, es començà a plantejar la necessitat d'adequar l'administració local a les noves realitats econòmiques, urbanes i territorials del país. Així, per exemple, la divisió dels municipis en rurals o urbans, força similar a l'existent a Anglaterra, havia deixat de ser funcional. A més, la situació administrativa dels municipis de les rodalies dels grans nuclis urbans començava a ser cada cop més problemàtica.

Segons els administrativistes Montserrat Cuchillo i Francesc Morata, "la seva incorporació a les ciutats centrals, condició prèvia per a la redefinició dels límits urbans, corria el perill de restringir considerablement el poder de les províncies i municipis".⁷³

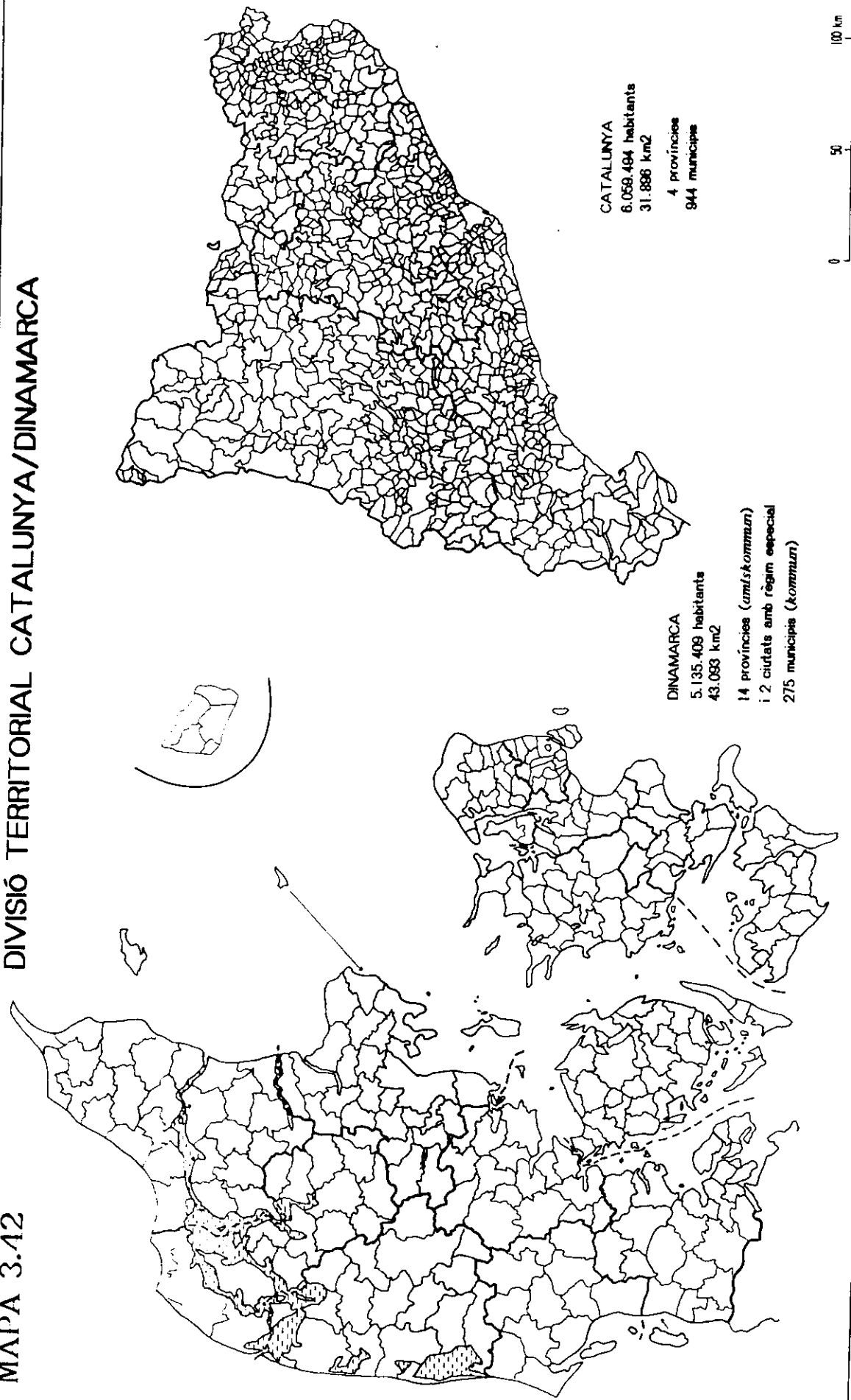
Per tal d'intentar resoldre aquests problemes, el 1958 es creà una Comissió Jurídica Municipal, composta per representants de l'administració central, dels partits polítics i de les associacions municipals. En un principi, aquesta Comissió no havia de plantejar-se la qüestió de reformar els límits administratius, però, ben aviat, es va veure que no era possible endegar una reforma de l'Administració local sense modificar el mapa municipal. Després de realitzar diferents estudis, l'esmentada Comissió va determinar, el 1966, que "la industrialització i la urbanització havien difuminat els límits municipals tradicionals, posant en evidència problemes de planificació, fiscalitat, coordinació, etc., i que el creixement del sector públic imposava als poders locals unes obligacions que no es trobaven en condicions d'assumir de forma eficaç. Per tant, es va proposar una doble reforma territorial i administrativa".⁷⁴

⁷³ Cuchillo i Morata, 1991, pàg. 64.

⁷⁴ Cuchillo i Morata, 1991, pàg. 65.

MAPA 3.12

DIVISIÓ TERRITORIAL CATALUNYA/DINAMARCA



Abans que s'aprovés el seu projecte de reforma local, la Comissió va actuar com un òrgan consultiu dels ajuntaments, contribuint a la fusió espontània de 398 municipis, fruit de la qual en sorgiren 118 de nous. Per fi i com a conseqüència de tot aquest procés, el Parlament danès aprovà, el 1970, una ambiciosa reforma de l'Administració local. D'aquesta manera, els 87 municipis urbans, les gairebé 1.300 parròquies municipals i els 25 comtats existents abans de la reforma quedaren reduïts a 275 municipis i 14 comtats.⁷⁵

Per la seva part, Copenhaguen i Frederiksberg passaren a disposar d'un règim especial, amb un govern específic, que aplegava competències i poders tant municipals com provincials. També es creà un Consell Metropolità per a l'àrea de Copenhaguen, que afectava les províncies de Copenhaguen, Frederiksberg i Roskilde. Les distincions que fins aleshores s'havien mantingut entre els ajuntaments rurals i els urbans desaparegueren, augmentant un 600% la mitjana poblacional dels municipis danesos, que se situà en 18.000 habitants. Malgrat aquesta radical reforma, les diferències demogràfiques continuaren sent grans, ja que encara hi havia 21 municipis amb menys de 5.000 habitants.

Tots els governs provincials i els ajuntaments de Copenhaguen i Frederiksberg estigueren subordinats al Ministeri de l'Interior. La gestió dels altres municipis fou supervisada per uns organismes, depenents del govern nacional i composts per un prefecte i quatre membres del govern provincial. Amb el decurs dels anys, les províncies o regions han anat desenvolupant un paper cada cop més important en aquelles aspectes relatius a la planificació dels serveis municipals i territorials.

Com a d'altres grans ciutats europees, el gran creixement urbà experimentat per Copenhaguen durant el vuit-cents es va resoldre a finals d'aquest segle amb una decidida política d'annexions,

⁷⁵ Jorgensen, 1993, pàg. 1-2.

que li va aportar una gran quantitat de sòl per urbanitzar. No obstant això, durant la dècada de 1930, es començà a plantejar la necessitat de coordinar la política urbanística de la capital amb la dels municipis que l'envoltaven. Calgué, emperò, esperar a la postguerra perquè es donessin les primeres passes per crear un organisme específicament metropolità. Així, el 1956, es va crear un Comité de Cooperació amb la capital, que no tenia cap mena de poder executiu. Deu anys més tard, el 1967, el Departament Nacional de Desenvolupament va elaborar un projecte de desenvolupament de la Regió de Copenhaguen. Finalment, el 1973, després de fortes discussions al Parlament, el govern va crear el Consell del Gran Copenhaguen, que va esdevenir una realitat el 1974.⁷⁶

Després de catorze anys de funcionament, una comissió encarregada d'estudiar la reducció de la forta despesa pública aconsellà la simplificació de l'Administració metropolitana. Segons aquesta comissió, únicament calia mantenir organismes metropolitans per als serveis de transport públic i de planificació, ja que per a les altres qüestions hom creia que no feia cap falta l'existència d'una institució metropolitana. Quan aquest informe fou presentat al Parlament, provocà la immediata oposició dels socialistes i socialdemòcrates, per als quals el projecte no aportava cap mesura vers la descentralització de l'Administració local, sinó que tendia a concentrar més poders a mans del govern central. Malgrat l'oposició de socialistes i socialdemòcrates, el govern de majoria conservadora i liberal aconseguí que el Consell del Gran Copenhaguen deixés de ser una realitat el 1990. En opinió del polític danès Finn Bruun, les raons que portaren als conservadors a suprimir-lo foren, talment com a Londres i Barcelona, de caràcter polític i no funcional.⁷⁷

Un dels principals objectius de la reforma fou substituir el vell mapa municipal liberal, format per prop de 1.400 municipis,

⁷⁶ Bruun 1991 pàg. 8.

⁷⁷ Bruun 1991 pàg. 10-11 i 18.

la majoria d'arrel medieval, per un mapa més d'acord amb la nova realitat urbana i econòmica de Dinamarca. De fet, hom procurava fer casar l'organització municipal amb la urbana. Així, un dels eslògans apuntats pels reformadors era el "d'una ciutat, un municipi". Un altre dels objectius perseguits per la reforma era aconseguir una major descentralització de l'Administració local, cosa que s'assolí, en bona mesura, ja que els nous municipis van obtenir més competències i més autonomia financera. Una de les conseqüències de la reforma, en el seu intent d'acostar l'administració local al ciutadà, va ser que a partir d'aleshores un gran nombre de decisions s'adoptaren ja des de l'àmbit municipal.

Al respecte, Henrik T. Jensen considera que "una de les condicions per al restabliment de municipis com a organismes autònoms, dins del conjunt de l'estructura de l'Estat, fou la creació de municipis amb una certa capacitat, amb una definida correspondència entre producció, distribució i reproducció. La intenció de la Reforma Municipal fou crear municipis internament diferenciats, d'una grandària tal que els habitants estiguessin implicats en un gran nombre d'activitats diàries i que tinguessin moltes més relacions dins del municipi que fora".⁷⁸

Des del punt de vista de Jensen, la Reforma Municipal de 1970 es va aplicar amb quinze anys de retard, la qual cosa va fer que "algunes de les condicions necessàries per tal d'assolir els objectius marcats, ja no existien quan la reforma va ser portada a terme. Els municipis no representaven la unió econòmica de producció, distribució i reproducció. Els municipis no podien resoldre per si mateixos els problemes que tenien plantejats, necessitant de la col.laboració d'altres".⁷⁹

Al cap de pocs anys d'aplicar-se la reforma, es va plantejar la qüestió que els nous límits municipals, tot i haver-se engrandit

⁷⁸ Jensen, 1986, pàgs. 11-12.

⁷⁹ Jensen, 1986, pàg. 13.

considerablement, resultaven insuficients per resoldre molts dels creixents problemes urbanístics i territorials de la dinàmica societat danesa. Sobre aquest fet, Jensen afirma que "això va ser degut en gran part al fet que l'àmbit territorial de la força de treball i l'àrea gestionada mitjançant els serveis municipals era més gran que la dels municipis individuals. Algunes decisions relatives als serveis municipals, o a la manca d'ells, varen tenir grans conseqüències per a la gent i per a les empreses en els municipis de les rodalies. Semblava que era necessària una coordinació de tipus central o regional".⁸⁰

Tornant a la reforma municipal endegada el 1970, cal recalcar que un dels seus principals objectius fou substituir el vell mapa municipal. De fet, aquesta reforma va enfortir, encara més, el notable pes de l'Administració local dins del conjunt de l'Administració pública danesa. Així, per exemple, si el 1972 el nombre d'empleats municipals i provincials era de 224.200 i el de l'Administració central era de 164.000, dotze anys més tard el nombre de gent ocupada a l'Administració local havia experimentat un creixement del 113%. Aleshores, el 1984, hi havia 476.800 persones ocupades a l'Administració local i 202.000 a l'Administració central.⁸¹

Plantejada en una època de creixement econòmic, la Reforma Municipal de 1970 ha hagut de fer front a les diferents crisis econòmiques, que des d'aleshores han afectat l'economia dels països occidentals. Per tal de controlar l'elevada despesa dels ajuntaments danesos, els diferents governs centrals s'han vist obligats a establir, d'aleshores ençà, tot un seguit de normatives per tal de limitar-la. En aquest sentit, cal dir que les mesures adoptades per tal de reformar el modèlic Estat del benestar danès, estan afectant de ple el seu règim municipal, ja que n'era una de les peces clau.

⁸⁰ Jensen, 1986, pàg. 20.

⁸¹ Mathise, 1986, pàg. 85.

3.7.5 LES REFORMES DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A ANGLATERRA

La particular història política i territorial anglesa fa que no resulti fàcil per a un europeu format dintre de la tradició administrativa napoleònica aproximar-se a la seva realitat geogràfica i administrativa. En primer lloc, cal assenyalar que el desconeixement britànic "de la idea d'Estat-ordenament comporta el rebuig de la concepció globalitzadora o unitària de l'Administració pública com a integradora de tots els organismes i institucions que componen l'estructura burocràtica de l'Estat. I, per tant, el desconeixement de la idea de vertebració de diferents complexos orgànics, dotats d'homogeneïtat, en el si de l'estructura administrativa general. Les entitats locals no es conceben, doncs, com un complex institucional (Administració local) integrat dins l'estructura administrativa general de l'Estat, sinó com a centres de decisió i de gestió, perfectament separats i diferenciats del govern central i de la seva estructura organitzativa".⁸²

A aquestes importants diferències d'ordre polític i administratiu, cal afegir-hi les de caràcter estrictament territorial, ja que el mapa administratiu anglès és el resultat tant del respecte pels límits històrics dels comtats i les pàrroquies, alguns amb més de mil anys d'història, com de progressives reformes territorials, endegades a partir del primer terç del segle XIX. En un estudi ja clàssic, editat el 1968, el geògraf anglès T.W. Freeman esmentava que fins aleshores tots els intents de reformar el mapa de l'Administració local a Anglaterra havien esdevingut inútils "a causa de la supervivència dels límits, especialment els dels comtats, establerts més de mil anys enrera".⁸³

⁸² Cuchillo, 1990, pàgs. 17-18.

⁸³ Freeman, 1968, pàg. 9.

Cal tenir present l'opinió dels historiadors del règim local anglès Bryan Keith-Lucas i Peter G. Richards, segons la qual "mai cap govern, en cap fase de la història anglesa, no ha mantingut una política coherent i lògica sobre l'abast i límits dels serveis municipals".⁸⁴ A més, la immensa majoria de les funcions exercides per les institucions locals no havien tingut la seva rel en la política dels succesius governs centrals, sinó que era fruit de la pròpia iniciativa local, mitjançant el procediment de projectes de lleis locals especials o privades. Aquesta sembla haver estat, des de finals del XVII fins al primer terç del XIX, el principal sistema de formació de l'Administració local anglesa. Ambdós historiadors assenyalen, no sense certa sornegueria, que "la massa de lleis locals del període comprès entre 1750 i 1850 és tan enorme que hom pot dir que mai no hi ha hagut cap persona que hagi estat capaç de llegir-se-les totes".⁸⁵

La primera reforma contemporània important de l'Administració local anglesa data de la dècada de 1830. Aleshores, l'extraordinari creixement urbà, el procés de les *enclosures* i la Revolució Industrial, havien transformat el territori anglès. Un dels resultats d'aquestes transformacions fou que tant els límits de la major part de pàrroquies i entitats locals, com les seves possibilitats de fer front a una dinàmica i canviant societat industrial havien quedat depassats. Per tal d'adequar el mapa municipal a les noves condicions geogràfiques, es nomenà una comissió específica, encarregada d'estudiar la reforma dels límits de la majoria de les corporacions municipals existents (*boroughs*). Ben aviat, es plantejà la qüestió de la divergència d'interessos entre els municipis de caire rural i els urbans. Així, per exemple, els veïns de les àrees rurals d'un *borough* extens es negaven a pagar l'enllumenat de gas, que únicament beneficiava el veïnat urbà. Per tal de resoldre aquestes divergències, hom intentava dividir el vell *borough*, creant-ne

⁸⁴ Keith-Lucas, 1978, pàg. 49.

⁸⁵ Keith-Lucas, 1978, pàg. 50.

un altre de nou i més petit de caràcter urbà. En aquest sentit, cal dir que la reforma endegada tenia una component fiscal molt gran, ja que tractava de delimitar els *boroughs* tenint present els condicionants fiscals.

El treball fet pels comissionats va ser molt acurat i assenyat. Els seus informes posaven de relleu que els municipis rurals i els urbans tenien diferents problemes, com el ja esmentat de l'enllumenat públic o la necessitat, més sentida a les àrees urbanes, de controlar les bosses de pobresa. Com a resultat d'aquests treballs, la *Municipal Corporations Act* de 1835, va fer que 71 dels burgs investigats vegessin reduïda considerablement la seva superfície; altrament, 54 la veiren notablement engrandida; 33 restaren tal com estaven abans de la reforma; i només 20 es van veure afectats per petites modificacions en els seus termes.

El 1834, el govern britànic va promulgar la *Poor Law Act*, que havia atribuït els serveis de beneficiència a unes noves entitats, anomenades *Poor Law Unions*, depenents de l'Administració central. El seu àmbit territorial es va traçar, en bona mesura, a partir de l'àrea d'influència dels mercats anglesos, però sense tenir en compte l'Administració local existent i aplegant àrees urbanes i rurals.

Quan els funcionaris d'estadística treballaven en la recopilació de dades per al cens de població de 1851, es van veure obligats a establir unes àrees administratives diferents de les pàrroquies anglicanes. Durant el segle XIX, els límits entre les pàrroquies civils i les anglicanes, que fins aleshores havien coincidit, començaren a divergir, perquè l'Església anglicana va anar creant, pel seu compte i sense cap coordinació amb l'Estat, noves pàrroquies a les ciutats i àrees industrials. A més a més, molts dels límits precisos de les pàrroquies anglicanes s'havien esborrat amb l'extraordinari creixement urbà i industrial experimentat des de finals del segle XVII arreu d'Anglaterra. Per fer front a aquesta situació i a efectes únicament censals, la Comissió d'Estadística realitzà algunes reformes en els

límits parroquials. Més tard, diferents lleis decretades el 1876, 1879 i 1882 varen solucionar les creixents divergències entre les pàrroquies civils i les anglicanes.

Però, la Comissió d'Estadística no sols modificà, el 1851, els límits parroquials, sinó també els d'alguns comtats. A mitjan segle XIX, els comtats, que s'havien anat formant al llarg de segles i eren molt desiguals, tant geogràficament com demogràficament, constituïen entitats administratives força importants, ja que s'encarregaven del manteniment i construcció de ponts, burots, policia, presons, etc. Com que el mapa comtal vigent aleshores era un mapa d'origen feudal i era ple d'enclavaments, la Comissió d'Estadística va procedir a racionalitzar-ne els límits. Per altra banda, l'esmentada comissió va establir, amb una finalitat purament estadística, la figura dels comtats d'enregistrament, els límits de la major part dels quals casaven amb els comtats administratius i geogràfics.

Les pèssimes condicions higièniques regnants a les ciutats angleses vuitcentistes obligaren el govern a crear, el 1848, els *Boards of Health*. Apart d'existir-ne un de central, el govern va fer que determinats burgs esdevinguessin autoritats sanitàries, al temps que creava nous districtes sanitaris. Aquests *Boards of Health* tenien poders considerables, ja que eren encarregats de la construcció i manteniment del clavegueram, del proveïment i drenatge de l'aigua, dels cementiris i tot el que estava relacionat amb les indústries perilloses. Pocs anys després, els terribles estralls ocasionats per l'epidèmia de còlera de 1854, obligaren el govern britànic, que fins aleshores s'havia mostrat absolutament reticent a crear cap organisme supra-municipal a Londres, a crear, el 1855, el *Metropolitan Board of Works*. Aquesta primerenca autoritat metropolitana tenia com a objectiu prioritari la construcció d'una xarxa metropolitana de

clavegueres i, en opinió d'alguns polítics de l'època, havia de dissoldre's un cop aquesta fos enllestida.⁸⁶

Aquesta proliferació d'entitats amb funcions ben específiques, amb àmbits territorials diferents i autònomes de l'Administració municipal fou objecte de crítiques. En aquest sentit, el 1871, la *Royal Sanitary Commission* va plantejar la necessitat de no crear més organismes nous amb funcions específiques i que, pel contrari, s'anés cap a la configuració generalitzada dels ens locals com a institucions amb una pluralitat de fins.⁸⁷ Part d'aquestes crítiques foren recollides per la *Reform Act* de 1884, en la qual es planteja la conveniència d'adoptar dos tipus de mesures: racionalitzar l'Administració local i democratitzar els comtats.

Per tal d'aconseguir aquests objectius, la *Local Government Act* de 1888 va procedir a reordenar el mapa comtal anglès, establint 51 consells comtals (*county council*). A més, també es va crear la figura dels *county boroughs*. Aquesta nova entitat local comprenia aquells municipis als quals la legislació municipal de 1835 atorgava una Administració local independent de la del seu comtat, perquè tenien més de 50.000 habitants. Si bé en un principi Lord Salisbury, el promotor de les reformes locals, havia previst que només fossin deu les ciutats que tinguessin aquest estatut administratiu especial, al final de les discussions parlamentàries aquesta xifra havia augmentat fins a 61, a causa de les pressions dels influents grups locals. D'aquesta manera, la Llei de 1888 va frustrar "la pretensió de fusionar les zones urbanes i les rurals i vertebrar el comtat com a instància coordinadora dels ens locals de segon nivell i com a institució mitjancera entre el govern central i el govern local".⁸⁸ Des de 1888 fins a la segona meitat del segle XX, el mapa comtal va romandre gairebé inalterat. Caldria esperar a

⁸⁶ Barlow, 1991, pàgs. 53-54.

⁸⁷ Cuchillo, 1989, pàg. 31.

⁸⁸ Cuchillo, 1989, pàg. 32.

1958 perquè una altra comissió específica es plantegés novament la reforma del mapa comtal.

Un altre pas important endegat amb la *Reform Act* de 1884 va ser el donat amb la *Local Government Act* de 1894. Aquesta llei intentava regular i integrar dins de l'Administració local tots aquells importants organismes que afectaven la vida local, com els *Boards of Health*, els *School Districts* o les *Poor Law Unions* i que, tal com s'ha explicat, restaven fora de l'àmbit estricte de l'Administració local. Per tal de resoldre aquesta qüestió, la nova llei creà un segon nivell dins l'Administració comtal, amb la finalitat d'integrar tots aquests serveis. Aquest segon esglaió administratiu era format per tres menes diferents d'entitats locals: els districtes urbans, els rurals i els *non-county boroughs* o *municipal boroughs*, que no s'han de confondre amb els ja existents *county boroughs* i sancionats per les legislacions locals de 1835 i 1888.

El caràcter fortament canviant des d'un punt de vista geogràfic de l'Administració local anglesa es pot copsar en el fet que, entre 1889 i 1927, es crearen prop de 270 districtes urbans, mentre que uns 400 *municipal boroughs* i districtes urbans ja existents havien ampliat llurs jurisdiccions a costa del territori dels districtes rurals. Tots aquests canvis posaven de relleu un dels aspectes més problemàtics de l'Administració local anglesa contemporània: la divisió entre entitats rurals i urbanes.

Aquest augment notable del nombre de districtes era, en gran part, una conseqüència directa del fort procés urbanitzador viscut a l'Anglaterra contemporània. Però, no totes aquelles institucions locals que tenien la categoria jurídica d'urbanes (districtes, *municipal boroughs*) es corresponien de fet amb nuclis urbans. Així, val a dir que, el 1927, hi havia 66 *municipal boroughs* i 66 districtes urbans, que comptaven amb menys de 5.000 habitants.

Les causes d'aquesta incongruència entre la realitat geogràfica i l'estatus jurídic obeïen a dos tipus de raons diferents. Per una part, hi havia tot un seguit de petites ciutats o pobles grans que disposaven de serveis propis de clavegueram i subministrament de l'aigua, fet que, segons la legislació sanitària de 1875 i la municipal de 1894, els permetia de constituir-se en entitats separades a efectes fiscals i reclamar una categoria independent com a districtes urbans. Per altra banda, molts dels districtes rurals constituïts el 1894 s'havien format a partir de les *Poor Law Unions* creades el 1834.

Aleshores, la seva configuració territorial s'havia realitzat sense tenir gaire cura que llurs límits coincidissin amb els dels comtats, de manera tal que algunes d'aquestes unions cavalcava sobre els termes de més d'un comtat. Per tal d'adaptar els límits dels nous districtes rurals creats el 1894 amb els comtals reformats el 1888, es varen crear més de cent districtes rurals nous.⁸⁹

L'augment constant del nombre de districtes urbans i municipal boroughs va provocar una creixent tensió entre els nous organismes creats i els consells de comtat (*county councils*), que veïen amb aquest procés una via d'afebliment del seu poder. Per tal de solucionar aquests problemes, es creà, el 1923, una Comissió Reial, encarregada d'estudiar tota la problemàtica sorgida a partir de la constant aparició de nous districtes urbans. Aquesta comissió elaborà, entre 1925 i 1929, tres informes, les principals recomanacions dels quals quedaren recollides en la *Local Government Act* de 1926. Un dels principals objectius que assolí la nova legislació fou dificultar la creació de nous *county boroughs*. Pocs anys més tard, el 1929, es promulgà una altra llei de règim local, dirigida a equilibrar les relacions entre els districtes urbans i els rurals, i a fer front a la gran munió de pàrroquies existents. Aquesta nova llei tractà de qüestions locals força

⁸⁹ Keith-Lucas, 1978, pàg. 306.

diferents, però des d'una perspectiva territorial obligà els consells de comtat que cada deu anys realitzessin una revisió dels límits dels seus districtes. Al respecte, pot ser interessant assenyalar, per entendre millor la lògica de l'organització local anglesa, que la nova llei permetia als Consells de Comtat la unió, creació o supressió dels districtes rurals i urbans, però no dels *county boroughs*, ja que aquests havien estat creats mitjançant una Carta Reial.⁹⁰

Ben aviat, es deixaren sentir els efectes de la nova legislació urbana sobre el mapa municipal anglès. Així, entre 1929 i 1938, desaparegueren 159 districtes urbans i 169 districtes rurals, i es feren modificacions de límits en uns 1.300 casos. La tasca reformadora va ser molt desigual, depenent dels consells comtals, de forma tal que, el 1938, encara hi havia 249 districtes que comptaven amb menys de 5.000 habitants.

El conjunt de reformes endegades a partir de la dècada de 1880 i fins el primer terç del segle XX, va enfortir l'Administració local anglesa, que va anar gestionant una gran part dels serveis públics. Durant els anys trenta, es començà a plantejar amb tota claredat que la multiplicació de serveis prestats pels ens locals havia depassat clarament els seus recursos i l'organització tècnica i humana de les entitats municipals. D'aquesta manera, tot un seguit de serveis, que fins aleshores havien estat competència dels organismes locals, com l'organització del transport públic al comtat de Londres o la prestació d'importants serveis de seguretat social, passaren a ser gestionats directament per l'Administració central.

Amb l'esclat de la Segona Guerra Mundial, s'encetà a la Gran Bretanya un gran debat sobre la necessitat de fer canvis polítics i socials. Fou aleshores quan es plantejà la creació de moltes de les institucions socials, que uns anys més tard formarien el poderós Estat del benestar britànic, amb el seu impressionant Servei Nacional de la Salut.

⁹⁰ Keith-Lucas, 1978, pàg. 308.

La reorganització de l'Administració local també va donar lloc a tot un seguit de debats. El 1942, el govern britànic va invitar les autoritats locals a expressar el seu parer sobre com s'havia de reorganitzar l'Administració local, un cop el conflicte bèl·lic s'hagués acabat. L'associació de corporacions municipals va defensar una reorganització de l'Administració local a partir d'un únic nivell o esglaó, fet que provocà la lògica oposició dels consells comtals. Aquests proposaren, per la seva part, una reducció dràstica dels *county boroughs*, mentre que el partit laborista va plantejar un model amb dos nivells d'Administració local, amb unes 40 autoritats de caire regional.

El 1945, un cop acabada la contesa, el govern va publicar un Llibre Blanc sobre la reorganització del país. Un dels punts proposats va ser la creació d'una comissió específica, encarregada de reformar les demarcacions de totes les entitats locals, menys les relatives al comtat de Londres. D'aquesta manera, el mateix 1945, es va constituir la *Local Government Boundary Commission*, amb atribucions específiques per modificar i adequar els límits jurisdiccionals de totes les entitats locals, així com la seva unió o divisió, quedant fora de la seva potestat la creació o supressió de *county boroughs*, ja que això era una prerrogativa règia. A més, l'esmentada comissió no podia, en cap cas, variar l'ordenament local existent.

Durant 1946 i 1947, es procedí a traspassar als Consells de Comtat tot un seguit de serveis, que fins aleshores havien estat gestionats pels districtes o pels *county boroughs*. D'aquesta manera, una bona part dels serveis sanitaris, policials i de planejament urbanístic van ser transferits cap als Consells de Comtat, fet que provocà el buidament administratiu dels districtes i *county boroughs*. Davant d'aquesta situació, la comissió de límits locals es va plantejar l'absurd de la seva missió, circumscrita a traslladar límits locals d'un costat cap a l'altre. Per això, dos anys després de la seva constitució i sense que hagués alterat ni un sol límit, va presentar al govern un informe general, en un dels paràgrafs del qual es deia que

"tot aquell que conegui la normativa local sap que és una ximpleria parlar de funcions i límits separatament. Totes dues coses han de ser considerades d'una manera conjunta".⁹¹

En aquest mateix informe la comissió presentava, tot seguit, la seva proposta de reforma de l'Administració local. Un dels continguts més importants d'aquesta proposta era la creació d'una nova categoria d'autoritats locals amb competències múltiples, que denominaven *new county boroughs*. El projecte suscità, ben aviat, l'animadversió de les autoritats comtals i la dels *county boroughs*, que es demanaven de suprimir. Per últim, el govern laborista, després d'un debat molt encès a la Cambra dels Comuns, va decidir dissoldre l'esmentada comissió, sense que aquesta hagués fet cap rectificació de límits.

En opinió de B. Keiths i P.G. Richardson, hi havia dues raons per les quals el govern laborista no tirà endavant la reforma de l'Administració local. Una era que no es veia amb prou preparació per fer front a una aferrissada oposició local. L'altra estava vinculada a la pròpia evolució del socialisme britànic, que durant una bona part dels segles XIX i XX havia defensat un socialisme de caire municipalista, però que un cop al poder deixà una xic de banda l'ideari municipalista.

Aquest canvi d'estratègia es pot copsar perfectament amb la construcció que es va fer de l'Estat del benestar britànic, el qual des d'una òptica econòmica i fiscal força keynesiana reforçava el paper de la hisenda central, així com el de l'Administració central, com a garant de les polítiques de justícia redistributiva.

Una altra qüestió que ha condicionat l'evolució mateixa del règim local anglès és la de l'organització dels serveis municipals a l'àrea metropolitana de Londres. L'extraordinària magnitud del creixement urbà de Londres, que fins ben entrat

⁹¹ Informe de la Local Government Boundary Commission per a l'any 1947. Citat per Keith-Lucas, 1978, pàg. 313.

aquest segle ha estat la primera gran ciutat europea, va fer petits els límits i les competències del comtat de Londres (LCC). Així, per exemple, el 1927, el govern central per tal de coordinar el seu creixement urbanístic es va veure obligat a crear el *Greater London Regional Planning Committee*. Però aquest organisme esdevingué, ben aviat, políticament molest i va ser dissolt sis anys més tard. Malgrat les demandes de prestigiosos urbanistes i tècnics, per tal d'adequar l'Administració local de Londres al seu creixement urbà, fins ben entrada la dècada dels cinquanta, tant el partit conservador com el laborista es mostraren, per raons diferents, refractaris a la idea de constituir una gran autoritat metropolitana. Per una banda, els conservadors no sols s'oposaven a la creació d'aquesta gran autoritat, sinó que fins i tot volien dissoldre el comtat de Londres; per l'altra, els laboristes volien consolidar el seu control en el LCC i avaluaven qualsevol ampliació com una opció força arriscada, que podria fer perillar el seu poder.⁹²

No obstant això, el 1957, el govern conservador creà la *Royal Commission on Local Government in Greater London*, més coneguda com a *Herbert Commission*, que seria la que portaria a l'establiment del *Greater Council of London* (GCL). La *Herbert Commission* tenia l'encàrrec d'estudiar la reforma de l'Administració local en un àrea lleugerament més gran que la del Districte de la Policia Metropolitana, creat el 1829, que fou des d'aleshores un punt de referència obligat per entendre quins eren els límits metropolitans de Londres. Una de les raons aparents per la qual va ser creada era la necessitat de resoldre els problemes que plantejava el creixement londinenc en els comtats de les rodalies del LCC. Ara bé, a mitjan de la dècada de 1950, el partit conservador havia canviat radicalment la seva estratègia metropolitana, per tal de desbancar els laboristes del LCC. Així, la direcció del partit conservador "va ordenar en secret una investigació sobre el govern de Londres; i el subseqüent informe va indicar amb claredat que una autoritat més

⁹² Barlow, 1991, pàg. 73.

engrandida de Londres podria millorar les perspectives electorals del partit a la metròpoli. Aquest recomanava en algun dels seus punts, que en el futur un govern conservador hauria de crear una autoritat pel *Greater London*".⁹³

Per la seva part, la *Herbert Commission*, després d'una acurada i detallada investigació, va presentar, el 1960, les conclusions del seu treball, que consideraven inadequada l'estructura del govern local a l'àrea estudiada. Hi havia excessives petites autoritats, que eren incapaces d'oferir bons serveis. Els límits de la major part de les entitats locals tenien una arrel històrica i feia ja temps que tenien poc a veure amb la realitat geogràfica i urbana de Londres. I, a més a més, no hi havia cap autoritat que representés o tractés l'àrea del *Greater London* en conjunt. Per tal de millorar l'Administració local, la comissió va proposar la creació d'una administració en dos nivells per a l'àrea del *Greater London*: el superior, format pel *Greater London Council* (GLC) i elegit democràticament; l'inferior, format per *boroughs*. Al respecte, cal assenyalar que la divisió en dos nivells de l'Administració local, que proposaria posteriorment la *Redcliffe-Maud Commission* i instauraria la Llei local de 1972, s'inspirà fonamentalment en aquestes propostes.

Per tal de poder aplicar les seves propostes, la comissió va treballar primer en la delimitació de l'àrea del GLC i, un cop feta aquesta, amb la dels nous *boroughs* metropolitans resultants. L'àmbit territorial dels nous *boroughs* va donar lloc a una reorganització administrativa més gran, ja que per raons d'eficàcia en la prestació dels serveis, es va proposar la creació d'unitats entre 100.000 i 250.000 habitants. L'aplicació d'aquests criteris portà a la constitució, el 1965, de 29 *boroughs*, que foren creats a partir de la unió de les entitats locals existents. Un aspecte força interessant que cal apuntar és el de la peculiar situació del *borough* de la *City of London*, el qual conservà, un cop fetes les reformes, el seu particular i

⁹³ Barlow, 1991, pàg. 75.

immemorial estatus administratiu, que li conferia molts més poders que a qualsevol altre dels *boroughs* metropolitans.

El govern conservador va acceptar la major part d'aquestes propostes, que quedaren plasmades en la *London Government Act* de 1963 i que feren efectiva la reorganització el 1965. Els laboristes, que en tot moment havien mantingut una aferrissada oposició a les propostes de la *Herbert Commission*, defensant fins i tot postures d'allò més localista, es van trobar, gràcies al seu èxit electoral de 1965, al capdavant no sols del govern central, sinó també del *Greater Council of London*. Aleshores, la seva posició respecte del GLC es capgirà totalment i decidiren de consolidar la nova Administració metropolitana.

A la resta d'Anglaterra, la qüestió de la reforma de l'Administració local tampoc no quedà en via morta. Així, el 1958, mentre la *Herbert Commission* estava treballant en la reforma del règim municipal de Londres, el govern conservador aprovà una nova llei de règim local, que establia la creació de dues comissions, una per a Anglaterra i l'altra per al País de Gal·les, encarregades d'estudiar la reforma de l'Administració local. La tasca a escometre no resultava gens fàcil, ja que a finals de la dècada de 1950 l'Administració local anglesa era formada per 61 comtats (*county council*), 83 *county boroughs*, 317 *municipal boroughs* o *non-county boroughs*, 564 districtes urbans, 474 districtes rurals i unes 10.000 parròquies. Aquestes darreres tenien unes competències molt limitades; gairebé es podria dir que només s'encarregaven d'organitzar la festa major, ja que s'ocupaven fonamentalment de qüestions de beneficiència, cultura i esbarjo.

Quan, el 1964, els laboristes van tornar al poder, es van trobar amb la qüestió de quina actitud havien d'adoptar davant de les nombroses propostes que havia anat elaborant la comissió en els seus sis anys de vida. Segons B. Keith i P.G. Richards, l'aleshores ministre laborista d'Habitatge i Règim Local, Richard Crossman, del qual assenyalen que no entenia ni un borrall de qüestions municipals, va veure amb claredat dues

coses: la primera, que amb les propostes elaborades per la comissió els conflictes latents entre els comtats i els *county boroughs* no s'acabarien mai; i la segona, que amb l'ampliació dels *county boroughs* proposada per la comissió, mitjançant la incorporació d'àmplies zones residencials, els laboristes podien arribar a perdre quaranta escons i, fins i tot, la majoria electoral. Davant d'aquesta situació, va decidir, l'estiu de 1965, sembla que força personalment i unilateral, crear una altra comissió, investida d'amplis poders per emprendre, d'una vegada per totes, una pregonera reforma de l'Administració local. Per la seva banda, la comissió constituïda el 1958 fou dissolta, sense que hagués aconseguit imposar gaire reformes.⁹⁴

Al capdavant de la nova comissió, hi era sir John Maud, el qual rebria, el 1967, el títol de lord Redcliffe-Maud. La comissió tenia l'encàrrec de reformar tota l'administració local anglesa, excepte la relativa al comtat de Londres. En aquest sentit, la comissió podia proposar reformes sobre els límits, sobre la grandària geogràfica i poblacional de les entitats locals, així com sobre les funcions que havien d'acomplir. En la redacció del seu informe, aquesta comissió va tenir molt en compte les recomanacions fetes pel Comité Seebohm sobre els ens locals i els seus serveis de caire personal, l'orientació de les quals era que els serveis socials no continuessin dividits entre els diferents òrgans i nivells de l'Administració local anglesa. A més, la comissió va tenir molt en compte la qüestió de quina podia ser la grandària demogràfica idònia per a la prestació dels serveis municipals. Així, per exemple, la *Police Act* de 1964 havia considerat òptim per a la realització de les seves tasques unes unitats de 250.000 habitants. Per la seva part, el llibre blanc del transport i el tràfic a Anglaterra publicat el 1967 considerava que era "necessari crear entitats locals prou grans per escometre problemes que, com els del transport, havien de ser assumits per tals institucions a efectes de la seva

⁹⁴ Keith-Lucas, 1978, pàgs. 324-325.

supervivència com a institucions polítiques rellevants".⁹⁵ En un sentit similar, s'orientaven altres informes com el de sanitat, que proposava la creació de 40 a 50 unitats de més de 250.000 habitants, o el del mateix Comité Seebolm, que demanava unitats entre els 50.000 i 100.000 habitants.

Com a resultat dels seus estudis i consultes, la comissió va proposar l'organització de l'Administració local en un únic nivell institucional, format per 58 entitats unitàries (*unitary authorities*). Aquestes comprenien poblacions entre el quart de milió i el milió de persones i feien desaparèixer la divisió d'àrees rurals i urbanes, que fins aleshores havia caracteritzat el règim local anglès. Aquestes entitats unitàries havien de ser escollides democràticament i serien responsables de gairebé totes les competències municipals. Únicament algunes, com el manteniment dels habitatges, instal·lacions esportives o activitats culturals i d'esbarjo, podien ser delegades a les entitats locals menors (*local councils*).

Pel que fa referència a les tres àrees metropolitanes de West Midlands, Merseyside i Greater Manchester, la comissió proposava l'existència de dos nivells d'Administració local. El superior era format per les tres autoritats metropolitanes, que havien de ser escollides democràticament i gestionar les competències sobre transport, planejament urbanístic, subministrament d'aigua, tractament de brosses i residus, serveis de bombers i ambulàncies. El nivell inferior era format per una vintena de districtes metropolitanos, també escollits democràticament, amb poblacions compreses entre el quart de milió i el milió d'habitants. A més, la comissió dirigida per Sir John Maud va proposar la creació d'unes regions o consells provincials (*provincial councils*), traçades sobre l'esquema de les Regions de Planificació Econòmica. Aquestes regions abastaven territoris de 960 a 1.600 km², amb poblacions de dos a tres milions d'habitants. Els consells provincials havien de ser elegits

⁹⁵ citat per M. Cuchillo, 1990, pàg. 47.

indirectament i les seves principals funcions eren assessorar les noves institucions locals, així com fer de mitjanceres entre el govern i les autoritats locals.

Si bé aquesta fou la proposta oficial presentada per la comissió al govern, no tots els seus integrants hi van estar d'acord. Aquest va ser el cas de Derek Senior, un dels membres més destacats, que va presentar a títol individual un projecte alternatiu, que partia del criteri, tan apreciat per la geografia humana d'aquest segle, que la reorganització del règim local s'havia de fer a partir de l'aplicació del concepte de ciutat-regió. Des d'aquesta perspectiva, només una divisió traçada a partir de la disposició de les ciutats-regió angleses podria donar lloc a entitats locals, geogràficament i socio-econòmica, coherents. Un cop definides les regions urbanes, Senior va proposar la reorganització de l'Administració local anglesa en un esquema de tres esglaons administratius. El nivell superior estava format per 35 regions urbanes, amb poblacions de tres-cents mil a quatre milions de persones. Les regions eren dividides en 148 consells de districte i aquests, a la vegada, en un seguit de petits consells municipals. Malgrat que ni la proposta de la comissió, ni el projecte alternatiu de Senior van despertar grans entusiasmes, el juny de 1969, el govern laborista, que era el que havia nomenat la comissió, va donar el vist-i-plau a la major part de la proposta presentada.

Tal com ho assenyalen els estudiosos del règim local anglès, la proposta de la comissió s'hauria aplicat, si no fos que, el 1970, els conservadors van aconseguir novament el poder. El febrer de 1971, vuit mesos després d'assolir el poder, els conservadors presentaren el seu Llibre Blanc sobre la reforma de l'Administració local a Anglaterra, titulat *Local Government in England*. Al llarg de les seves pàgines, es plantejava la necessitat d'aconseguir un equilibri, el més just possible, entre les demandes d'eficàcia funcional, que tendien a crear unitats locals més grans, i una millor representativitat local, que tendia a mantenir unitats locals més petites. Per tal de

resoldre aquest suposat dilema, es plantejava la reestructuració de l'Administració local en dos nivells: comtats i districtes metropolitans a sis conurbacions, i comtats i districtes no metropolitans a la resta del país. Al respecte, Montserrat Cuchillo assenyala que les àrees metropolitanes tenien una extensió menor que la plantejada per la comissió Redcliffe-Maud. Per la seva part, els comtats no metropolitans també eren menors que les *unitary authorities* proposades per l'esmentada comissió, tendint a coincidir amb els comtats ja existents.⁹⁶ A més, el govern defensava el projecte amb la finalitat que l'aplicació de la reforma no tingués un caràcter radical, sinó evolutiu. En aquest sentit, proposava que les noves entitats locals s'articulessin a partir de les entitats i demarcacions ja existents.

Després de mesos de negociacions i tramitacions parlamentàries, els conservadors aconseguiren que la *Local Government Act* aprovada pel Parlament el 1972 recollís la part essencial del projecte presentat dos anys abans. Es mantenia la divisió administrativa entre les àrees metropolitanes i les no metropolitanes. Pel que feia referència a les primeres, s'establia l'existència de sis àrees metropolitanes (Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne i Wear, West Yorkshire i West Midlands), cadascuna de les quals tenia dos nivells d'administració: el superior, format per sis comtats metropolitans i l'inferior per 36 districtes metropolitans, amb una població mitjana d'un quart de milió d'habitants. A part d'aquests dos nivells, que hom pot considerar com els realment importants, continuaven subsistint les parròquies tradicionals. Per la seva part, les àrees no metropolitanes van ser organitzades també a partir de dos nivells principals d'administració: el superior estava format per 39 comtats, amb una mitjana de mig milió d'habitants; per sota d'aquest nivell, hi havia 296 districtes, amb una població mitjana entre 75.000 i 100.000 habitants. De forma similar al que succeïa a les àrees

⁹⁶ Cuchillo, 1990, pàg. 56.

metropolitanes, la llei recomanava que no s'establissin parròquies, sobretot a les zones totalment urbanitzades, i que en el cas de constituir-se tinguessin més de 20.000 habitants. Malgrat aquestes recomanacions, un cop promulgada la Llei el 1972, s'endegà un procés de constitució de noves parròquies, que portà al reconeixement legal de prop de 10.000.⁹⁷

Tot i que la reforma municipal aplicada pels conservadors el 1972 estava en molts aspectes allunyada de les propostes elaborades per la comissió Redcliffe-Maud, el cert es que va representar un canvi molt important en l'organització local anglesa. Mai en la història d'Anglaterra no s'havia escomés una reforma tan pregonada de la seva Administració local, cosa que en dificultà l'aplicació. La reforma configurà un mapa municipal força més simple, perquè quedaren reduïdes a 377 institucions locals les 1.499 existents abans de la reforma. Això, comportà un augment de la grandària demogràfica i geogràfica de les noves institucions locals, augment que no és fàcil de quantificar, atesa la diversitat i peculiaritat dels òrgans reformats. No obstant això, cal tenir en compte que si "abans de les reformes dels anys seixanta i setanta les unitats de govern local a la Gran Bretanya eren de les més grans d'Europa, amb una mitjana de 40.000 habitants, amb les reformes, esdevingueren encara més grans, anant des dels 140.000 als 300.000 habitants en els districtes metropolitans i des dels 17.000 als 300.000 en els districtes no metropolitans".⁹⁸ A més, la reforma suposà la definitiva supressió de la diferència legal entre les àrees urbanes i les rurals.

D'aquesta manera, el mapa local anglès quedà dividit en tres àrees legalment diferenciades: la de Londres, amb una història ben diferenciada de la del resta d'Anglaterra; la dels 6 comtats de les 6 àrees metropolitanes; i els 39 comtats de les àrees no metropolitanes. Ben aviat, la nova organització local instaurada

⁹⁷ Cuchillo, 1990, pàg. 63.

⁹⁸ Bennett, 1993, pàg. 4.

el 1972 fou, com no podia ser altrament, objecte de crítiques. Segons Montserrat Cuchillo, els crítics funcionalistes propers a les propostes de la comissió Redcliffe-Maud consideraren que "els nous ens locals eren massa reduïts per a integrar els centres urbans i llur entorn, congelaven el sistema i impossibilitaven la seva adaptació a futurs canvis demogràfics".⁹⁹ Una de les principals crítiques geogràfiques que va rebre la reforma local de 1972 fou la d'haver deixat gairebé intactes els límits territorials dels antics comtats i *county boroughs*, que sobrevisqueren a través d'institucions diferents.

D'aleshores ençà, diferents canvis han anat afectant el règim local anglès. Durant la dècada de 1980, hi va haver una constant oposició d'interessos entre l'Administració central i les entitats locals, que es traduï en un seguit de disposicions "que han alterat seriosament la posició constitucional de les institucions locals, entre les quals cal subratllar les següents: la supressió dels serveis locals del transport públic; l'establiment de mesures destinades a restringir molt significativament la despesa pública, a disminuir l'autonomia impositiva local".¹⁰⁰ Endemés, la major part de les disposicions adoptades durant aquests anys pel govern conservador s'han orientat, segons l'esmentada administrativista, a reforçar el caràcter funcional de les entitats locals, de forma tal que s'anessin convertint en simples instàncies executores de les polítiques governamentals.¹⁰¹

A part d'aquests canvis en l'estatus polític i administratiu dels ens locals, també hi ha hagut importants modificacions en el mapa administratiu local anglès. La principal fou la dissolució, el 1986, del *Greater Council of London*, per part del govern conservador de Margareth Thatcher. Les constants pugnes entre el govern central conservador i el potent GLC, controlat

⁹⁹ Cuchillo, 1990, pàg. 67.

¹⁰⁰ Cuchillo, 1990, pàg. 73.

¹⁰¹ Cuchillo, 1990, pàg. 73.

pels laboristes des de feia anys, menaren a l'esmentada primera ministra a prendre la dràstica solució de suprimir-lo. Va ser una decisió no exempta de paradoxes, ja que era una institució que havien creat els conservadors per tal d'afeblir el poder municipal laborista i perquè es va dissoldre, trencant tota la tradició contemporània de reformes locals angleses, sense haver-se creat una comissió específica més o menys ad hoc, encarregada de dictaminar sobre la seva bondat o no. La dissolució del GLC anà acompanyada també de la supressió dels altres sis comtats metropolitans existents a Anglaterra.

En totes aquestes àrees metropolitanes, l'administració local organitzada en dos nivells fou substituïda per una altra d'un únic nivell. El resultat d'això va ser que els antics boroughs del GLC i els districtes dels sis comtats metropolitans es quedaren amb la major part de les competències, que fins aleshores estaven en mans del GLC o dels comtats metropolitans. D'aquesta manera, es va crear una figura inèdita fins aleshores en l'Administració local anglesa: la dels consells unitaris (*unitary councils*). No obstant això, cal dir que la constitució d'un únic nivell de l'Administració local ja estava prefigurada a les propostes de la comissió Redcliffe-Maud.

Segons Robert J. Bennett, "l'èxit d'aquests consells unitaris, juntament amb l'erosió en conjunt dels poder locals, va suggerir al govern els mèrits de crear també autoritats unitàries en les àrees no metropolitanes".¹⁰²

El 1992, el govern conservador va crear, fruit d'una exigència del seu programa electoral, una Local Government Commission, encarregada d'estudiar la possible instauració de consells unitaris en els diferents comtats. Cada comtat o grup de comtats havia de ser tractat en diferents fases. Per a l'aplicació d'aquesta reforma, s'han establert cinc fases diferents, de tres anys de duració cadascuna. La primera, endegada el 1992, afectava deu comtats i havia d'acabar el 1994, mentre que

¹⁰² Bennett, 1993, pàg. 4.

l'última ha d'encetar-se el 1996, afecta sis comtats i és prevista la seva finalització el 1998. El partit laborista hi ha donat el seu suport, però sempre i quan es faci la reforma a partir dels districtes existents. A més a més, ha expressat el seu acord a la transferència de tots els poders unitaris als antics districtes.

En el procés de creació dels *unitary councils* s'han seguit quatre vies diferents. La primera ha estat crear consells unitaris a partir dels districtes existents, tal com es va fer el 1986 quan hom va decidir dissoldre el GLC. La segona, formar consells unitaris a partir dels comtats, transferint-se aleshores tots els poders dels districtes cap a la nova i unitària autoritat comtal. La tercera és una via intermèdia, ja que els *unitary councils* s'han de formar a partir de la divisió de comtats i l'agrupació de diversos districtes. La quarta via consisteix a dividir els poders del comtat en dos *unitary councils*: un que abasti l'àrea urbana d'una ciutat i l'altre la resta del territori comtal. Per últim, es permetrà de mantenir l'organització en dos nivells només en casos excepcionals.

La *Local Government Commission* ha indicat que la possible eficàcia dels *unitary councils* és condicionada per la capacitat que tinguin aquests per descentralitzar els seus serveis i fer-los arribar el més a prop del ciutadà, dins del seu àmbit jurisdiccional. Per assolir això, hom creu necessari augmentar el paper de les comunitats locals, mitjançant el reforçament de les pàrroquies existents o bé creant-ne de noves. El resultat de tot això pot ser "vist com un nou sistema de petits miniconsells amb capacitat de propostes, però amb els serveis clau centralitzats o privats".¹⁰³

Possiblement l'aspecte més positiu de la reforma ha estat el de simplificar l'Administració local anglesa. Al respecte, cal tenir present que l'existència, marcada per la legislació de 1972, de dos nivells de l'Administració local mai no va resultar

¹⁰³ Bennett, 1993, pàg. 9.

del tot satisfactòria, ja que es generaren múltiples conflictes de competències entre ambdós nivells. Ara bé, un dels principals esculls per aplicar la reforma ha estat què fer amb totes aquelles àrees que han quedat excloses dels consells unitaris basats sobre antics *county boroughs*. El principal problema, però, rau, segons el professor R.J. Bennett, en el fet que amb els consells unitaris s'ha anat cap a la creació d'entitats locals cada cop més extenses i més allunyades del ciutadà. Això ha estat possible, ja que la Local Government Commission va optar per crear entitats més extenses amb la finalitat de reduir al màxim els costos administratius.

El criteri seguit d'augmentar la grandària poblacional i geogràfica de les noves entitats locals ha estat una greu errada per part de la comissió reformadora. Les entitats locals a Anglaterra tenen i tenien, fins i tot abans de les reformes endegades durant las dècades dels anys seixanta i setanta, una grandària molt superior a la de les institucions locals d'altres països de l'Europa Occidental, fet que es pot copsar donant un cop d'ull al quadre 3.16. Segons Bennett, la dimensió de les noves entitats locals, els *unitary councils*, és tal, que l'aplicació d'economies d'escala en el cas anglès no sols resulta irrellevant, sinó que fins i tot és clarament contraproductent.¹⁰⁴

Per tal d'evitar la distància creixent que hi ha entre els nous consells unitaris i el ciutadà, Bennett proposa el reforçament del paper de les parròquies. Ara bé, en l'actualitat el paper d'aquestes dins del conjunt del sistema municipal anglès resulta força marginal. Una prova d'això rau en el fet que de les 10.000 parròquies existents el 1992 únicament el 8,1% tenien consells constituïts. Un altre exemple de la seva feblesa rau en el fet que el 40% tenien una població inferior als 500 habitants i el 83% menor de 2.500. Per tal de resoldre la gran descompensació existent entre uns *unitary councils* massa grans i distants i

¹⁰⁴ Bennett, 1993, pàgs. 12-13.

unes parròquies massa petites i sense possibilitats reals de gestió municipal, Bennett creu que es podrien treure bones idees de les reformes municipals dutes a terme en alguns països de l'Europa continental. Per això, no dubta d'afirmar que "les propostes de la *Local Government Commission* han dedicat molt poca atenció a la possibilitat de reduir la grandària de les unitats de govern local. L'experiència de l'Europa continental demostra que aquesta possibilitat existeix. També demostra que les economies d'escala han estat generalment assolides amb el temps per unitats que tenien entre 20.000 i 30.000 habitants i fins i tot més, o, en el cas de Suècia i Dinamarca, potser tant petites com entre 5.000 i 10.000 habitants".¹⁰⁵

De fet, aquesta defensa més o menys encoberta del model municipal nòrdic (danès i suec) s'acosta força al model que es proposa en aquest estudi per a la reorganització de l'Administració local a Catalunya. Ara bé, la convergència de posicions es fa, salvant les grans diferències geogràfiques, polítiques, històriques i culturals entre el règim local anglès i el català, a partir de perspectives i escales radicalment diferents. Es tracta, en ambdós casos, d'obtenir una escala òptima de l'Administració local, però des de problemàtiques gairebé oposades. Així, mentre que en la proposta de Bennett es manifesta una imperiosa necessitat de reduir unes institucions locals, que s'han fet massa grans i distants del ciutadà, en el cas de la proposta present es tracta d'augmentar la dimensió de les entitats locals catalanes, ja que el mapa municipal de Catalunya està excessivament fragmentat en una munió de petits municipis, alguns dels quals són més propers a l'actual situació de les parròquies angleses, que no pas al d'una sòlida administració municipal, com és el cas dels països nòrdics.

¹⁰⁵ Bennett, 1993, pàg. 15.

Quadre 3.16 Ens locals a diversos països europeus

PAÏSOS	ENS LOCALS ABANS DE LA REFORMA	ANY	ENS LOCALS DESPRÉS DE LES REFORMES	ANY	GRANDÀRIA MITJANA POBLACIONAL DELS DIFERENTS NIVELLS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL (1985)	GRANDÀRIA MITJANA POBLACIONAL DELS DIFERENTS NIVELLS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL SENSE LA PRINCIPAL ÀREA METROPOLITANA (1985)
BÈLGICA						
nivell superior	9	1963	9	1963	1095555	987051
nivell mitjà	40	1963	43	1963	229302	211511
nivell inferior	2359	1971	589	1977	16740	15585
DINAMARCA						
nivell superior	22	1960	14	1970	364357	341303
nivell inferior	1300	1970	275	1970	18549	16686
SUÈCIA						
nivell superior	23	1952	24	1974	347916	300631
nivell inferior	1307	1952	278	1974	30035	27010
REPÚBLICA FEDERAL ALEMANYA*						
nivell superior	425+137	1967	263+91	1980	186605	181494**
nivell inferior	24235	1967	=327	1980	7256	7036
ANGLATERRA						
nivell superior	67+83	1957	39+6+1	1972	1024174	896555
nivell inferior	=150		=46			
nivell inferior	1355	1957	296+36+29	1972	130504	121521
			=361			
CATALUNYA***						
nivell superior	4	1994			1514750	769055***
nivell mitjà	41	1994			147780	
nivell inferior	944	1994			6418	3355

(*) Les dades estan referides a l'Alemanya Occidental, és a dir, abans de la reunificació de 1989
 (**) En el cas de l'Alemanya Occidental, només hem descomptat la població de Berlin Occidental l'any 1985
 (***) Seguint els criteris administratius vigents en els diferents països observats, pel cas de Catalunya hem exclòs d'aquesta relació els 27 municipis de la desapareguda CMB

Font: elaboració pròpia a partir de M. Cuchillo i F. Morata (1991); R.J. Bennett (1989); Institut d'Estudis Metropolitans (1988), Ciudades. Información estadística, administrativa y geográfica de las mayores aglomeraciones del mundo, Barcelona; The Economist (1988), El mundo en cifras, Bilbao

3.7.6 CONCLUSIONS

Les descripcions de l'Administració local d'aquests quatre països europeus emfasitzen no només les continuïtats de les estructures del passat, sinó també les dificultats de qualsevol reforma d'aquestes estructures. Així mateix, ha de quedar clar que l'obsolescència administrativa és una conseqüència inevitable del desenvolupament econòmic i del ràpid creixement econòmic que hi ha hagut a Europa.

La principal conclusió d'aquest capítol és que hi ha moltes maneres diferents de solucionar els problemes i les qüestions de l'administració local, que totes tenen aspectes positius i negatius i que hom ha d'escollir la que més s'estimi.

Però què succeeix a Espanya i a Catalunya de tot això? L'Administració local espanyola està estructurada mitjançant les entitats locals territorials, a saber, província, illa i municipi. El municipi és una de les institucions amb més arrelament en el dret local espanyol; la Constitució de 1978 consagra el municipi com un dels elements bàsics de l'organització territorial de l'Estat i declara i garanteix la seva autonomia per a la gestió dels seus interessos, atribuint-li personalitat jurídica plena (art. 137 i 140).

Espanya és un país amb un elevat nombre de municipis petits, per raó de la seva població, i, a més, amb una demografia molt concentrada: en els 55 municipis que tenen més de 100.000 habitants, d'un total de 8.089 que hi ha a Espanya, hi viu el 42,11% de la població; per contra, en els municipis de menys de 5.000 habitants (el 86,22% del total de municipis), hi viu només el 16,10% de la població. En l'apartat 4.1, que tracta sobre els aspectes territorials del mapa administratiu de Catalunya, les xifres mostren una situació lleugerament pitjor que l'espanyola.

Per què el fet que hi hagi tants municipis comporta problemes? Doncs, perquè la majoria dels municipis tenen una escassa capacitat econòmica i de gestió per a l'acompliment de la prestació dels serveis mínims; perquè la prestació de serveis és d'escassa qualitat i eficàcia; perquè hi ha una certa impossibilitat de transferir i delegar serveis estatals i autonòmics a molts municipis, cosa que impedeix una adequada descentralització administrativa; perquè hi ha una gran ineficàcia i dispersió de les inversions públiques.

Quina política s'ha dut a terme a Espanya sobre la reducció del mapa municipal? En el període comprès entre 1960 i 1981, es va apostar per una política favorable a la fusió i incorporació de municipis (es va passar de 9.202 a 8.022), en la línia de la reforma sueca de 1952, bé que no sempre es va respectar la voluntat dels municipis afectats i no sempre es va realitzar d'una manera adequada.

L'experiència europea demostra que la fusió i incorporació de municipis no ha estat sempre la solució idònia per resoldre la problemàtica de l'excessiva fragmentació dels mapes municipals. Tal com diu Bennet, cal tenir present una aproximació flexible pel que fa a la reforma territorial de l'administració. Una descentralització flexible per tal d'apropar al màxim la població als serveis que requereix, ja que això assegura un gran paper per a les unitats administratives de nivell més baix, el local (els municipis). Al mateix temps, els arguments tècnics argüeixen que no hi ha cap altre solució que l'agregació flexible, per tal que la financiació dels serveis sigui possible, a partir de mancomunitats i ens territorials semblants.

3.8 EL FET REGIONAL A CATALUNYA

Al nostre país hi ha pocs treballs que prenguin com a marc espacial d'estudi un àmbit intermedi entre les comarques i la nació, és a dir: la província o una altra demarcació de caire regional. Hom podria pensar que efectivament, a casa nostra, no existeixen estructures territorials intermèdies, però això equivaldria a negar la presència de grans ciutats capaces d'articular amplis espais supracomarçals. En realitat, aquesta llacuna bibliogràfica i conceptual obeeix, més que res, a una tradició del catalanisme polític, contrària a tot allò que recordi l'esquarterament provincial del Principat. Les anàlisis de l'estructura funcional interna del país posen de manifest que els fenòmens de caire regional són significatius i, sovint cabdals, per entendre l'estructuració territori. Catalunya també està feta de regions.

El fet regional pot ser abordat des de diverses perspectives. En primer lloc, caldrà fer una breu referència a la identificació de les grans unitats del relleu i del paisatge català. Segonament, es farà un repàs als fonaments històrics de les regions i a les propostes de regionalització posteriors a la divisió provincial. En acabat, hom planteja una determinada interpretació de la realitat regional catalana amb una finalitat eminentment aplicada, és a dir, amb vocació d'implantació política i administrativa.

Prèviament, cal fer referència al terme utilitzat per a referir-se a les unitats intermèdies: la regió. Aquest és un concepte de llarga tradició en la geografia, raó per la qual té múltiples

interpretacions; en tot cas, però, s'utilitza generalment per diferenciar espais supracomaricals i alhora infranacionals. A Catalunya (que alhora és una regió dels Països Catalans), per referir-se als àmbits intermedis, el terme regió sembla més idoni que el de vegueria: la major part de les vegueries històriques tenien una dimensió que es pot considerar comarcal. Tampoc no resulta adient el mot província, perquè als països de la Corona d'Aragó fou emprat secularment (fins el 1822, però inclús també al llarg de tot el segle XIX) com a sinònim del que avui s'entén per nacionalitat o regió històrica, com ara Catalunya, Castella, València...

3.8.1 L'ESTRUCTURA FÍSICA DEL TERRITORI

Fins ben entrat el segle XX, les geografies i tractats referits a Catalunya no presentaven altra regionalització que no fos l'administrativa vigent en cada època (bisbats, vegueries, corregiments, províncies...). No hi havia un patró ordenador del territori, independent de la realitat legal. La descripció del país sovint es perdia en un llarg llistat de valls i comarques amb personalitat més o menys individualitzada. El fet físic clau per a entendre aquesta manca d'ordenament regional és el grau de compartimentació del relleu català. L'eclésiàstic Pere Gil afirmava, el 1600, que "Tota la terra de Cathaluña és montuosíssima; y ayxí se pot dir que tota ella, o casi tota ella és montañas".¹⁰⁶ Al temps de la Il.lustració, viatgers com Arthur Young o Alexandre de Laborde coincideixen a manifestar el seu astorament per l'abundància de muntanyes; el primer escriu que "Catalunya és un país enormement muntanyós: hi ha una quantitat immensa de muntanyes pertot arreu", però Laborde no deixa

¹⁰⁶ Iglésies, J. (1949), *Pere Gil, S.I. (1551-1622) i la seva Geografia de Catalunya*, Barcelona, Quaderns de Geografia, pàg. 190.

d'observar que aquest "país muntanyós i trencat" també és "ple de planes i valls fèrtils".¹⁰⁷

Seguint les hipòtesis vigents els segles XVIII i XIX respecte la continuïtat de les serralades, els erudits no feien cap distinció entre les diverses alineacions orogràfiques del país; en darrera instància, tot Catalunya seria Pirineu. Young afirmava: "No és possible de fixar amb precisió els límits dels Pirineus. Personalment crec que totes les muntanyes que vam veure -fora, potser, de Montserrat- són branques d'aquesta magnífica cadena. Tota la part muntanyosa de la província, és a dir, les seves divuit vintenes parts, són, pròpiament parlant, Pirineus."¹⁰⁸ I, en el mateix sentit, Pascual Madoz presentava el país català com: "en general áspero y fragoso, cortado por ramificaciones del Pirineo que forman frondosos valles".¹⁰⁹

Ja al segle XX, Pau Vila seguia remarcant que "Catalunya és un país de muntanyes", on "les planes hi són escasses, i encara solen ésser trencades per turons i tossals". Per la seva banda, Pierre Vilar es referia a l'estructura física catalana tot afirmant que "aquesta regió- passadís, en realitat és un laberint".¹¹⁰

El primer patró d'ordenament regional tingué un fonament de caire naturalista: les conques hidrogràfiques (mapa 3.43). El model de les divisòries d'aigües repercutí sensiblement en alguns dels projectes de divisió departamental o provincial de

¹⁰⁷ Young, A. (1993), *Viatge a Catalunya (1787)*, Tremp, Garsineu, pàg. 82. Laborde, A. de (1974), *Viatge pintoresc i històric. El Principat*, Barcelona, Abadia de Montserrat, pàg. 23.

¹⁰⁸ Young, A. op.cit., pàg. 88. Laborde assenyala que "Les muntanyes de Catalunya són branques que broten de la serralada dels Pirineus" (op. cit, pàg. 23).

¹⁰⁹ Madoz, P. (1985), *El Principat de Catalunya al "Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España"* de Pascual Madoz, Barcelona, Curial, vol.I, pàg. 137.

¹¹⁰ Vila, P. (1977), *La fesomia geogràfica de Catalunya*, facsímil de l'edició de 1937, Barcelona, [Laia], pàg. 1. Vilar, P. (1986), *Catalunya dins l'Espanya moderna*, Barcelona, ed. 62, vol. I, pàg. 230.

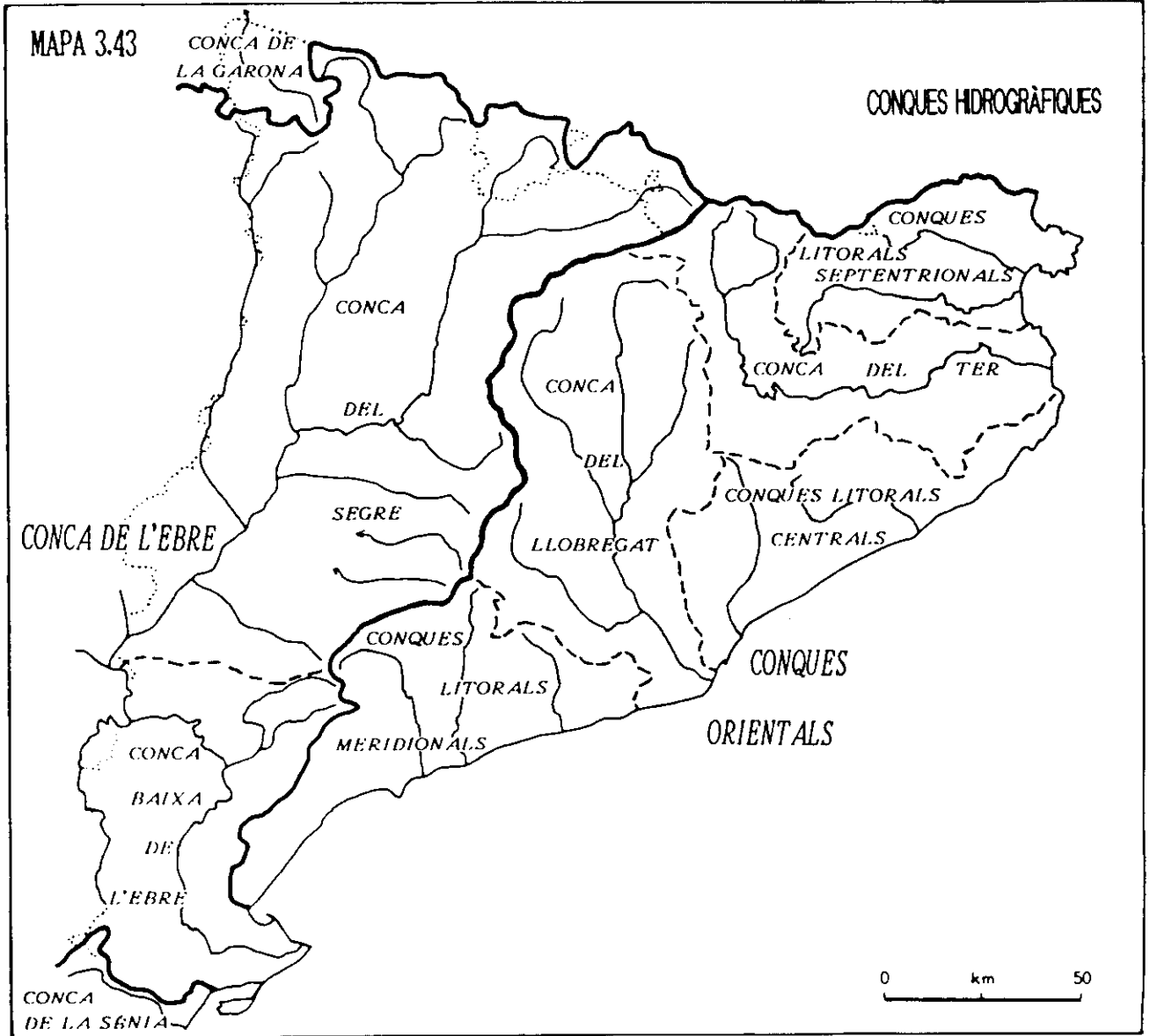
la primera meitat del segle XIX, tal i com s'ha comentat en capítols anteriors. Els rius i les seves conques foren la primera forma de definir espais d'una dimensió àmplia, netament supracomarcal. Aquest model de compartimentació de l'espai, atractiu per la seva aparença d'objectivitat científica, continuà tenint predicament fins ben entrat el nostre segle.

La millora de les representacions cartogràfiques van permetre una nova reflexió sobre l'estructura física del país: per fi, es va treure l'entrellat de la munió de planes i muntanyes que componen Catalunya. Com ha posat de relleu Joan Vilà i Valentí,¹¹¹ l'impuls decisiu en aquesta tasca reinterpretativa es deu al geòleg i geògraf Lluís Solé i Sabarís. Els mapes geològics remarcaven la gran homogeneïtat i l'origen comú dels materials del centre de Catalunya, cosa que permetia parlar d'una Depressió Central, emmarcada pel Sistema Mediterrani i el Pirineu (mapa 3.44). Pau Vila presentava aquest esquema tripartit d'una manera ben gràfica: "Els eixos d'aquest relleu estructuren la terra catalana com un immens ventall entreobert, les barnilles del qual convergeixen vers la plana de l'Empordà".¹¹²

¹¹¹ Vilà i Valentí, J. (1991), "Les unitats majors del relleu a Catalunya. Història d'uns conceptes", *Memorias de la Real Academia de Ciencias y Artes de Barcelona*, Barcelona, n. 887.

¹¹² Vila, P. op. cit, pàg. 1.

MAPA 3.43



Aquest esforç de síntesi de la realitat del relleu català ha assolit una enorme difusió a partir del món de l'ensenyament. És clar, però, que tota generalització comporta un perill de simplificació; les tres unitats esmentades són lluny de presentar una fesomia homogènia; ben al contrari, en totes elles hi ha planes i muntanyes: Montserrat és part de la Depressió Central i la plana de l'Urgellet part del Pirineu. Pierre Vilar assenyala, encertadament, les seves prevencions vers el concepte de Depressió Central, la qual "cal evitar d'imaginar com un còmode camp de pas".¹¹³

El geògraf Pere Blasi plantejava, el 1957, un agrupament de comarques en sis regions naturals: Pirineu, Pre-pirineu, Urgellenca, Central, Pre-litoral i Litoral, clarament determinades per les unitats de relleu.¹¹⁴ Poc després, el mateix Lluís Solé i Sabarís aventurava una altra forma de compartimentar científicament Catalunya en unes grans regions de caire complex, ja que no es fonamentaven únicament en l'estructura física del país, sinó que pretenien de sintetitzar els diversos elements naturals; eren, doncs, grans unitats de paisatge o regions fisiogràfiques (mapa 3.45). Potser la principal novetat d'aquesta caracterització es troba a les regions orientals, on distingeix una àrea humida, recolzada en el Sistema Transversal, i també una franja mediterrània amb peculiaritats septentrionals -Empordà i Rosselló-, que anomena regió de la Tramuntana.¹¹⁵ No obstant això, aquesta

¹¹³ Vilar, P. op. cit., vol. I, pàg. 231.

¹¹⁴ Blasi, P. (1957), *Les terres catalanes*, Barcelona, Aymà, pàg. 123.

¹¹⁵ Solé i Sabarís, Ll. (1958), "El paisatge geogràfic. Assaig de síntesi", *Geografia de Catalunya*, Barcelona, Aedos, vol. I, pàgs. 269-278. Cal remarcar que Pierre Defontaine modificava lleument la regionalització paisatgística de Solé i Sabarís, presentant com a principal novetat la distinció d'una regió del Baix Ebre (1978, "Les regions de Catalunya", *Geografia dels Països Catalans*, Barcelona, Ariel-Societat Catalana de Geografia, pàgs. 37-81). Una nova interpretació de les grans unitats del paisatge català pot veure's en el treball de Maria de Bolòs (1983), "Els complexos territorials naturals", *Gran geografia comarcal de Catalunya*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, vol. XVII, pàgs. 251-262. L'autora

regionalització del Principat no ha tingut, ni de bon tros, el ressò que l'esquema elaborat pel mateix autor en relació a les unitats bàsiques del relleu.

Aquestes regionalitzacions no es van fer, per descomptat, amb cap mena de pretensió administrativa i fóra absurda la seva utilització com a tals. En conseqüència, cal entendre que el territori català s'organitza en realitat amb autonomia, respecte dels factors naturals. El medi influeix, sens dubte, en la configuració de les unitats territorials: estructura els grans eixos viaris, configura àrees de fàcil intercomunicació o zones-refugi, facilita la implantació de determinades activitats productives i d'intercanvi i, en definitiva, crea similituds paisatgístiques i sòcio-econòmiques, que repercuteixen en una certa identitat de percepció de la realitat per part dels habitants. Això no obstant, la clau de volta de l'estructuració territorial d'un país és el seu sistema urbà: les ciutats assenyalen el traçat final de les comunicacions, estableixen les relacions d'interdependència, determinen els fluxos econòmics i humans de tot ordre. Les regions troben la seva raó de ser en les ciutats: "Quan hom es troba amb un escàs desenvolupament de la vida urbana, no hi ha dubte que coincidirà amb una vida regional a penes existent."¹¹⁶

diferència tres dominis de paisatge: de muntanya, mediterrani i d'interior, tots ells amb diverses subdivisions.

¹¹⁶ Casassas, Ll. (1977), *Barcelona i l'espai català*, Barcelona, Curial, pàg. 61.

3.8.2 LA FERMA UNITAT DEL PAÍS, EL PAPER DE BARCELONA I ELS PROVINCIALISMES

L'anàlisi de l'estructura física mena a una conclusió clara: Catalunya no és una unitat natural; bàsicament, és un producte cultural. Hi ha, certament, alguns factors que afavoreixen la cohesió de parts del territori català, com les àmplies planes de Lleida, els passadissos de la Depressió Pre-litoral i de la fractura Rosselló-Cerdanya-Alt Urgell i, molt especialment, la disposició de bona part de la seva xarxa hidrogràfica. El paper vertebrador dels cursos fluvials ha estat destacat sovint pels geògrafs: "Només es troba un factor físic unificador: els rius. Malgrat que les unitats estructurals -diu [Salvador] Llobet- van dirigides d'Est a Oest o de NE-SO i tendeixen a dividir el país en depressions aïllades, separades per cordons de serralades; els rius, en tallar transversalment aquests cordons, estableixen llaços d'unió entre la façana marítima, les conques i planes interiors i els Pirineus, contribuint, de manera eficaç, a establir una estreta solidaritat entre les diverses unitats."¹¹⁷

És clar que aquest paper estructurant dels rius s'ha d'entendre en funció de la localització de la ciutat que esdevindria capital: "D'aquesta manera, tot Catalunya està en contacte fàcil amb Barcelona, port comú per a totes les seves activitats econòmiques i per a les relacions exteriors de totes les terres catalanes. El curs de l'Anoia, els solcs oberts de la depressió pre-litoral, el Cardener i el Riubregós, la riera Gavarresa, tota la xarxa hidrogràfica, doncs, contribuï a fer que cap contrada catalana no quedés al marge de la influència de la

¹¹⁷ Ibidem, pàg. 28.

ciutat de Barcelona, i s'establí de seguida una simbiosi que va incloure avantatges recíprocs entre ambdós components."¹¹⁸

Pierre Vilar incidia en la mateixa idea, contraposant la xarxa orogràfica amb la fluvial: "El destí propi i original de la jove potència medieval és d'ésser una formació pirenaico-mediterrània, fundada sobre un ventall de vies transversals - Cardener, Llobregat, Congost-Ter, Freser- i no sobre el ventall de vies estructurals, al qual s'havia adaptat la Tarraconense antiga. I la frontissa d'aquest ventall de vies transversals és a Barcelona."¹¹⁹

Amb tot, el geògraf Salvador Llobet presentava, amb una concreció admirable, quines eren les veritables causes de la unitat catalana, entre les quals destaca la presència d'un dinàmic centre rector capaç d'organitzar una densa xarxa de ciutats: "Así, más que a las circunstancias físicas, la unidad catalana se debe al factor humano, a la vida en común a lo largo de muchos siglos, a una lengua propia, a unos caminos que [...] han contribuido a originar un conjunto geográficamente unificado y solidario, constituido por una serie de unidades heterogéneas que a primera vista parecen inconexas; y sobre todo a la ciudad de Barcelona, la gran urbe mediterránea que ha creado un foco económico, cultural y social que desde los primeros condes, en el siglo IX, ha sido la vanguardia de lo que más tarde debía ser el Principado de Cataluña. La personalidad de Barcelona ha determinado en gran parte la de la región catalana, creando una conciencia colectiva y una unidad económica capaz de alentar multitud de empresas y tareas comunes de superación."¹²⁰

¹¹⁸Casassas, Ll. (1990), *La ciutat metropolitana i la unitat de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, pàg. 9.

¹¹⁹ Vilar, P. op. cit. vol. I, pàg. 334.

¹²⁰ Llobet, S. (1968), "Cataluña", en M. de Terán-L. Solé Sabarís: *Geografía regional de España*, Barcelona, Ariel, pàgs. 241-301.

Actualment hi ha coincidència a assenyalar que "Barcelona ha format el territori de Catalunya"¹²¹ i que el cap i casal, íntimament unit al sistema de ciutats catalanes, ha servat la continuïtat i la força de la nacionalitat en els moments més difícils. Respecte de Barcelona, Pau Vila digué, fent una lúcida manifestació de civilitat: "La ciutat és el traç essencial de la fesomia catalana, és la concreció humana de la realitat geopolítica de Catalunya".¹²²

Els historiadors han posat de relleu el paper de Barcelona com a centre de producció i de consum, nucli de poder i de presa de decisions, pol de difusió de les innovacions, dels nous modes de vida i dels valors culturals. Al llarg dels segles, Barcelona ha afaïçonat la xarxa viària catalana: des del camí del blat vers les terres de Ponent, fins al túnel del Cadí. A les edats mitjana i moderna, el cap i casal expressava la seva presència en la totalitat del territori amb formes diverses: mitjançant la detentació de baronies estratègiques, amb la concessió de drets de carreratge a un elevat nombre de poblacions,¹²³ amb la tutela de les sots-vegueries d'Igualada, Moià i Vallès, amb l'extensió de la "reculleta" o àrea que havia d'acudir a la defensa de Barcelona i, en darrera instància, per la convocatòria dels síndics de les altres ciutats, viles i llocs reials, en cas de Corts i en moments de crisi greus.¹²⁴

Barcelona ha imposat una determinada utilització dels recursos del país, fent davallar la fusta pels rius, impulsant la realització del canal d'Urgell, les explotacions mineres, la construcció d'embassaments per a l'aprofitament hidroelèctric,

¹²¹ Casassas, Ll. (1990), op. cit., pàg. 26.

¹²² Vila, P. op. cit., pàg. 42.

¹²³ Ferrer, M.T. (1992), "Projecció exterior", *Història de Barcelona. La ciutat consolidada (segles XIV i XV)*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, pàgs. 355-391.

¹²⁴ Sales, N. (1992) "Projecció exterior", *Història de Barcelona. Barcelona dins la Catalunya moderna (segles XVI i XVII)*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, pàgs. 359-382.

el desenvolupament turístic... La llista podria allargar-se indefinidament: darrera de cada impacte i cada fet cabdal en la conformació geohistòrica del nostre país, hom pot trobar la presència dels interessos barcelonins, que han esdevingut, alhora i en gran mesura, els interessos catalans.¹²⁵ Avui dia, tothom admet que Barcelona és la imatge de marca de Catalunya i la garantia de projecció internacional del nostre país. Barcelona és una d'aquelles ciutats amb capacitat d'articular una nació dinàmica i innovadora.¹²⁶

Per tot el que s'ha dit, l'afirmació de l'existència de regions en el si de Catalunya, de cap manera no pot impugnar la sòlida i plena unitat cultural, sociològica, històrica, econòmica i funcional del país. El primer àmbit territorial d'identificació dels catalans -resulta obvi dir-ho- és Catalunya. Les regions que hom pugui establir al Principat mai no podran assimilar-se, posem per cas, als territoris històrics dels bascs. El fet substancial de Catalunya és la seva unitat, no la seva divisió.

No obstant això, és cert que el domini barceloní, en diverses ocasions, ha trobat resistències en aquelles ciutats que al llarg de la història han volgut i han tingut la capacitat d'afirmar la seva primacia damunt part del territori. Aquest fet ha esdevingut particularment patent a les àrees més allunyades. I és que en el si de Catalunya cal fer una primera diferenciació entre un espai central, pròxim a la metròpoli barcelonina, i un altre àmbit perifèric, per aquesta raó més propens als moviments centrífugs. Independentment dels mitjans de comunicació existents en cada època, aquestes dues parts del Principat han estat, a grans trets, les mateixes al llarg del temps. A partir

¹²⁵ Hom pot veure dues aproximacions al paper jugat per Barcelona en la Catalunya moderna a: Grau, R., López, M. i López, P. (1987), "Revolució industrial i urbanització: Barcelona en la construcció de la Catalunya moderna (1714-1860)" en *Barcelona. Gènesi i consolidació del fet metropolità, Corporació Metropolitana de Barcelona*, pàgs. 17-37; i Martínez Shaw, C. (1993), "La projecció exterior de Barcelona al segle XVIII", *Història de Barcelona, Enciclopèdia Catalana*, vol. V, pàgs. 373-400.

¹²⁶ En el sentit que descriu Jacobs, J. (1986), *Las ciudades y la riqueza de las naciones*, Ariel.

de dades de començaments del segle XIX, Pierre Vilar cartografiava una àrea situada a només vint hores de Barcelona a peu, que abastava ciutats com Girona, Tarragona, Manresa i Vic;¹²⁷ el mateix territori és el que avui es troba a poc més d'una hora de Barcelona amb cotxe. Ciutats com Lleida, Tortosa o Perpinyà es troben el doble de lluny. En relació a totes tres ciutats, hi ha hagut al llarg de la història, amb major o menor intensitat, un estira i arronsa respecte de Barcelona, que ha donant lloc a un cert sentiment o reivindicació de caire provincialista.

El fet diferencial rossellonès té clares arrels històriques i geogràfiques, però en la seva afirmació fou decisiu el dinamisme econòmic de Perpinyà, la segona ciutat del Principat fins el Tractat dels Pirineus. Òbviament, en la formació d'aquest diferencialisme fou fonamental la separació dinàstica del regne de Mallorca amb els comtats de Rosselló i Cerdanya (1276-1344), que tingué per capital la ciutat de Perpinyà. No és d'estranyar, doncs, la reivindicació provincialista que l'historiador rossellonès Andreu Bosch feia el 1628: "Totes les sobredites rahons proven a més ab evidència constituyr Cathalunya una província per sí, i altra los comtats de Rosselló i Cerdanya different, y sens dependència la una de la altre. Lo que serveix també de resposta als que han escrit que la Corona de Aragó se formà sols de tres províncies generals".¹²⁸

¹²⁷ Vilar, P. op. cit., vol. I, pàg. 277.

¹²⁸ Bosch, A. (1974), *Sumari, índex o epítome dels admirables i nobilíssims títols d'honor de Catalunya, Rosselló i Cerdanya*, Barcelona, Curial, pàg. 115. Per descomptat que el provincialisme rossellonès - com els altres - és un fet complex i escassament estudiat. No es pretén aquí res més que fer un apunt de la qüestió, sense ignorar que es tracta d'un problema amb múltiples facetes (les complexes implicacions de l'expansionisme francès, la dependència eclesiàstica de Narbona, les intenses relacions amb Occitània...). Hom pot assenyalar que, encara dins els Països Catalans, també els andorrans defensaven la seva condició de província particular. A la segona meitat del segle XVIII, Antoni Puig assenyalaria que: "Subsisteyxen les Valls d'Andorra per si solas component y constituhint una província, o principat a part, o particular soberania" (1983, *Polítar andorrà*, Conselleria d'Educació i Cultura, Andorra, pàg. 71).

Menor entitat i tradició té el provincialisme tortosí, i, encara menys, el lleidatà. Tortosa presidí durant segles una extensa vegueria i una més gran diòcesi. Els greuges derivats de la competència amb Barcelona -particularment pel control del comerç blader per l'Ebre- van alimentar un altre sentiment diferencial, que ha tingut diverses manifestacions al llarg de la història. Un episodi emblemàtic fou l'actitud discrepant de l'élite tortosina amb la resta de Catalunya, en ocasió de la Guerra dels Segadors. Cal assenyalar que el provincialisme tortosí fou sempre alentat des d'Aragó, on alguns ambicionaven la consecució d'una sortida al mar per al propi Regne. El tortosinisme més radical fou especialment actiu a les etapes autoritàries del segle XX; en textos relativament recents, com els de l'historiador Enric Bayerri, es poden trobar exemples colpidors d'aquesta actitud favorable a la creació d'una província o regió deslligada de Catalunya, on restarien compresos el Baix Aragó i el Maestrat.¹²⁹ Obres posteriors han mantingut la defensa de la regió de l'Ebre i d'un fet diferencial tortosí, però ja en un context d'inequívoca catalanitat.¹³⁰

El provincialisme lleidatà, com el tortosí, té les seves arrels en la competència històrica amb Barcelona i en l'allunyament geogràfic. Ha esdevingut tòpica l'afirmació del cronista Ramon Muntaner: "Barcelona és cap de Catalunya en el mar i, en terra ferma, Lleida". Però els tòpics sempre contenen una bona dosi de veritat: interpretacions gràfiques que pretenen de sintetitzar l'organització territorial de Catalunya, com les dibuixades per Lluís Casassas o Josep Serra, coincideixen a situar Lleida i la

¹²⁹ Bayerri, E. (1960), *Historia de Tortosa y su comarca*, Imp. Algueró y Baiges, Tortosa, vol. VIII, pàgs. 988-992. Novament cal dir que les arrels del provincialisme tortosí mereixerien, també, una recerca específica, que estudiés aspectes com ara les implicacions de la tradició carlina en l'assentament d'aquest sentiment diferencial.

¹³⁰ Un es refereix a obres com la de Lluch, Eg. i Giral, E. (1967), *L'economia de la regió de l'Ebre*, Barcelona, Servei d'Estudis de Banca Catalana; a l'igual que l'assaig de Miravall i Dolç, R. (1969), *Tortosa i els tortosins*, Barcelona, Selecta. L'expressió "fet diferencial" és emprada per Duran i Grau, E. (1965), "Els límits de la regió de l'Ebre", *Serra d'Or*, n. 9, pàgs. 17-21, Barcelona.

regió de Ponent al marge dels sistemes urbans metropolitans de la façana litoral del país (mapes 3.46 i 3.47).

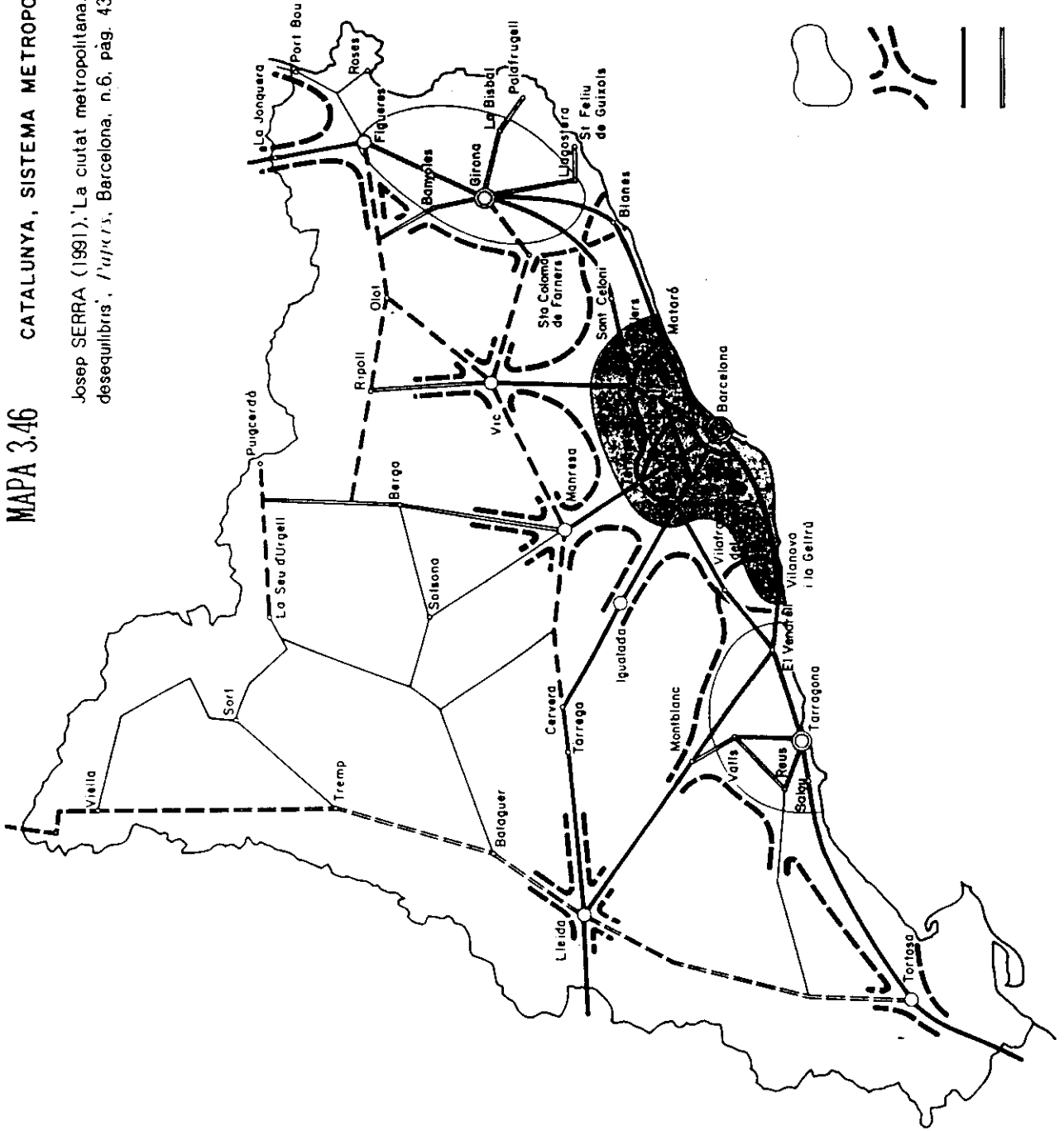
Tanmateix, el provincialisme lleidatà no és, ni de bon tros, comparable en la seva trajectòria històrica amb el tortosí, ja que la consecució de la capitalitat provincial fou el fet que afavorí el desenvolupament del lleidatanisme. Aquest lleidatanisme apareix, gairebé sempre, inserit en un context d'afirmació nacional, llevat de l'etapa d'apropiació d'aquest sentiment diferencial per part del reduït cercle del franquisme local. Aquesta combinació de lleidatanisme i catalanisme explica que fos precisament el Cercle Comarcal Lleidatà de Barcelona (única entitat d'aquest tipus) qui impulsés una obra oposada a la segregació de la província de Lleida de Catalunya per unir-la amb la regió de l'Ebre, tal i com es feia en els llibres de text de finals del franquisme.¹³¹

¹³¹ CENTRE COMARCAL LLEIDATÀ DE BARCELONA (1971) *Les terres de Lleida en la geografia, en l'economia i en la cultura catalanes. Cicle de conferències (desembre 1966 - maig 1967)*, Barcelona, Pòrtic.

MAPA 3.46

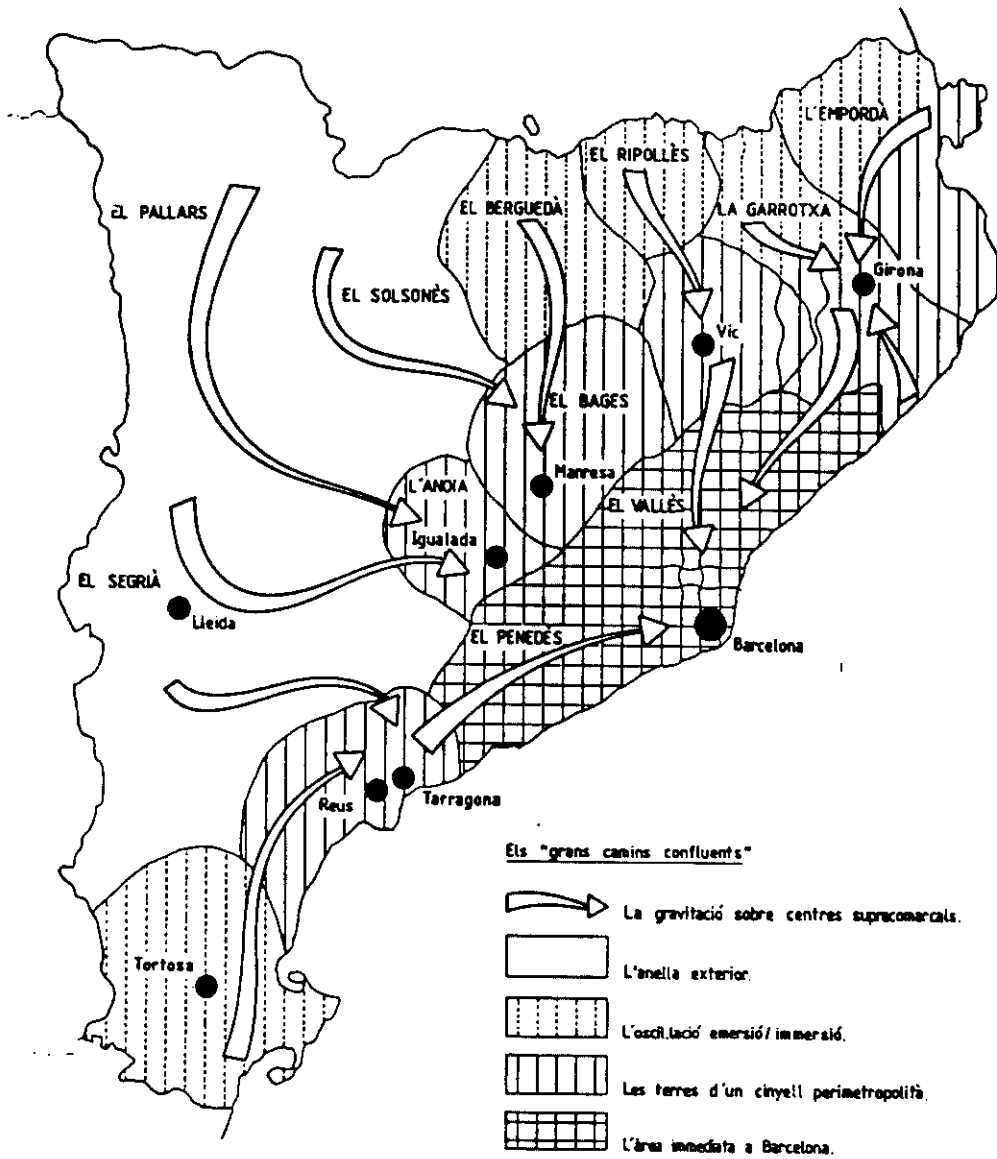
CATALUNYA, SISTEMA METROPOLITÀ

Josep SERRA (1991), 'La ciutat metropolitana. Delimitacions, desconnexions, desequilibris', *Papers*, Barcelona, n.6, pág. 43



MAPA 3.47

Lluís CASASSAS (1990). *La ciutat metropolitana i la unitat de Catalunya*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, pàg.10



3.8.3. ELS PRECEDENTS HISTÒRICS DE LES REGIONS CATALANES

Els antecedents remots de les regions poden trobar-se precisament en l'època comtal. Des dels temps del naixement de la nacionalitat catalana es configuraren uns lligams intercomtals, que sovint anticipaven els grans trets d'algunes de les propostes de regionalització administrativa d'avui dia.

Resulta particularment interessant l'anàlisi dels bisbats, perquè ofereixen una mena de síntesi històrica de l'evolució de la geografia comtal i de l'organització territorial de la reconquesta (mapa 3.48). Especialment remarcable, és la similitud de les diòcesis de Girona i Barcelona amb les regions que avui dia podrien proposar-se per a ambdues capitals. Tanmateix, els bisbats d'Urgell i Lleida evidencien la vocació integradora de plana i muntanya en una mateixa circumscripció. Els bisbats de Vic i Solsona mostren els lligams transversals existents a la Catalunya central, que en el cas de Vic s'expliquen per la tasca repobladora vers l'Oest, tot incorporant Manresa, la conca d'Òdena i les poblacions de Cervera, Tàrrrega i Mollerussa (aquest tascó, testimoni de l'avenç de la casa comtal barcelonina vers Lleida, va ser agregat al bisbat de Solsona en separar-se aquest del d'Urgell el 1593). Finalment, les terres meridionals resten repartides entre els bisbats de Tarragona i Tortosa (que fins el 1957 arribava al límit meridional de la província de Castelló).

A la Baixa Edat Mitjana i a l'Edat Moderna, l'administració reial a Catalunya fou organitzada en vegueries i sots-vegueries. Aquestes demarcacions eren unes unitats força heterogènies, que atenyien un nombre superior a la vintena, per la qual cosa no es pot atribuir a aquesta organització territorial un caire estrictament regional. No obstant això, val a dir que algunes vegueries, per si soles o bé amb les sots-vegueries que hi

estaven vinculades, configuraven espais de característiques i dimensions vertaderament regionals. És el cas de l'extensa vegueria de Tortosa, de la vegueria de Girona amb la sots-vegueria de Besalú (unides en un sol corregiment amb la Nova Planta), o de la vegueria de Lleida amb la sots-vegueria del Pallars, o bé de la vegueria de Manresa amb les sots-vegueries del Lluçanès i Berga.

Al marge d'aquesta organització territorial, cal assenyalar que, en època moderna, diverses ciutats catalanes comptaven amb unes àrees que havien d'acudir a la seva defensa i protecció en cas de guerra (el dret anomenat de reculleta), cosa que posa de manifest la configuració de diversos àmbits regionals. Així, la Seu d'Urgell estenia la seva reculleta pel que, segles després, seria estrictament la província de Lleida: "La ciudad de Urgel tiene el primer socorro de los vasallos del cabildo que están muy vezinos, y luego el de Sanahuja y Guissona con otros lugares de la tierra baxa que acuden al primer aviso y con ellos entran los vasallos de la mensa de Tremp y Vilamitjana, y quando la empresa se teme de importancia suben allí los vegueres de Lérida, Balaguer, Agramunt y Cervera".¹³² Per la seva banda, Puigcerdà dirigia la reclamació de socors vers la Catalunya central, en primer lloc a la seva vegueria i vall de Ribes, segonament a Ripoll, posteriorment a Camprodon, Bagà i Berga, i finalment a Manresa.

El mapa de corregiments, al qual ja s'ha fet referència en un capítol anterior, ratificava algunes regions d'origen comtal o veguerial (Girona o Tortosa), alhora que estructurava uns espais que han tingut continuïtat en propostes d'organització territorial contemporànies: Manresa (Bages i Berguedà), Vic (regió d'Osona i Ripollès), Tarragona (regió del Camp de Tarragona, Conca de Barberà i Priorat). Per contra, les terres de Ponent restaren mancades d'unitat administrativa fins la provincialització de 1822.

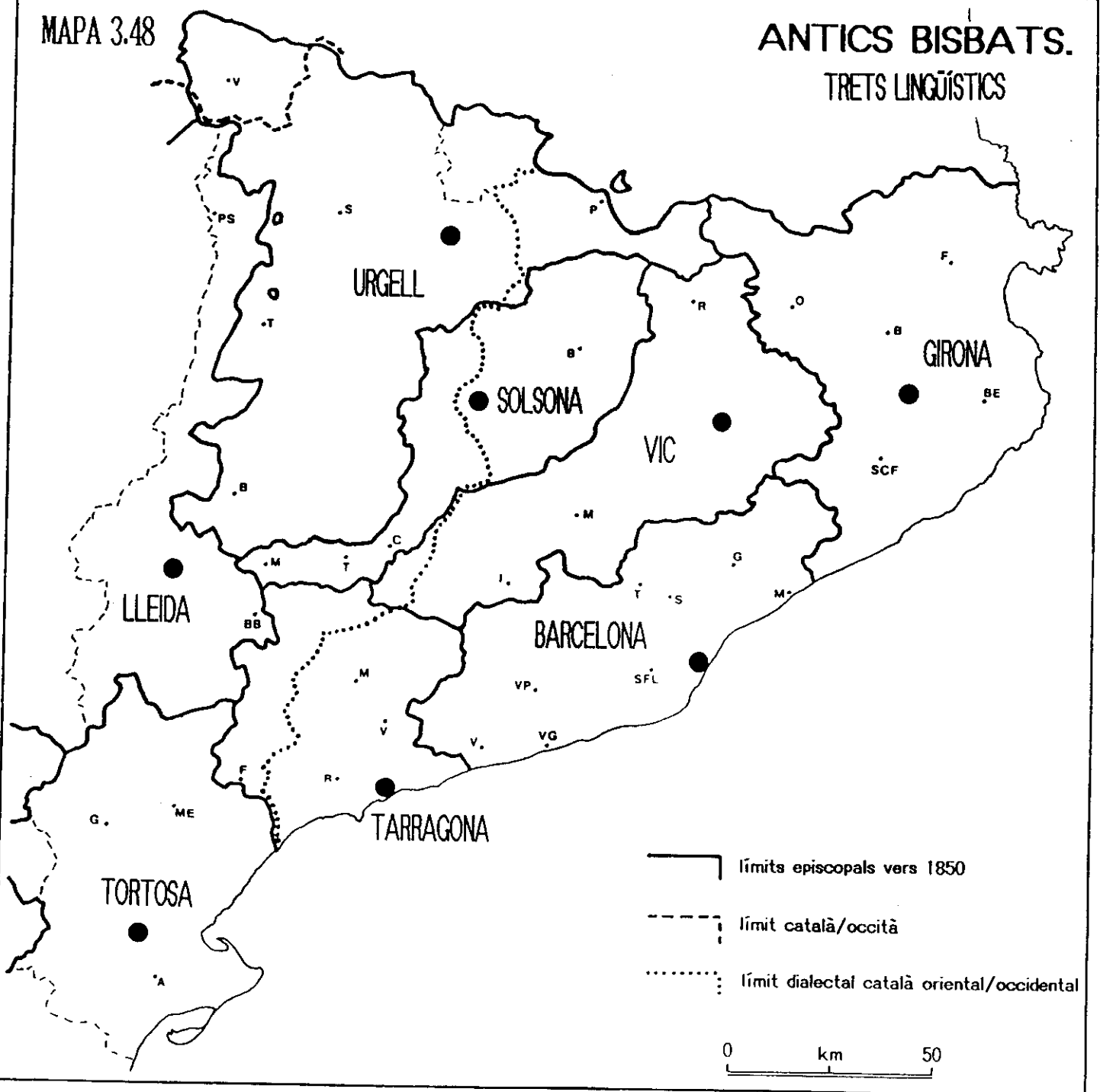
¹³² Sales, N. (1989), *Història de Catalunya. Els segles de la decadència (segles XVI-XVIII)*, Barcelona, Edicions 62, pàg. 83.

Efectivament, les províncies definides en el Trienni i, finalment, implantades el 1833 van suposar alguns canvis importants respecte les demarcacions regionals històriques. La província de Lleida significà la superació de l'elevat grau de fragmentació existent fins llavors en les divisions civils de la regió. La província tarragonina es construï com a suma de les regions de Tarragona i Tortosa. La demarcació de Girona presentava una estranya expansió vers l'Oest pels Pirineus, en contradicció amb el que fins aleshores havia estat la seva regió tradicional. Finalment, en la província de Barcelona, es van integrar la seva tradicional regió litoral i les comarques del rera país de la Catalunya central. El complex procés de divisió provincial posà de relleu un grapat d'espais d'atribució conflictiva, entre els quals cal destacar el Penedès, Ripollès, Cerdanya i Solsonès; aquests casos continuen essent avui dia alguns dels que presenten una més difícil inserció regional.

La demarcació provincial oriental de Lleida seguí, aproximadament (de manera més fidel el 1822), la divisòria d'aigües del Segre (llevat de la capçalera del riu a la Cerdanya i de la part del Solsonès pertanyent a la conca del Cardener). Aquesta configuració s'ajusta també de manera molt aproximada a la delimitació dels dos principals dialectes del català, l'oriental i l'occidental (mapa 3.48). Respecte aquesta qüestió dialectològica, cal observar que la província de Tarragona presenta una distribució mixta: les terres de l'Ebre, el Priorat i altres sectors de menor extensió (l'àrea de Vandellòs i alguns pobles segarrencs) pertanyen al domini occidental, mentre que la resta de la província s'insereix en el domini oriental. Això no obstant, els lingüistes detecten a les terres del Camp de Tarragona i Conca de Barberà una clara influència ponentina, que configura una parla amb suficients trets particulars perquè alguns autors considerin l'existència d'un subdialecte tarragoní, que en certa manera testimonia les relacions d'aquesta àrea amb les terres més meridionals de la mateixa província.

MAPA 3.48

ANTICS BISBATS. TRETS LINGÜÍSTICS



— límits episcopals vers 1850
- - límit català/occità
· · · límit dialectal català oriental/occidental

0 km 50

3.8.4 LA RECUPERACIÓ DEL PENSAMENT REGIONALITZADOR

Les regions o vegueries de 1936

Fins ben entrat el segle XX, el catalanisme polític plantejà la comarcalització com a única alternativa a les infamades províncies, prescindint de la possibilitat de formar uns nous ens intermedis o regions. Rovira i Virgili explicava perfectament les causes d'aquesta actitud: "El que ha fet ací odioses les províncies és principalment llur caràcter d'organismes d'un règim unitari i assimilista, lligats i subordinats al Govern central". Alhora, però, feia una dura crítica del comarcalisme conservador: "La tradició del catalanisme és favorable a l'última solució [la creació d'un únic nivell administratiu supramunicipal: la comarca]. Però també és favorable al vot corporatiu i per estaments i a l'organització de les Corts en braços [...]. En els problemes de l'organització interior de Catalunya, el catalanisme històric ha viscut una mica fora del món. Per altra banda, creiem que la tendència exclusivament comarcalista ha estat deguda a una visió incompleta del problema."¹³³

Efectivament, fins el quart decenni de segle, hi ha poques propostes o defenses d'una regionalització del Principat. El 1897, Esteve Suñol suggerí la formació de quatre departaments derivats de l'agrupació de conques hidrogràfiques, anomenant-los: Ter, Llobregat, Ebre i Segre. Les diferències entre aquests àmbits i les províncies eren lleus: l'Alt Cardener o Muntanya (Solsonès), així com la totalitat del Penedès, restaven en el

¹³³ Rovira i Virgili, A. (1932), *La Constitució interior de Catalunya*, Barcelona, Barcino, pàgs. 33-34.

departament del Llobregat, en tant que la Plana de Vic s'agregava al del Ter i la Cerdanya al del Segre, sempre en funció de la direcció de les aigües.¹³⁴

El 1918, el Servei Geogràfic de la Mancomunitat de Catalunya preparà un projecte de divisió en 15 unitats administratives.¹³⁵ Aquest pla suposava una dràstica simplificació en relació a les propostes de comarcalització de l'època, i particularment respecte al mapa comarcal de Mn. Norbert Font i Sagué, que en fou la base.

D'altra part, Cèsar August Torras, president del Centre Excursionista de Catalunya, afirmava el 1919 que Catalunya havia de dividir-se en grans demarcacions, tenint en compte la radiació de les poblacions més importants, "que tenen drets adquirits i fonaments històrics", però no arribà a concretar aquesta idea.¹³⁶

En les conferències sobre el fet comarcal celebrades el 1930 a la Casa del Vallès, tant Rovira i Virgili com Pau Vila plantejaren, amb més o menys èmfasi, la possibilitat de regionalitzar Catalunya. El primer, tot i afirmar que les províncies "són una esquinçada damunt la carn viva de Catalunya", defensava -en aparent contradicció- la formació de quatre regions: Pirinenca oriental, Occidental, Central i Meridional; Rovira i Virgili assenyalava que "en estructurar-se la Catalunya de demà, hom tindrà en compte l'existència

¹³⁴ Suñol, E. (1897), "Lo terror de Catalunya y las comarcas naturales catalanas", *La Renaixensa. Diari de Catalunya*, n. 7.219, Barcelona. També apuntava la possibilitat d'establir un repartiment en tres departaments basats en criteris orogràfics: Oriental i central, Meridional, i Occidental o Alt Pirineu.

¹³⁵ Nadal, F. i Muntaner, M.C. (1993), "El projecte de divisió administrativa de la Mancomunitat i els estudis sobre la comarcalització de Catalunya (1907-1919)", *Professor Lluís Casassas. Geografia i territori*, Universitat de Barcelona, pàgs. 95-115.

¹³⁶ Torras, C.A. (1919), "Assaig sobre les comarques naturals de Catalunya ajustades al moment present", *Butlletí del Centre Excursionista de Catalunya*, Barcelona, vol. XXIX, pàg. 129.

d'aquestes quatre regions".¹³⁷ Per la seva part, Pau Vila suggeria l'agrupació de les 29 comarques de la seva proposta en sis "supercomarques": Girona, Lleida, Manresa, la Seu d'Urgell, Tarragona i Barcelona, si bé considerava que la capital de Catalunya havia de tenir un tractament diferenciat, per la qual cosa proposava Sant Cugat com a capital de la resta de la regió costanera central.¹³⁸ Cal observar que el nombre de districtes i les capitals eren exactament els mateixos que el 1820 havia proposat la Diputació de Catalunya per a la instal·lació de caps polítics subalterns, tot i que el geògraf desconeixia aquell remot precedent.¹³⁹ És important remarcar que, a l'igual que es preveia un segle enrera, la Catalunya Central hauria comprès les comarques de Berga, Igualada, Solsona i Vic.

En la ponència creada per a preparar la nova divisió territorial de Catalunya el 1932, Rovira i Virgili fou l'adalil d'idees, titllades per alguns de provincialistes. Malgrat el seu inequívoc menyspreu de la divisió de 1833 -arribava a parlar de "la carronya de les províncies"-,¹⁴⁰ ja en una reunió preparatòria dels treballs proposà: "l'estudi de la conveniència d'establir unes divisions intermèdies entre la demarcació comarcal i la totalitat de Catalunya, les quals divisions serien equivalents a les províncies actuals, però amb les modificacions que calguessin".¹⁴¹

¹³⁷ Rovira i Virgili, A. (1931), "Les comarques a través de la història", *El problema comarcal de Catalunya*, Granollers, Casa del Vallès, pàgs. 38-39.

¹³⁸ Vila, P. (1977), *La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia*, Barcelona, Curial, pàg. 115.

¹³⁹ Vegi's el mapa 2.5.

¹⁴⁰ Lluç, En. i Nel·lo, O. (1984), *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pàg. 13.

¹⁴¹ Lluç, En. i Nel·lo, O. (1983), *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pàg. 33. A l'entorn d'aquesta temàtica, cal ressenyar l'interès de l'article de Nel·lo, O. (1989): "L'evolució del concepte de regió en el debat de la divisió territorial de Catalunya", *Les futures regions a Catalunya. Debat a Girona*, 14 de febrer 1989, Girona, Societat Catalana d'Ordenació Territorial, pàgs. 11-26.

Finalment, la ponència acceptà aquesta idea perquè la creació d'un ens intermedi, encara que potencialment impliqués una pèrdua de competències en les comarques, permetia d'augmentar-ne el nombre i, en conseqüència, fer-les més conformes a la geografia del país. Les 38 comarques foren aplegades en 9 vegueries, afegint a les quatre capitals provincials, Manresa, Reus, Tortosa, Vic i el binomi Tremp-la Seu d'Urgell, com a caps regionals. En implantar-se aquesta organització, el 27 d'agost de 1936, s'hi introduïren algunes rectificacions: s'establí Tremp com a única capital pirinenca i es va incloure la Garrotxa a la regió de Girona, en lloc de la de Vic; així mateix, es va preferir el terme de regió al de vegueria (mapa 3.49a). Però el cert és que aquesta divisió regional -en paraules d'Humbert Torres- "no passà de la condició de la literatura oficial".¹⁴²

No totes les regions del 1936 gaudien del mateix consens entre els membres de la ponència. Pau Vila havia proposat d'unir la vegueria de Vic a la de Manresa i la de Reus a Tarragona, creant, en canvi, la de Vilafranca del Penedès.¹⁴³ La solució que calia donar a l'Alt Pirineu mai no va ser clara i es pot afirmar que si al capdavant va formar-se aquesta entitat administrativa fou més que res per raons d'equilibri formal. La regió de Vic incloïa el Ripollès i la Cerdanya; la vall de Camprodon fou agregada a la regió de Vic, tot i que en el projecte primitiu s'unia a la comarca d'Olot.¹⁴⁴ L'Ajuntament de Puigcerdà va demanar expressament (a l'igual que el 1821) la unió de la Cerdanya a la regió de Barcelona, extrem que també havia estat defensat pels ponents gironins Pere Blasi i Miquel Santaló.¹⁴⁵ La

¹⁴² Lluch, En. i Nel.lo, O. (1984), op. cit., pàg. 8.

¹⁴³ Lluch, En. i Nel.lo, O. (1983), op. cit., pàg. 33.

¹⁴⁴ Davant la disjuntiva d'unir-se a Vic o a Olot, els Ajuntaments de Camprodon i Sant Joan de les Abadesses s'havien decantat per la segona opció, mentre que l'Ajuntament de Ripoll era partidari d'unir-se a Vic (Lluch, En. i Nel.lo, O. 1983, op. cit., pàgs. 94-99).

¹⁴⁵ [Vila, P.] (1933), *Divisió territorial. Estudis i projectes. Nomenclàtor de municipis*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pàgs. 119-120; i Lluch, En. i Nel.lo, O. (1983), op. cit., pàg. 16.

dualitat Reus-Tarragona es va resoldre d'una manera salomònica: la totalitat del Penedès i l'Alt Camp quedaren units a Tarragona, en tant que la Conca de Barberà, Priorat i Ribera d'Ebre eren agregats a Reus. Sorprenentment, desapareixia la criticada partició del Penedès i es creava, en canvi, una ruptura molt més arbitrària al Camp de Tarragona.¹⁴⁶ Sembla evident, que en aquest aspecte fou decisiva la intervenció del reusenc Josep Iglésies.

Pel que fa a la discordança de les comarques amb les províncies, cal observar que, a banda del cas de la Cerdanya, només nou municipis (del miler llarg que hi havia a Catalunya) van ser inclosos en comarques la capital de les quals era en una província diferent de la seva. En l'actualitat, aquesta xifra s'ha reduït a només cinc municipis. Això mena a una conclusió evident: si finalment s'havien identificat les veritables comarques catalanes, és clar que aquestes no havien estat mutilades per les províncies decretades per Javier de Burgos, llevat del cas de la Cerdanya.

Finalment, és important de remarcar que un membre de la ponència de divisió territorial, l'historiador Rovira i Virgili, considerava excessiu el nombre de regions decretat el 1936, ja que el juliol de 1937 va proposar la seva agrupació, per a la formació de noves audiències, de tal manera que aquestes podrien ser només cinc: Barcelona, Girona, Lleida, Manresa i Tarragona.¹⁴⁷ El 1944, Rovira i Virgili, acabà de definir una proposta de "comissaries", posteriorment retocada pel Consell Assessor de la Presidència de la Generalitat a l'exili, òrgan del qual era president (mapa 3.49b): la vegueria de Tremp s'unia a la de Lleida, les de Tortosa i Reus a Tarragona i la de Vic a

¹⁴⁶ Cal tenir present que els ponents havien afirmat que "si haguessin de subsistir les actuals províncies coincidirien tots a considerar com a comarca tarragonina tot el Baix Penedès (Lluch, En. i Nel.lo, O. (1983), op. cit. pàg. 22).

¹⁴⁷ Lluch, En. i Nel.lo, O. (1983), op. cit., pàg. 380.

Girona, encara que també es contemplava la possibilitat d'unir aquesta a Manresa.¹⁴⁸

Les propostes posteriors i la situació actual

La divisió regional tingué una difusió molt inferior a la comarcal, en els darrers anys del franquisme. Entre els geògrafs semblava existir cert consens sobre la seva possible reforma. Diverses han estat les propostes d'agrupació de les comarques de 1936 en noves regions.

Vers 1965, Enric Lluch i Max Canher van proposar certs retocs en la divisió regional.¹⁴⁹ Ajuntaven les vegueries de Reus i Tarragona, tot deixant la Ribera d'Ebre en la regió de Tortosa i el Penedès en la de Barcelona. D'altra banda, la Cerdanya era agregada a l'Alt Pirineu, regió per a la qual es proposava la Seu d'Urgell com a capital, en lloc de Tremp (mapa 3.49c). Aquesta proposta ha estat àmpliament difosa en les publicacions de l'editorial Enciclopèdia Catalana.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Lluch, En. i Nel.lo, O. (1984), op. cit., pàgs. 26-30.

¹⁴⁹ Lluch, En. i Nel.lo, O. (1984), op. cit., pàg. XXXVII.

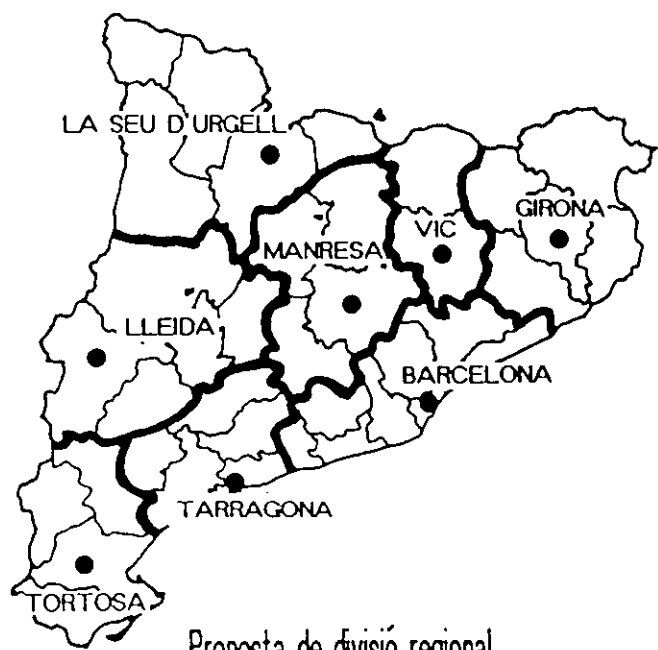
¹⁵⁰ El geògraf Carles Carreras fa una lleugera modificació d'aquest esquema, en parlar de "les tres regions de la Catalunya central": Igualada, valls del Llobregat i Cardener i canal del Congost-Ter (1983: "Unitats socioeconòmiques", *Gran geografia comarcal de Catalunya*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, vol. 18, pàgs. 412-431).



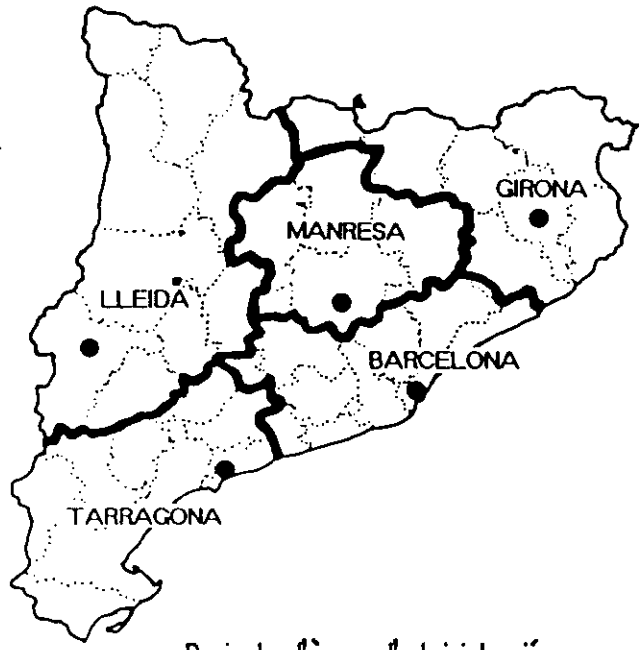
Divisió territorial de la Generalitat, 1936



Projecte de comissaries del
Consell Assesor de la Presidència
de la Generalitat a l'exili, 1945

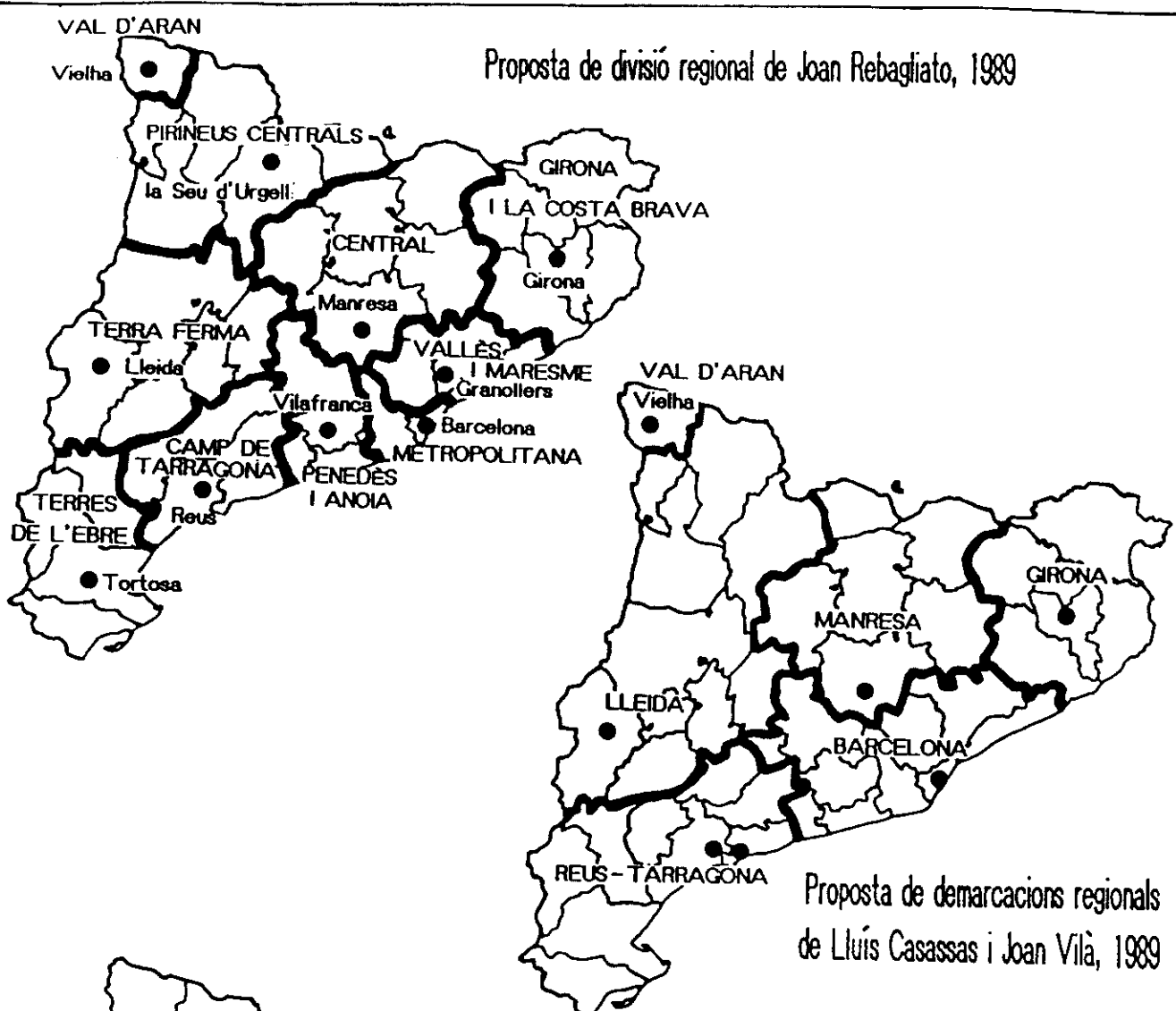


Proposta de divisió regional
d'Enric Lluch i Max Canher, 1965



Projecte d'àrees d'administració
de Lluís Casassas i Joaquim Clusa, 1981

Proposta de divisió regional de Joan Rebagliato, 1989



Proposta de demarcacions regionals de Lluís Casassas i Joan Vilà, 1989



Àmbits de planificació del Pla Territorial de Catalunya, 1993

Un altre exemple de reagrupament comarcal en regions es troba en la proposta del geògraf Joan Rebagliato,¹⁵¹ qui suggereix la creació de nou regions, a més de considerar la Val d'Aran com a comarca autònoma (mapa 3.50a). Respecte de la proposta de l'Enciclopèdia Catalana, cal destacar que la regió de Vic és unida a la de Manresa, mentre que la de Barcelona queda trossejada en les regions Metropolitana (Barcelonès i Baix Llobregat), del Vallès i Maresme, i del Penedès i Anoia (comarca que restaria, per tant, fora de la Catalunya central). Aquest repartiment de l'àrea barcelonina recorda clarament l'organització corregimental.

Entre altres agrupaments regionalitzadors, cal esmentar el complex esquema en onze regions, proposat per l'arquitecte Manuel Ribas i Piera, del qual s'ha de destacar la unió de les comarques pirinenques (considerades autònomes) a la regió de Lleida, llevat de la Cerdanya, que es proposa incorporar a la regió de Manresa. L'anomenada regió I de 1936 es divideix en quatre regions, sent el Barcelonès una regió metropolitana, talment com el Tarragonès. Finalment, cal assenyalar que la Garrotxa s'incorporaria a la regió de Vic.¹⁵²

Malgrat tot, la reflexió entorn al fet regional a Catalunya ha continuat sense tenir gaire aportacions. Durant la transició política, hi havia unanimitat entre les formacions parlamentàries catalanes (llevat d'Aliança Popular) respecte la futura supressió de les províncies i diputacions. Com a exemple d'això, pot esmentar-se la taxativa intervenció del socialista Eduardo Martín Toval al Parlament, afirmant que la divisió provincial "no serveix de cap de les maneres ni pel desenvolupament polític, econòmic, ni cultural de Catalunya".¹⁵³

¹⁵¹ Rebagliato, J. (1989), "La divisió regional de Catalunya", Barcelona, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n. 18, pàgs. 85-106.

¹⁵² L'última versió de la seva proposta a: Lluch, En. i Nel.lo, O. (1984), op. cit., pàgs. 800-838.

¹⁵³ Lluch, En. i Nel.lo, O. (1984), op. cit., pàg. 1.203.

En aquest context hostil a les províncies i amb anterioritat a la sentència del Tribunal Constitucional que determinava la necessària continuïtat de les diputacions en les seves atribucions bàsiques, Lluís Casassas i Joaquim Clusa van propugnar la formació de cinc regions o àrees d'administració territorial, resultants de l'agrupació de les 127 municipals en què proposaven d'organitzar l'administració local catalana.¹⁵⁴ Respecte de la divisió provincial, la principal novetat consistia en la formació de la demarcació de Manresa, a la qual s'incorporava Osona, però no la comarca d'Igualada, que restaria -a l'igual que la rodalia de Santa Coloma de Queralt- en la regió barcelonina. Així mateix, el Baix Penedès s'incorporava a Barcelona (mapa 3.49d).

Les Lleis d'ordenació territorial (LOT), aprovades pel Parlament el 1987, preveïen la imminent conversió de Catalunya en província única -amb la qual cosa s'aspirava a suprimir les diputacions-, així com la immediata organització del Principat en regions, en un nombre no inferior a cinc. Aquesta iniciativa legislativa, que segons les previsions de l'esmentada llei hauria d'haver-se activat la primavera de 1988, resta ajornada fins avui dia.

El 1989, per encàrrec de la Comissió de Delimitació Territorial, dos dels seus membres, Lluís Casassas i Joan Vilà i Valentí, van reformular el pla en què havia intervingut el primer (mapa 3.50b). A les cinc regions del projecte de Casassas i Clusa, s'hi afegia la regió especial de la Val d'Aran. A més, s'ampliava l'àrea de Manresa, amb la Cerdanya i el Ripollès. Alhora, es considerava la possibilitat de definir una subregió formada per Osona i Ripollès.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Casassas, Ll. i Clusa, J. (1981), *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

¹⁵⁵ Casassas, Ll. (1991), "L'organització territorial de Catalunya", *Gran geografia comarcal de Catalunya*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, 2a ed., vol. I, pàg. 17.

El febrer de 1993, es va donar a conèixer el projecte de Pla Territorial de Catalunya, elaborat per la Generalitat, on es proposen sis "àmbits funcionals territorials", entre els quals s'inclou un per a les terres de l'Ebre i un altre per a la Catalunya central (mapa 3.50c). Aquests àmbits es presenten generalment constituïts per un sistema urbà central i altres amb un cert grau de dependència,¹⁵⁶ per bé que en el cas de les mal anomenades "planes intermèdies" es tracta, en realitat, de la unió de diversos sistemes urbans (Manresa, Igualada i Vic). Aquests territoris haurien de ser l'àmbit d'aplicació i planificació dels futurs plans territorials parcials d'abast regional. Pel que fa a la seva delimitació, el més destacable és el manteniment del Baix Penedès dins l'àrea tarragonina i del Ripollès dins la regió de Girona, per bé que s'afirma que aquestes dues comarques, a l'igual que el Priorat, podrien adscriure's a un altre àmbit diferent, en funció de la seva condició de comarques-ròtula. En aquest sentit, s'assenyala que abans de la delimitació definitiva dels esmentats àmbits es farà una consulta a les comarques afectades.¹⁵⁷

Les irades reaccions que va suscitar en molts llocs la difusió d'aquest projecte (particularment a Reus, Vic, Ripoll i la Seu d'Urgell) van portar a la Presidència de la Generalitat a manifestar que aquestes demarcacions no prefiguraven una futura organització regional de Catalunya.¹⁵⁸ Alhora, s'anunciava la

¹⁵⁶ Pla Territorial de Catalunya (1992), Direcció General de Planificació i Acció Territorial, fol. M.116.

¹⁵⁷ Ídem, fol. M.180. Sorprenentment s'afirma que algunes comarques poden pertànyer a dos àmbits de planificació. Es tracta d'un supòsit inversemblant, ja que un principi necessari de l'administració és la clarificació de competències i responsabilitats. Altra cosa, és clar, fóra que les comarques limítrofes fossin tingudes en compte a l'hora de dur a terme qualsevol actuació o projecte.

¹⁵⁸ Cal observar que, segons les dades facilitades per la premsa, les àrees del Pla Territorial són gairebé coincidents amb les vegueries dissenyades per la conselleria de Governació el 1988. Concretament *El País* del 28 d'octubre d'aquell any informava d'un pla de creació de les mateixes sis vegueries, si bé l'Alt Penedès restaria dins la regió de Tarragona i el Solsonès amb la vegueria de Lleida. També en aquell moment el projecte va resultar paralitzat.

intenció del Govern de no crear les vegueries, fins que fos políticament factible la conversió de Catalunya en província única.

Actualment, el Pla Territorial es troba en una situació de relatiu "impasse", i una de les raons d'aquest fet és sens dubte la problemàtica relacionada amb l'ordenament regional de Catalunya. Resultaria inversemblant i d'una frivolitat inadmissible impulsar un Pla Territorial on es proposessin uns àmbits territorials, dels quals s'afirma que han de ser útils per a la planificació i l'equilibri del país, i que aquests espais no fossin coincidents amb les regions que ha de tenir Catalunya. Es miri com es vulgui, és evident que el Pla Territorial marca la pauta per a procedir a la regionalització del Principat.

A partir de totes aquestes propostes i demarcacions regionals, es pot arribar a les següents conclusions:

- Ningú no discuteix la continuïtat de les capitals de província com a centres regionals, per bé que hi hagi múltiples interpretacions sobre la seva nova delimitació.
- A banda de les quatre capitals provincials, l'única ciutat que gaudeix de consens en tots els projectes com a nova capital regional és Manresa.
- Existeix coincidència a agregar el Solsonès a la regió de la Catalunya central. Igualment, hi ha una clara tendència, en els darrers temps, a vincular Osona i Cerdanya amb l'àrea de Manresa.
- Les tres principals àrees d'adscripció conflictiva són el Baix Penedès, el Ripollès i l'Anoia.

939
II

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE
L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE
CATALUNYA

VOLUM II (pàgs. 513-854)

4 EL FUNCIONAMENT TERRITORIAL DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

4.1 ELS NIVELLS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

4.1.1 LES QÜESTIONS TERRITORIALS DEL MAPA MUNICIPAL DE 1994

En aquest treball s'ha parlat a bastament de la història de la formació del mapa municipal, en els capítols de l'anàlisi històrica, i, per tant, no cal repetir aquí tot el que ja s'ha dit abans. El que sí cal recordar, però, són les herències del passat que són presents en el mapa municipal de 1994.

El quadre 4.1 mostra l'evolució del nombre de municipis de Catalunya, des de 1810 fins a l'octubre de 1993: hi ha una clara reducció del nombre de municipis; en aquests 183 anys, en desapareixen 1.151, a un ritme mitjà de 6 l'any. En aquesta taula, es palesen diverses etapes on el decreixement dels municipis és molt accentuada, com són els períodes de 1824 a 1842 o de 1850 a 1857; el que no deixa de ser curiós, però, és que en aquest darrer període no hi hagués cap revolta per la dràstica reducció de municipis per part de la població afectada. Des de 1857 fins a l'actualitat, el procés de disminució del nombre de municipis ha estat molt lent, destacant només el

període que va de 1960 a 1975. És a partir de 1981 que la Generalitat trenca aquest procés de disminució del nombre de municipis per crear-ne de nous.

Quadre 4.1

Evolució del nombre de municipis a Catalunya, 1810-1994

Any	Nombre de municipis	Evolució del nombre de municipis	Municipis que apareixen o desapareixen per any
1810	2.094		
1824	2.039	-55	-4
1842	1.739	-300	-17
1850	1.753	14	2
1857	1.086	-667	-95
1887	1.084	-2	-
1900	1.074	-10	-1
1910	1.073	-1	-
1920	1.070	-3	-
1930	1.062	-8	-1
1936	1.070	8	1
1940	1.064	-6	-2
1950	1.058	-6	-1
1960	1.059	1	-
1970	976	-83	-8
1976	932	-44	-7
1981	935	3	1
1986	940	5	1
1991	942	2	-
1994	944	2	1

Font: Castelló, Mateu i Rueda, 1993, pàg. 7 i elaboració pròpia

Catalunya és la segona comunitat autònoma espanyola en nombre de municipis; només és superada per Castella i Lleó (amb 2.480 municipis) i la segueix molt de prop Castella-la Manxa (amb

915). Els municipis catalans representen l'11,7% de tots els municipis espanyols. Fent una comparança, un pot dir que la superfície de Catalunya representa el 6,3% del territori de l'Estat, cosa que correspon a un nombre mitjà de municipis superior a la mitjana espanyola, ja que cada municipi de Catalunya té una extensió mitjana de 42 km², que és de 62 km² per al conjunt d'Espanya.

Una altra de les característiques del mapa municipal català (com també de l'espanyol o del francès, com ja s'ha comentat anteriorment) és l'elevat percentatge de municipis amb una població molt minsa, tal com es pot veure en el quadre 4.2.

Quadre 4.2

Distribució dels municipis de Catalunya per grandària poblacional

habitants	municipis	% municipis	població	% població
menys de 50	6	0,64	204	0,00
50-99	25	2,65	1.770	0,03
100-499	348	36,94	92.590	1,53
500-999	164	17,41	119.173	1,97
1.000-2.499	163	17,30	255.576	4,22
2.500-4.999	91	9,66	321.467	5,31
5.000-9.999	61	6,48	403.917	6,67
10.000-49.999	66	7,01	1.316.875	20,73
50.000-99.999	9	0,96	608.716	10,04
més de 100.000	9	0,96	2.939.206	48,50

Font: elaboració pròpia a partir d'IEC, Cens de població de 1991

Cal tenir present, a més, que a Catalunya hi ha molts més nuclis de població que no pas municipis: si de municipis n'hi ha en l'actualitat 944, de nuclis de població, segons el *Nomenclátor* de l'INE de 1991, n'hi ha uns 5.000, aproximadament. Això vol dir que si cada nucli de població tingués un ajuntament, hi hauria prop de 5.000 alcaldes. Deixant a part l'anècdota, el fet

que dues terceres parts dels municipis catalans tinguin més d'un nucli de població comporta sovint unes necessitats de serveis i d'administració local especials, que en alguns casos s'ha resolt mitjançant les entitats municipals descentralitzades. En l'actualitat, a Catalunya hi ha cinquanta entitats municipals descentralitzades, en vint-i-nou municipis i tretze comarques diferents.¹ Tal com diuen Castelló, Mateu i Rueda, l'existència d'aquest gran nombre de municipis amb més d'un nucli de població pot ser molt útil a l'hora d'una reorganització del mapa municipal, ja que el funcionament d'aquests municipis pot aportar moltes solucions a les qüestions plantejades per una possible política de fusió de municipis.²

A més de l'existència de diversos nuclis en un mateix municipi, hi ha un altre factor que té a veure amb la prestació de serveis, com és el cas de l'existència d'uns pocs municipis amb una població que viu en masos dispersos, sense formar cap nucli. Sembla obvi que, en aquests casos, molts dels serveis s'obtenen fora del municipi, però n'hi uns quants que els són molt necessaris, com el manteniment de la xarxa de camins, la senyalització dels llocs, el telèfon, l'electrificació. Un treball dirigit per Isabel Rueda, Josep Maria Camarasa i Xavier Mateu, realitzat el 1984,³ fa evidents les següents disfuncionalitats territorials del mapa municipal de Catalunya: l'existència de nuclis de població tallats per límits municipals; nuclis que estan més a prop del cap d'un municipi veí que no pas del propi o que, fins i tot, no tenen solució de continuïtat; l'existència de nuclis aïllats o pèssimament comunicats amb la seva capital municipal; els continus urbans

¹ En el moment que Joan Tort va escriure el llibre citat a la bibliografia sobre les entitats municipals descentralitzades (1993), n'hi havien 51; però, des de la data de publicació fins a l'actualitat, una d'elles s'ha convertit en municipi independent: és el cas de Sant Julià de Cerdanyola.

² Castelló, Rueda i Mateu, 1993, pàg. 37

³ Un resum del qual es pot consultar a Rueda, Camarasa i Mateu, 1987.

que es donen a l'entorn de les grans ciutats; l'existència en un mateix municipi de nuclis de població grans i diferenciats; etc.

Totes aquestes disfuncionalitats territorials són exemples clars de possibles malentesos sobre quin municipi (i quin nucli de població) ha d'encarregar-se de la prestació de serveis o sobre quin municipi (i quin nucli de població) ofereix més avantatges a la població per accedir a determinats serveis.

L'exemple paradigmàtic assenyalat per Rueda, Camarasa i Mateu d'aquesta problemàtica entre els límits administratius i els nuclis de població existents és el de la Beguda Alta, nucli amb uns 300 habitants, que pertany a tres municipis diferents (Masquefa, Sant Esteve Sesrovires i Sant Llorenç d'Hortons), de tres comarques diferents (Anoia, Baix Llobregat i Alt Penedès, respectivament).

D'enclavaments -una altra de les possibles disfuncionalitats territorials-, aquests autors en troben 86, dels quals, 39 són habitats. La pregunta que es fan és "quines conseqüències té des del punt de vista històric, social i econòmic fer dependre una població d'un municipi al qual fàcilment se sent més vinculada que no pas al propi".⁴ Rueda, Camarasa i Mateu inclouen dins els enclavaments aquelles parts d'un municipi que hi són separades, però que són envoltades per més d'un municipi; això, estrictament, no és un enclavament, però pot generar la mateixa mena de conflictes.

Així mateix, les disfuncionalitats causades per infraestructures són força clares, ja que poden representar importants barreres que aïllen diferents contrades d'un mateix municipi i dificulten la comunicació interna. Els dos treballs més consultats per redactar aquestes pàgines, a saber, el de Castilló, Mateu i Rueda i el de Rueda, Camarasa i Mateu, tenen el mateix objectiu: "posar en relleu la dissociació existent entre l'estructura

⁴ Rueda, Camarasa i Mateu, 1987, pàg. 143.

territorial de la població, l'estructura administrativa, el marc legal i la pràctica administrativa" ⁵

El municipi és l'ens d'administració que presta els serveis públics de més quotidianitat de qualsevol comunitat. Però, com ja se sap, en la prestació de serveis hi ha una clara relació entre el cost de la prestació i la qualitat de dita prestació. Aquesta relació entre qualitat i cost ve determinada, molt sovint, pel volum de població que paga els impostos per rebre el servei i que al mateix temps n'és usuari. El fet que hi hagi uns límits administratius determinats pot fer que la relació entre el cost del servei, la qualitat de la seva prestació i el grau d'accessibilitat a dit servei, no sigui tan bona com caldria desitjar.

Per això, tal com diuen Castelló, Rueda i Mateu, "cal concloure que el territori no es pot adaptar a les lleis, sinó que cal que les lleis s'adaptin al territori; per això cal conèixer-lo bé primer per tal de legislar bé després".⁶

4.1.2 LES MANCOMUNITATS DE MUNICIPIS

Com ja s'ha assenyalat en parlar de l'administració local a França, una manera de resoldre alguns dels problemes que causa el minifundisme municipal és constituir mancomunitats de municipis (els *syndicats* en el cas francès). La mancomunitat de municipis és una figura associativa que aplega diversos municipis per facilitar determinades activitats, habitualment de prestació de serveis, que els són pròpies.

A Catalunya, a finals de 1993, hi havia 79 mancomunitats, de les quals formaven part 418 municipis (el 43% de tots els municipis

⁵ Castelló, Mateu i Rueda, 1993, pàg. 4.

⁶ Castelló, Mateu i Rueda, 1993, pàg. 41.

catalans). D'aquests 418 municipis, 97 formaven part de dues mancomunitats, 31 de tres i 2 de quatre. Aquests 418 municipis apleguen 5.115.665 habitants, segons les xifres del cens de 1991, cosa que representa una mica més del 84% de la població de Catalunya. Es pot dir, doncs, que la mancomunitat de municipis és una figura territorial molt present a Catalunya, tal com es pot veure en el mapa 4.1: hi ha tretze comarques on la totalitat de municipis o la seva gran majoria formen part d'alguna mancomunitat,⁷ mentre que només a nou no n'hi ha cap;⁸ així mateix, hom veu una important continuïtat de les mancomunitats en els municipis litorals, així com en els municipis pirinencs. De municipis que formen part d'alguna comarca, n'hi ha de grans i de petits en volum de població, tal com es pot veure en el quadre 4.3: hi ha Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat i Badalona, amb més de 200.000 habitants, i Arres, Bausén, Fígols, Gisclareny, Meranges, Sant Sadurní d'Osormort, Talamanca i la Vajol, amb menys de 100 habitants.

Les mancomunitats més eficients són aquelles que apleguen pocs municipis i que tenen una concreció molt clara dels serveis que han de prestar. Cal dir, però, que la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya de 1987 té una sèrie d'articles que limiten la formació de mancomunitats, sobretot si formen part de comarques diferents i si l'objecte de la mancomunitat és la realització de serveis i funcions que són en el pla d'actuació d'alguna de les comarques de què formen part els municipis en qüestió. Així, doncs, des de l'aprovació de les quatre lleis de 4 d'abril de 1987 sobre la nova organització territorial de Catalunya, algunes mancomunitats s'han anat dissolent a favor de les comarques.⁹

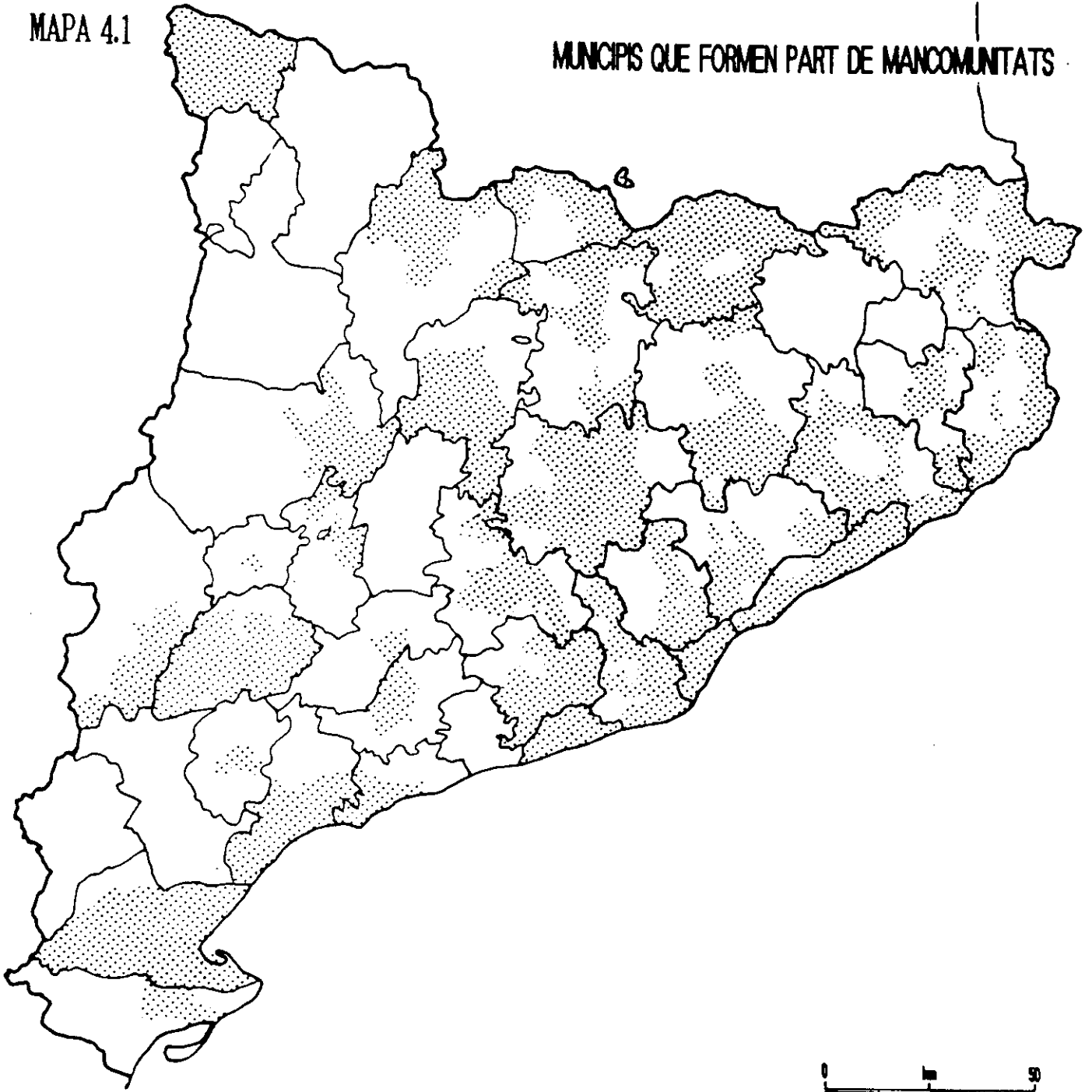
⁷ Alt Penedès, Bages, Baix Camp, Baix Ebre, Baix Llobregat, Barcelonès, Cerdanya, Garraf, Garrigues, Maresme, Ripollès, Solsonès i Val d'Aran.

⁸ Alta Ribagorça, Baix Penedès, Garrotxa, Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Pla de l'Estany, Ribera d'Ebre, Segarra i Terra Alta.

⁹ Això es pot veure comparant el mapa que apareix a Mateu (1989), pàg. 91, amb el que es presenta en aquest treball, ja que la desaparició de municipis és prou evident.

MAPA 4.1

MUNICIPIS QUE FORMEN PART DE MANCOMUNITATS



Les mancomunitats de municipis continuen sent en l'actualitat una figura vàlida, ja que permeten millorar la capacitat d'actuació dels municipis dins de l'estructura administrativa actual, caracteritzada per un minifundisme municipal.

Quadre 4.3

Distribució dels municipis que formen part de mancomunitats, segons la grandària poblacional de 1991

menys de 500 hab.	129
500-999	57
1.000-2.499	55
2.500-4.999	52
5.000-9.999	45
10.000-24.999	42
25.000-49.999	18
més de 50.000	15

Font: elaboració pròpia a partir de Valeo, L. i Bonet, R. (1991), *Inventari d'ens locals*, Barcelona Generalitat de Catalunya i IEC (1992), *Cens de població de 1991. Dades municipals*.

4.1.3 L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Com ja s'ha assenyalat en els capítols 3.3 i 3.7, un fet habitual en molt dels països occidentals és la dificultat d'establir un ens territorial per tal d'administrar i gestionar un territori tan complex com pot ser una àrea metropolitana. El cas de l'àrea metropolitana de Barcelona no n'és l'excepció.

La discussió política sobre la necessitat, conveniència, voluntat o com se'n vulgui dir de la supressió de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, coneguda com Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB), fou molt dura i seguí el mateix procés que el de la desaparició dels ens metropolitans de

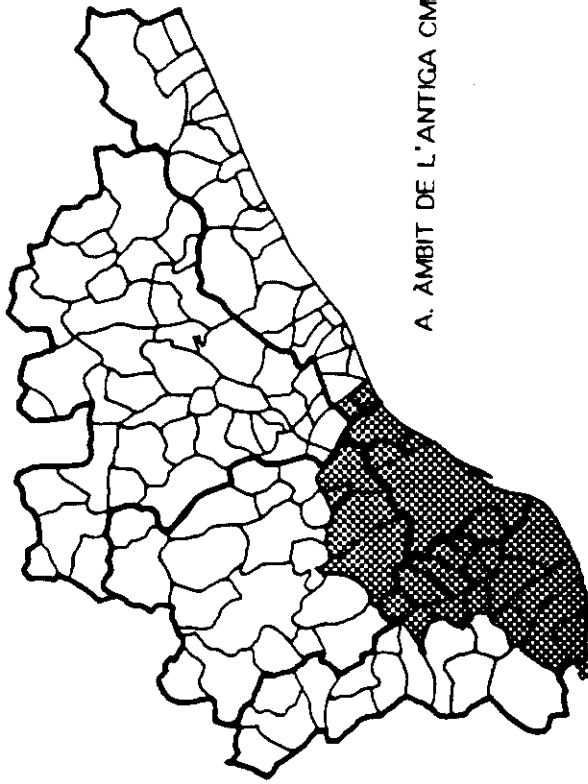
Londres i de Copenhaguen. En tots tres ens metropolitans manava el partit socialista, socialdemòcrata o laborista, mentre que els governs que van dictar la supressió d'aquests ens eren conservadors. Malgrat que es poguessin aduir raons de millora del funcionament de l'administració, la supressió d'aquests ens locals va ser vista com l'intent, per part del partit que governava en l'àmbit superior, d'eliminar aquelles administracions des de les quals l'oposició podia realitzar una gestió de contrapoder important.

El paquet legislatiu d'abril de 1987 conegut com les Lleis d'Organització Territorial, dedica una de les quatre lleis a aquest tema: la LLei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen actuacions públiques especials a la conurbació de Barcelona i a les comarques compreses dins de la seva zona d'influència directa. En aquesta llei s'estableixen tres àmbits territorials diferents per realitzar algunes de les funcions que efectuava la CMB. El primer àmbit que apareix a dita llei és el regional, ja que el territori de la CMB és considerat per la llei com insuficient per realitzar una planificació territorial correcta per a l'àrea metropolitana barcelonina. L'àmbit regional agrupa els municipis del Baix Llobregat, Barcelonès, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental, als efectes de la planificació i la coordinació regional a partir d'un Pla Territorial Parcial. Aquest Pla ha estat recentment presentat (març de 1994) pel seu director, Albert Serratosa, i, curiosament, inclou dues comarques que no apareixen en la Llei 7/1987, com són l'Alt Penedès i Garraf.

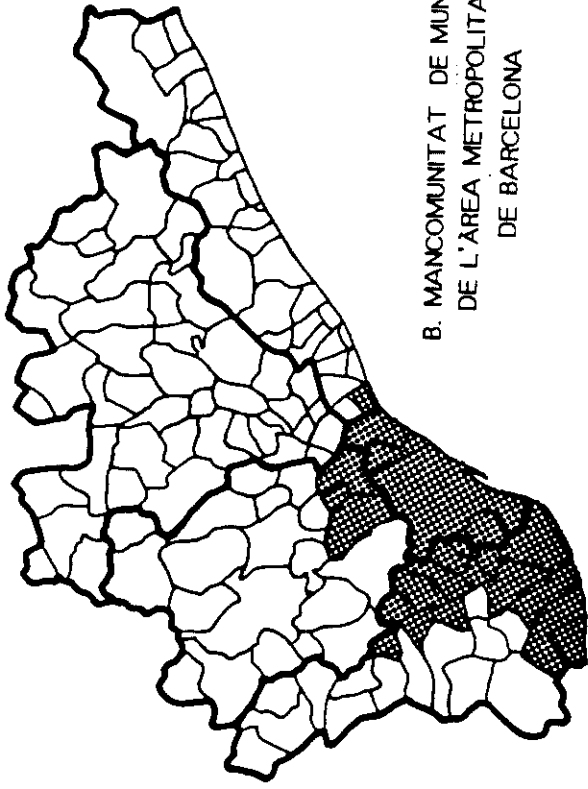
Els altres dos àmbits corresponen a dos conjunts diferents de municipis que efectuen la planificació, programació, coordinació, gestió i execució de dos serveis: l'Entitat Metropolitana del Transport, que presta els serveis de transport públic de viatgers, i l'Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus, que presta els serveis d'abastament, tractament i evacuació d'aigües i de tractament i eliminació de residus.

MAPA 4.2

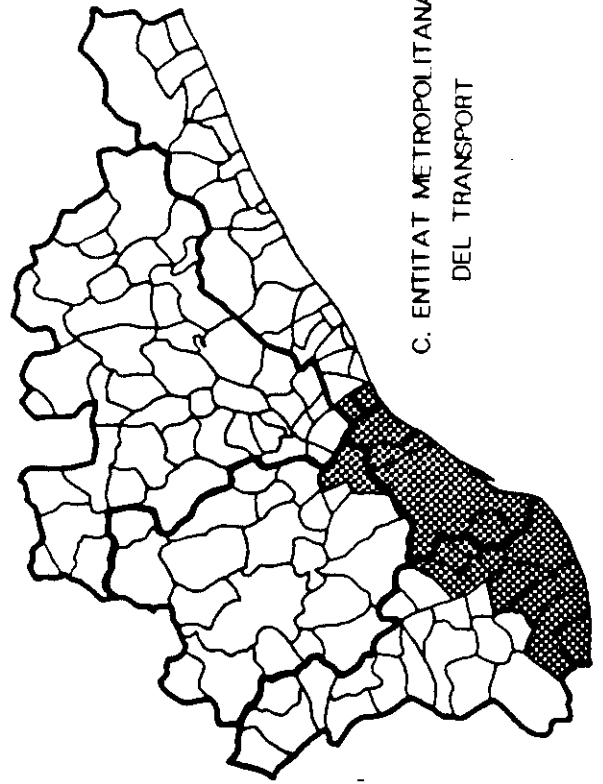
ELS DIVERSOS ÀMBITS TERRITORIALS DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA



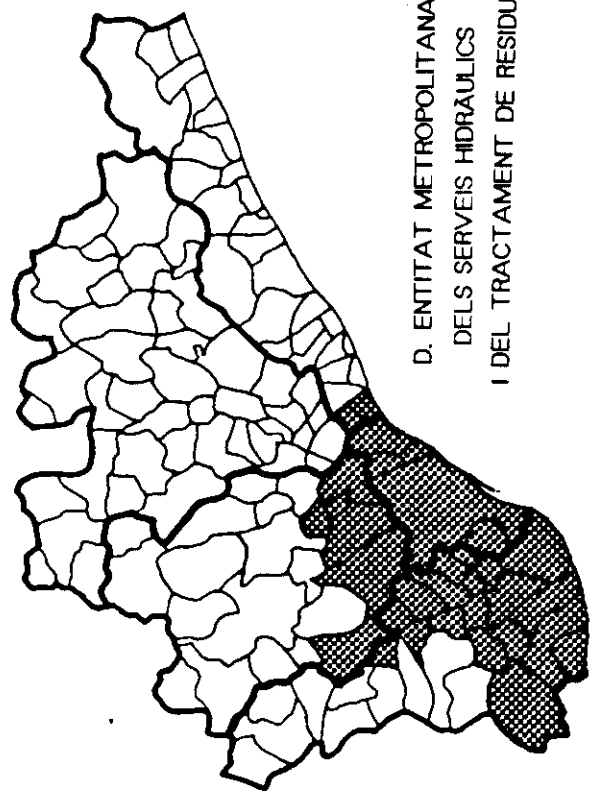
A. ÀMBIT DE L'ANTIGA CMB



B. MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA



C. ENTITAT METROPOLITANA DEL TRANSPORT



D. ENTITAT METROPOLITANA DELS SERVEIS HIDRÀULICS I DEL TRACTAMENT DE RESIDUS

Un cas molt especial dins de les mancomunitats de municipis a Catalunya, és el de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB), constituïda amb la finalitat de gestionar els serveis de la CMB que no es van traspasar a les entitats creades per la Llei 7/1987, ni a la Generalitat de Catalunya, però que els ajuntaments que la formen han volgut cedir a una instància de rang superior al municipi. La MMAMB, a causa de la seva grandària territorial i demogràfica, és un cas excepcional, difícilment comparable a les altres mancomunitats existents a Catalunya.

En el mapa 4.2 es poden veure els diferents àmbits territorials que han afectat l'àrea metropolitana de Barcelona: l'extinta CMB, l'àrea regional i les dues noves entitats metropolitanes, així com l'actual MMAMB. Un pot dir que el fet metropolità de Barcelona té una delimitació administrativa confusa en el territori: els municipis, les dues entitats metropolitanes dedicades a dos serveis exclusius, l'àmbit regional, la Mancomunitat, a més de les comarques i la Generalitat.

4.1.4 LES COMARQUES

L'aprovació el 1979 de l'Estatut d'Autonomia va encendre de nou una llum verda per tal que les comarques tornessin a constituir un dels pilars bàsics de l'Administració pública a Catalunya. Ara bé, el caràcter d'entitats locals que l'Estatut atorgà a les comarques modifica, en certa mesura, el que havia tingut fins aleshores, ja que des de l'inici del debat comarcalista els geògrafs, historiadors, economistes, arquitectes i altres persones interessades que hi havien participat, pensaven les comarques com unes unitats geogràfiques i administratives alternatives a la divisió provincial. Aquest canvi en el caràcter territorial de les nostres administracions públiques no és un fenomen nou, ja que les diputacions provincials havien

endegat molt abans una subtil estratègia per tal d'esdevenir entitats de caire local, tal com defensen en un article de 1983 els geògrafs Xavier Mateu i Isabel Rueda.¹⁰

Després de gairebé deu anys de govern autonòmic, el Parlament català va aprovar, el 4 d'abril de 1987, una Llei específica sobre l'organització comarcal de Catalunya. En el pòrtic d'aquesta Llei es reafirmava el caràcter essencialment local que havien de tenir els consells comarcals. D'aquesta manera, s'assenyalava que "la comarca es presenta així com a un element indirecte de reforma de l'estructura municipal del nostre país".¹¹

El mapa comarcal de la Llei de 1987 era exactament el mateix que havia estat aprovat el 27 d'agost de 1936 pel Govern de la Generalitat de Catalunya mitjançant un Decret. Amb la Llei d'Organització Comarcal d'abril de 1987, el Parlament de Catalunya va deixar de banda l'opció possiblement més racional que tenia per tal d'instaurar una nova divisió territorial: nomenar una comissió de tècnics que elaboressin un nou projecte de divisió comarcal més adient a la nova i canviant realitat geogràfica del país.

Al respecte, cal tenir present que a mitjans de la dècada de 1980, diferents intel·lectuals del país havien posat de relleu la manca d'adequació de la divisió aprovada el 1936 amb la realitat territorial de la Catalunya dels anys vuitanta, ja que aquesta havia experimentat a partir de la dècada de 1960 tot un seguit de canvis molt significatius, tal com s'ha assenyalat al llarg del capítol 3 (L'anàlisi territorial) d'aquest treball. A més a més, durant els anys de la transició democràtica alguns estudiosos del tema havien elaborat noves propostes

¹⁰ MATEU, X. i RUEDA, I. (1983), "El Pla d'Acció Municipal, instrument d'actuació municipal de la Diputació de Barcelona", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Bellaterra, n° 3, pàgs. 183-200.

¹¹ GENERALITAT DE CATALUNYA (1987), *La nova organització territorial de Catalunya. Text de les lleis i comentaris*, Barcelona, Departament de Governació. Direcció General d'Administració Local, pàg. 33.

d'organització territorial més d'acord amb les experiències i reformes territorials portades a terme en alguns països de l'Europa Occidental a començaments de la dècada de 1970.¹²

No obstant això, la mateixa Llei comarcal aprovada l'abril de 1987 reconeixia que la instauració d'un mapa traçat durant la dècada de 1930 podria "en alguns casos comportar una certa inadequació a la realitat actual".¹³ Per tal de resoldre aquesta manca de casament entre la nova realitat territorial i la vella divisió comarcal, la mateixa Llei comarcal establí "un procediment especial de reforma que ha de permetre les modificacions necessàries a iniciativa dels municipis interessats".¹⁴

La via reformista oberta per aquest procediment especial va ésser aprofitada per diferents municipis catalans. Al respecte, cal tenir present que la Llei comarcal aprovada pel Parlament establí la necessitat de realitzar una consulta als ajuntaments. Així, mitjançant un Decret de 19 de maig de 1987 es plantejava a tots els ajuntaments catalans la següent pregunta: "Dóna l'Ajuntament conformitat a la integració del seu municipi que li assigna l'annex a la Llei 6-1987, de 4 d'abril?". Les diferents respostes municipals havien d'ésser estudiades per la Comissió de Delimitació Territorial i la Comissió Jurídica Assesora, les quals havien de trametre al Govern de la

¹² Al respecte, Lluís Casassas i Joaquim Clusa, *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 1981.

¹³ GENERALITAT DE CATALUNYA (1987), *La nova organització territorial de Catalunya. Text de les lleis i comentaris*, Barcelona, Departament de Governació. Direcció General d'Administració Local, pàg. 35.

¹⁴ GENERALITAT DE CATALUNYA (1987), *La nova organització territorial de Catalunya. Text de les lleis i comentaris*, Barcelona, Departament de Governació. Direcció General d'Administració Local, pàg. 35. Així mateix, la primera Disposició Transitòria de la Llei d'Organització Comarcal 6/1987 en diu el procés legal a seguir.

Generalitat en un plaç màxim d'un any les modificacions territorials que consideressin oportunes.¹⁵

Un primer fruit de les respostes municipals va ésser la modificació dels límits de les següents vint-i-dues comarques: Alt Camp, Alt Penedès, Anoia, Baix Camp, Baix Ebre, Baix Llobregat, Baix Penedès, Barcelonès, Conca de Barberà, Garraf, Montsià, Noguera, Osona, Priorat, Ripollès, Segarra, Segrià, Solsonès, Tarragonès, Urgell, Vallès Occidental i Vallès Oriental.

Ara bé, el resultat de l'enquesta va posar de relleu com el 88,6% dels municipis de Catalunya estaven d'acord amb la seva adscripció a les mateixes comarques del 1936. Aquest alt grau d'acceptació ha d'ésser relacionada, segons el geògraf Josep Oliveras, amb "les directrius emanades de la direcció del partit majoritari al Parlament de Catalunya, però també amb l'alt grau d'acceptació aconseguit per la comarcalització impulsada per Pau Vila, especialment entre els socis de les entitats culturals del país, però també entre els membres dels sindicats i d'altres organitzacions cíviques i polítiques..."¹⁶.

Així doncs, el canvi més significatiu (i possiblement el més visible en el dibuix del mapa comarcal) realitzat a conseqüència d'aquest procés reformista o d'ajust territorial, va ésser l'aprovació el 28 de març de 1988 pel Parlament de Catalunya de la Llei 5-1988, mitjançant la qual es creaven les comarques de l'Alta Ribagorça, amb capitalitat a el Pont de Suert; la del Pla de l'Estany, amb capitalitat a Banyoles; i la del Pla d'Urgell, amb capitalitat a Mollerussa. Amb aquestes tres noves comarques

¹⁵ Vegi's GENERALITAT DE CATALUNYA (1987), *L'organització comarcal de Catalunya. La consulta municipal*, Barcelona, Departament de Governació, Direcció General d'Administració Local. També es pot consultar l'opinió de Marc-Aureli Vila sobre aquesta qüestió a *Les comarques i els municipis de Catalunya*, Barcelona, 1989, pàgs. 185-186.

¹⁶ Oliveras, Josep, "Vigència i realitat de la divisió territorial", a *La regionalització del territori i els ens intermedis*, Barcelona, 1990, pàg. 119.

es modifiquen els límits de més comarques que les vint-i-dues citades abans: Garrigues, Gironès i Pallars Jussà.

La creació d'aquestes tres comarques venia a satisfer els desitjos llargament expressats per Banyoles, Mollerussa i el Pont de Suert per tal d'obtenir una capitalitat comarcal. No obstant això, per a entendre les raons que portaren a la Comissió de Delimitació Territorial a donar el seu vist-i-plau per tal de que fossin creades resulta interessant l'explicació oferta per Marc-Aureli Vila. Així, segons aquest geògraf "avui, el model de ciutat o municipi capital d'una rodalia que la Ponència assignava a Banyoles, al Pont de Suert i a Mollerussa es compleix plenament. I l'estudi ja citat en una nota anterior dels autors Ll. Casasas i J. Clusa també ho confirma".¹⁷ Finalment, com a resultat de tot aquest procés reformista endegat el 1987, el mapa comarcal de Catalunya passava a estar constituït per 41 comarques.

Es pot discutir la bondat administrativa i geogràfica de l'actual mapa comarcal, però, a més, cal esmentar que la gestió realitzada pels consells comarcals des de la seva creació ençà, s'ha vist molt limitada per tot un seguit de factors, alguns dels quals ja han estat apuntats amb encert per geògrafs com Josep Oliveras, Isabel Rueda o Xavier Sanclimens.¹⁸ Després de més d'un lustre de funcionament, en el qual molts consells comarcals han anat assolint més competències i més recursos i es pot començar a fer un cert balanç del seu procés d'institucionalització, el cert és que el principal objectiu pel qual foren creats, l'enfortiment de l'Administració municipal, resulta en molts dels casos difícil d'apreciar.

Pel que fa referència a les competències que segons la Llei comarcal de 1987 poden gestionar els consells comarcals cal dir que aquestes són de tres tipus: pròpies, delegades i assignades

¹⁷ Vila, Marc-Aureli, 1989, pàg. 187.

¹⁸ Al respecte vegeu J. Oliveras, 1990, pàgs. 117-121; i, I. Rueda i X. Sanclimens, 1994, 190-XIX pàgs.

pel govern de la Generalitat, i delegades pels ajuntaments i diputacions. Malgrat que l'esmentada Llei assenyala que els consells comarcals tenen competències sobre ordenació del territori i urbanisme, sanitat, serveis socials, cultura, esport, ensenyament i salubritat pública i medi ambient, en la pràctica la majoria dels consells comarcals gestionen competències força secundàries dins de l'àmbit de la vida local.

Així, per exemple, si hom observa les competències que gaudeixen en matèria d'ordenació del territori i urbanisme es veu com els consells comarcals estan encarregats de redactar plans contra incendis forestals si estan localitzats en zones d'alt risc d'incendi forestal. També tenen competències sobre la planificació de la xarxa secundària de distribució d'aigua potable, però, en cap cas, tenen competències sobre la redacció dels plans urbanístics, autèntic cavall de batalla, del planejament territorial a escala local o comarcal i que els ajuntaments conserven, avui per avui, com una de les competències municipals més preuades.

Un altre exemple d'aquesta feblesa competencial es fa palesa en les matèries relatives a cultura. En aquest sentit, el paper dels consells comarcals en la formació i gestió de museus d'interés comarcal és poc determinant i força relatiu. També és força genèrica l'actuació dels consells comarcals en el foment de la cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural. Aquesta és una situació que es repeteix en gairebé tots els camps en que podrien tenir competències pròpies. Per això, els geògrafs Isabel Rueda i Xavier Sanclimens, que han analitzat el marc competencial dels consells comarcals, assenyalen com "en cap de les lleis sectorials estudiades no s'atorguen a les comarques competències exclusives. Algunes ni tan sols les esmenten. En els casos més favorables, els donen funcions de participació en aspectes de planificació, representació o de coordinació".¹⁹

¹⁹ Rueda, Isabel i Sanclimens, Xavier, 1994, págs. 97-98.

Aquesta situació de raquitisme competencial en l'àmbit cultural ha estat, en certa mesura pal·liada gràcies a la delegació i assignació de competències als consells comarcals per part del govern de la Generalitat. D'aquesta manera, i mitjançant un seguit de decrets realitzats pel govern autònom, els consells comarcals han passat a gestionar una vintena de museus d'àmbit local o comarcal. La Generalitat també ha acceptat la possibilitat que els consells comarcals puguin impulsar "Denominacions Comarcals de Productes Alimentaris", possibilitat que ja ha estat aprofitada per alguns d'ells, com l'Alt Camp, Baix Camp, Baix Ebre, Berguedà, la Conca de Barberà, Pallars Jussà, Ripollès, Vallès Occidental i Vallès Oriental, i per productes com els carquinyolis, castanyes, formatges, fuet, llonganissa, mel, oli, patates, vedella...

Per la seva part, només les diputacions de Girona, Lleida i Tarragona, amb majoria de govern de Convergència i Unió, han delegat algunes competències als consells comarcals de les respectives jurisdiccions provincials. Tanmateix, si el conjunt de competències delegades o assignades pel Govern de la Generalitat i les diputacions provincials ha estat més aviat magre, el realitzat pels ajuntaments encara ho ha estat més. Únicament alguns consells comarcals han aconseguit engreixar el seu cos competencial gràcies a la delegació que els ajuntaments els hi han fet dels serveis de recollida i eliminació de residus sòlids.

Els consells comarcals han de redactar i aprovar un Programa d'Actuació Comarcal (PAC), en el que s'estableixen les relacions entre els serveis que han de realitzar els consells comarcals i els ajuntaments, indicant-se els diners que aquells han de destinar als diferents serveis contemplats en els PAC. Malgrat el caràcter obligatori que té la seva redacció, en l'actualitat són pocs els consells comarcals que han elaborat el seu PAC.

Si la situació descrita fins aquí pel que fa referència a les competències gestionades pels consells comarcals no resulta gaire encoratjadora, res té a envejar a la que presenta el marc

financer en que aquests s'han de moure. Així, encara que els ingressos pressupuestats pels diferents consells comarcals assoleixin la xifra gens menyspreable de disset mil milions de pessetes, aquesta cal relativitzar-la.

D'aquesta manera, si hom observa el quadre 4.4, es pot comprovar com la importància dels ingressos dels consells comarcals dins del total dels ingressos percebuts per les diferents entitats, que constitueixen l'Administració local a Catalunya, minva considerablement. Tot i que les quantitats expressades en aquest quadre no es corresponen al mateix any i que les quantitats apuntades pels pressupostos municipals de 1993 són força aproximades, podem estimar que els ingressos pressupuestats dels consells comarcals no superen en cap cas més de l'1,5% del total d'ingressos percebuts per les diferents entitats de l'Administració local catalana.

De fet, la situació fiscal dels consells comarcals és d'aboluda dependència respecte dels altres nivells de l'Administració pública, ja que la Llei espanyola reguladora de les hisendes locals no els reconeix. Per tant, es troben amb la impossibilitat de quedar-se amb una part, per petita que sigui, del pastís que la hisenda pública espanyola concedeix a l'Administració local. Això fa que la major part dels ingressos percebuts pels consells comarcals ho siguin mitjançant subvencions fetes per la Generalitat o per la prestació d'alguns serveis que els hi han delegat els ajuntaments.

La font més important d'ingressos és la constituïda per les transferències de capital fetes pel govern de la Generalitat per tal d'invertir en béns no fungibles, que en els ingressos pressupostats per a l'any 1991 representaven gairebé el 50% del total ingressat. Una altra partida molt important és la provinent del Fons de Cooperació Local de la Generalitat, que representa el 9,1% de tots els ingressos. En teoria, aquest fons hauria d'actuar com un mecanisme fiscal de justícia redistributiva, però en la pràctica es tracta d'un mecanisme per

repartir subvencions no condicionades; això fa que es tractin d'uns ingressos que poden variar molt d'un any a l'altre.

Molt menys importants i més variables geogràficament són els ingressos pressupostats en concepte de taxes per a realitzar algun servei. De fet, només les comarques en les que el servei de recollida i eliminació de les escombraries està gestionat pel consell comarcal, com són els casos de l'Alt Empordà, Garrotxa o Segarra, els ingressos percebuts per taxes representen una certa importància sobre el total d'ingressos. Al respecte, cal tenir present que els diners ingressats per taxes només representaven l'any 1991 l'1,7% de tots els diners percebuts pels consells comarcals.

Quadre 4.4

Ingressos pressupostats de les entitats locals a Catalunya (en pessetes).

	any	PTA
ajuntaments	1993	(*) 1.121.633.076.364
consells comarcals	1991	17.050.314.000
entitats metropolitanes de Barcelona	1991	46.618.529.870
diputacions provincials	1991	69.987.200.000

FONT: Elaboració pròpia a partir de *Anuari Estadístic de Catalunya. 1991*, Barcelona, IEC, 1992; Isabel Rueda i Xavier Sanclimens, 1994.

(*) Aquesta xifra ha estat elaborada a partir de I. Rueda i X. Sanclimens, 1994, pàgs. 137-138. Es tracta d'una xifra que té un valor essencialment indicatiu, ja que tal com ha assenyalat la Sindicatura de Comptes de Catalunya hi ha una munió d'ajuntaments catalans (sobretot els de poca població) dels quals manca informació sobre els seus pressupostos.

Una mostra prou significativa de la feblesa financera que constreny l'actuació dels consells comarcals, la trobem amb la fallida econòmica del consell comarcal del Barcelonès. El 29 de maig de 1994, l'edició barcelonina del diari *El País* publicava l'article "Una entelequia en bancarrota", signat pel periodista Lluís Uría, en el que s'explicava la fallida econòmica de l'esmentat consell comarcal. En aquest article, Lluís Uría assenyalava que la causa principal d'aquesta fallida econòmica va ésser la incapacitat del consell comarcal d'amortitzar els deutes d'un crèdit de 1.200 milions de pessetes, que es va contreure en plena febre olímpica per a pagar una part de les expropiacions de les noves rondes de Barcelona. Com a conseqüència d'aquesta insolvència, a principis de 1994 el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va comminar a l'esmentat consell comarcal a que pagués sense més dilacions 757 milions de pessetes a tres empreses creditores. Però, com que aquesta quantitat no va ésser reportada, el Tribunal Superior ha portat la qüestió per la via penal i ha sol·licitat l'encausament dels consellers comarcals per transgressió i desobediència.²⁰

Fins aquí s'han fet bàsicament observacions de caire general i no geogràfiques sobre els ingressos dels consells comarcals; però si hom observa el quadre 4.5 pot veure com la incidència econòmica dels consells comarcals varia molt d'una part a l'altra de Catalunya. D'aquesta manera, si hom procedeix a sumar els ingressos percebuts tant pels consells comarcals com pels ajuntaments en cadascuna de les 35 comarques de les quals es disposa d'informació pressupostària, s'observa com la mitjana d'ingressos dels consells comarcals representa menys de l'1,5% de l'esmentada suma. Tanmateix, aquest percentatge general varia molt d'una comarca a una altre, essent només del 0,3% al Barcelonés i del 28,6% a l'Alt Urgell.

²⁰ Uría, Lluís, "Una entelequia en bancarrota", *El País*, Barcelona, 29 de maig de 1994.

Tot i tenir present les distorsions estadístiques que pot representar el relacionar dues variables amb dades referents a anys diversos (1991 pels pressupostos dels consells comarcals i 1993 pels pressupostos dels ajuntaments) creiem que el mapa 4.3 resulta força il·lustratiu sobre la desigual incidència geogràfica dels consells comarcals. Aquestes són tan acusades, que pensem s'haurien de realitzar anàlisis més detallades per tal d'explicar-ne les causes. De moment, però, pot resultar interessant fer una breu descripció i algunes consideracions *ad hoc*.

En primer lloc, cal assenyalar l'escassa incidència econòmica que tenen els consells comarcals a l'àrea que hem definit com a regió metropolitana. Els percentatges que hi han es mouen dins d'una banda que va des del 0,3% per la comarca del Barcelonès fins al 2,8% per la del Maresme. Les raons que permeten explicar aquests percentatges són diverses i les de caràcter polític no poden ésser negligides. Ara bé, una de les més importants és que es tracta de l'àrea més densament urbanitzada de Catalunya, en la que hi ha una munió de municipis que tenen milers d'habitants i que, de moment, han fet molt poques delegacions de les seves competències municipals als consells comarcals. Per altra banda, hi ha a l'interior d'aquesta àrea tot un seguit d'entitats de caire metropolità, que fan que la major part dels serveis, que en un principi podrien ésser gestionats pels consells comarcals, ho siguin per aquestes entitats.

Aquesta baixa incidència econòmica dels consells comarcals es fa extensiva a gairebé totes les comarques costaneres, la major part de les quals compten amb una elevada urbanització (vegi's el quadre 3.1 de l'annex). Únicament la comarca del Baix Ebre trenca aquesta norma amb un percentage lleugerament superior al 5,5%. Al contrari del que succeeix a la franja costanera de Catalunya, el pes econòmic dels consells comarcals comença a fer-se notar de forma progressiva cap a les comarques muntanyoses de l'interior del país. No obstant això, en aquelles comarques de l'interior on hi ha nuclis urbans importants com és

el cas del Segrià (amb Lleida), Gironès (amb Girona i Salt), Bages (amb Manresa) o Osona (amb Vic, Manlleu i Torelló), els percentatges continuen essent baixos (2,4%, 2,5 %, 2,8% i 4,9 % respectivament).

És a les comarques situades al Pre-pirineu o al Pirineu on s'observa una incidència econòmica més gran dels consells comarcals, ja que la major part controlen més del 10% dels ingressos de la comarca. Tot i la migradesa econòmica en que es mouen la major part dels consells comarcals, la seva situació en aquesta part de Catalunya és força diferent de la dels seus homòlegs costaners i de les zones més urbanitzades.

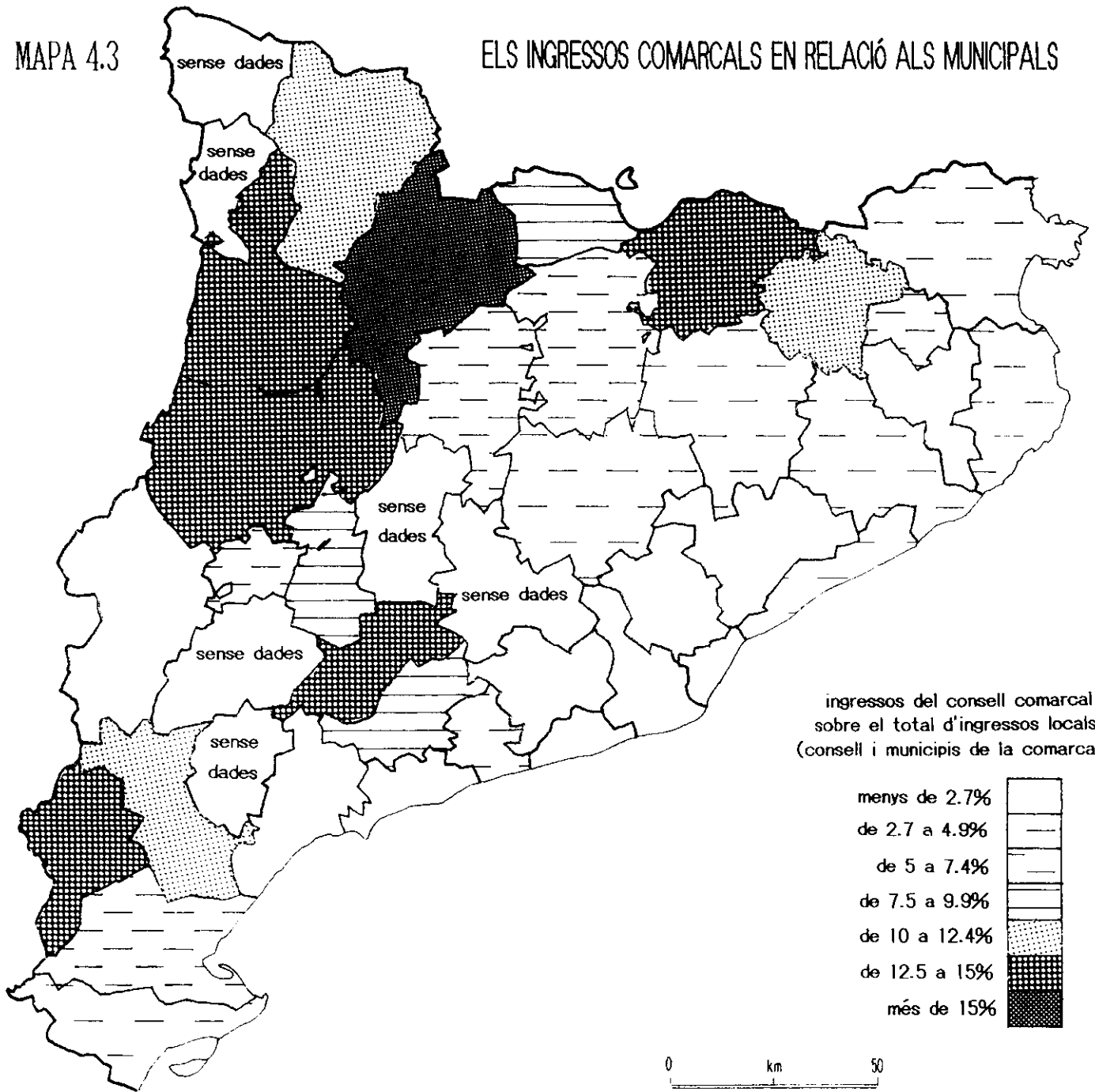
Una de les raons que permeten explicar aquestes percentatges més elevats rau en el fet que la major part d'aquests consells comarcals formen part de l'àrea especial delimitada per la Llei d'Alta Muntanya, aprovada el 23 de febrer de 1983 pel Parlament de Catalunya. Aquesta Llei estableix la creació de consells comarcals de muntanya a les comarques de l'Alt Urgell, Berguedà, Cerdanya, Garrotxa, Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Ripollès, Solsonès i Val d'Aran. El consell comarcal de muntanya de l'Alta Ribagorça, tal com s'ha assenyalat anteriorment, es va crear el 1988 fruit de la seva separació del consell del Pallars Jussà.²¹

A més a més, la Llei d'Alta Muntanya obliga als consells comarcals a elaborar uns Plans Comarcals de Muntanya, que agrupen les inversions dels diversos Departaments de la Generalitat en períodes de cinc anys. Aquests plans permeten als consells comarcals de muntanya gestionar una part de les inversions realitzades per la Generalitat, fet que els hi dona una més gran consistència econòmica que no pas a la resta de consells comarcals.

²¹ Al respecte vegeu, Margarida Castañer, "El procés d'elaboració de l'enquesta pública prèvia al pla comarcal de muntanya de la Garrotxa", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Bellaterra, 1985, n° 7, pàgs. 37-48.

MAPA 4.3

ELS INGRESSOS COMARCALS EN RELACIÓ ALS MUNICIPALS



Quadre 4.5

Relació d'ingressos dels ajuntaments i dels consells comarcals
(en pessetes)

	(a)	(b)	(c)
ALT CAMP	4.607.943.424	374.449.100	7,5
ALT EMPORDÀ	14.791.340.660	481.891.300	3,1
ALT PENEDEÈS	11.023.193.730	297.792.600	2,6
ALT URGELL	2.057.946.560	825.786.900	28,6
BAGES	17.203.762.030	509.457.000	2,8
BAIX CAMP	21.305.746.500	348.796.500	1,6
BAIX EBRE	7.220.070.760	425.222.100	5,5
BAIX EMPORDÀ	17.166.647.770	545.474.600	3,0
BAIX LLOBREGAT	79.279.805.790	1.016.167.200	1,2
BAIX PENEDEÈS	10.011.612.800	372.236.200	3,6
BARCELONÈS	480.612.537.200	1.863.476.900	0,3
BERGUEDÀ	4.819.580.850	354.511.500	6,8
CERDANYA	1.840.322.556	176.209.300	8,7
CONCA DE BARBERÀ	1.512.768.038	254.279.300	14,3
GARRAF	12.699.666.400	179.480.900	1,1
GARROTXA	4.963.655.900	609.823.800	10,9
GIRONÈS	17.877.396.880	466.329.400	2,5
MARESME	31.094.711.060	922.901.700	2,8
MONTSIÀ	5.714.399.768	215.115.900	3,6
NOGUERA	3.843.202.308	567.679.800	12,8
OSONA	11.901.454.840	622.953.400	4,9
PALLARS JUSSÀ	1.309.598.100	217.043.500	14,2
PALLARS SOBIRÀ	1.827.859.824	247.561.100	11,9
PLA D'URGELL	3.406.614.154	213.241.900	5,9
PLA DE L'ESTANY	3.164.782.608	250.129.200	7,3
RIBERA D'EBRE	2.886.555.165	325.460.500	10,1
RIPOLLÈS	3.151.045.996	546.369.700	14,7
SEGRIÀ	14.851.957.680	372.007.000	2,4
SELVA	15.692.404.310	739.616.900	4,5
SOLSONÈS	2.281.698.600	168.001.600	6,8
TARRAGONÈS	28.880.852.280	428.993.200	1,4
TERRA ALTA	1.477.211.620	211.263.900	12,5
URGELL	4.387.353.709	387.690.600	8,1
VALLÈS OCCIDENTAL	80.668.576.940	1.185.412.100	1,4
VALLÈS ORIENTAL	32.595.189.160	347.487.400	1,0

Font: Elaboració pròpia a partir de I.Rueda i X. Sanclimens, 1994.

(a) suma comarcal dels pressupostos municipals previstos inicialment per a l'any 1993. Relació elaborada a partir de la informació subministrada a la taula núm. 30, pàgs. 137-138.

(b) ingressos pressupuestats dels consells comarcals per a l'any 1991.

(c) percentatge dels ingressos comarcals sobre el total d'ingressos dels ajuntaments i dels consells comarcals de cadascuna de les comarques indicades.

Hi ha, per tant, una dicotomia clara entre els consells comarcals de les àrees de muntanya i més rurals del país i aquells pertanyents a les àrees més urbanitzades. En aquest sentit, si hom estableix una correlació entre la grandària del principal municipi comarcal (Vilafranca del Penedès, Vic, la Seu d'Urgell, etc.) i el percentatge que representen els ingressos dels consells comarcals sumats als dels municipis, s'obté un coeficient de correlació de Pearson amb un resultat lleugerament negatiu de -0,3. No és un coeficient molt elevat, però dóna una imatge del caràcter essencialment rural que tenen en l'actualitat els consells comarcals.

4.2 ELS LLINDARS DE POBLACIÓ EN LA DIVISIÓ TERRITORIAL

4.2.1 ELS LLINDARS POBLACIONALS EN L'ATRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES I RECURSOS FINANCERS ALS MUNICIPIS I EN LA SEVA ORGANITZACIÓ INTERNA

Competències municipals i finançament

L'article 26 de la Llei estatal reguladora de les bases de règim local (7/1985 de 2 d'abril) i l'article 64 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (8/1987 de 15 d'abril) estableixen una gradació competencial dels ens locals, en funció del seu volum de població, que diferencia la prestació de serveis que ha de garantir cada tipus de municipi. Els llindars que marquen la separació entre els diversos grups són els de 5.000, 20.000 i 50.000 habitants.

Tots els municipis han d'assegurar la prestació dels següents serveis:

- enllumenat públic,
- cementiri,
- recollida de residus,
- neteja viària,
- abastament domiciliari d'aigua potable,
- clavegueram,
- accés als nuclis població del terme,
- pavimentació i conservació de les vies públiques i
- control d'aliments i begudes.

A més, els municipis de més de 5.000 habitants han de proporcionar:

- parc públic,
- biblioteca pública,
- mercat i
- tractament de residus.

Els de més de 20.000 habitants han d'encarregar-se de:

- protecció civil,
- prestació de serveis socials,
- prevenció i extinció d'incendis,
- instal·lacions esportives d'ús públic i
- escorxador.

Finalment, els municipis de més de 50.000 habitants han de prestar els serveis de:

- transport col·lectiu urbà de viatgers i
- protecció del medi ambient.

La legislació sectorial posterior s'ajusta, lògicament, a aquestes premisses. No obstant això, a voltes, s'observa alguna lleu modificació de les previsions de la Llei municipal en l'atribució de competències. Així, l'article 38 de la Llei de l'esport (8/1988 de 7 d'abril) rebaixa a 5.000 habitants el llindar dels municipis que han de garantir l'existència en el seu terme d'instal·lacions esportives d'ús públic.

La Llei de policies locals permet l'existència de policia local en els municipis de més de 10.000 habitants i estableix algunes limitacions a la seva creació en els que compten amb menys població (art. 3 de la Llei 16/1991 de 10 de juliol).

La Llei del sistema bibliotecari de Catalunya fa referència a un nou llindar significatiu: els municipis amb més de 30.000 habitants (i, també, els deu districtes de la ciutat de Barcelona) han de comptar amb una biblioteca central urbana. Aquest tipus de biblioteques resten al marge de la coordinació que ha d'exercir en els altres casos la biblioteca de la capital comarcal (art. 33 de la Llei 4/1993 de 18 de març).

La Llei d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials estableix dos llindars poblacionals bàsics: 20.000 i 50.000 habitants (Llei 4/1994 de 20 d'abril). Tal com marca la LBRL, els municipis amb més de 20.000 habitants han d'assegurar la prestació dels serveis socials. Per altra part, les comarques de més de 50.000 habitants tenen unes competències més àmplies que la resta pel que fa a la planificació dels serveis socials (art. 20).

Una altra dada rellevant en aquest sentit és que, a nivell estatal, la competència d'aprovació dels plans parcials i dels plans especials que desenvolupin i s'ajustin a les determinacions del pla general s'atribueix als ajuntaments de més de 50.000 habitants (art.5 del RDL 16/1981). Per bé que a Catalunya es tracta d'una competència autonòmica (aspecte aquest no exempt de controvèrsia),²² el llindar establert no deixa de ser significatiu pel que aquí es tracta.

Particular importància i significació presenta la Llei estatal d'hisendes locals (39/1988 de 28 de desembre), en la que s'estableix que el tipus de gravamen de cada impost podrà ser

²² MIR, J. (1991), *La reforma del règim local a Catalunya*, Barcelona, Escola d'Administració Pública a Catalunya, pàgs. 239-244.

definit pels municipis dins d'uns marges que venen donats pel volum de població, ajustant-se als llindars ja esmentats (5.000, 20.000 i 50.000 habitants) i afegint encara la classe corresponent als municipis de més de 100.000 habitants. Així, l'ajuntament d'una ciutat de 21.000 habitants té més capacitat d'incrementar la càrrega fiscal dels seus contribuents que no pas el municipi amb 19.000 residents.

Aquesta major flexibilitat en l'aplicació dels impostos locals graduada pels llindars demogràfics de cinc, vint, cinquanta i cent mil habitants s'aplica a tots els tributs:

- en el percentatge de l'impost de béns immobles (pel qual també es preveuen increments en les capitals de província, ajuntaments amb servei de transport públic o municipis amb una prestació de serveis superior a la qual estan obligats per llei en raó a la seva població),
- en el coeficient de l'impost sobre activitats econòmiques,
- en el coeficient de l'impost sobre vehicles (per bé que en aquest cas es prescindeix del llindar de 20.000 habitants),
- en el percentatge de l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres,
- i en l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys urbans (on, a més, s'estableixen uns percentatges anuals màxims i mínims pel càlcul de l'esmentat increment en funció de la població de dret del municipi, tot prenent com a llindars els 50.000, 100.000, 500.000 i 1.000.000 d'habitants, amb la excepció que els caps de província poden fixar el percentatge d'acord amb el tram de població immediatament superior).

Tanmateix, la Llei d'hisendes locals (art.115) estableix que la participació dels municipis en els tributs de l'Estat es gradua majoritàriament (un 70%) en funció de la població de dret ponderada per uns coeficients ordenats de menys a més segons els següents estrats de població: 5.000, 20.000, 100.00 i 500.000 habitants.

Altres aspectes de la mateixa Llei fan referència a alguns dels llindars esmentats: la simplificació de l'elaboració

pressupostària en els municipis de menys de 5.000 habitants (arts. 148 i 190), l'obligació de publicar en premsa les modificacions tributàries en els municipis de més de 10.000 habitants (art.17), la demanda d'informació complementària sobre el cost dels serveis públics en els municipis de més de 50.000 habitants (art.192), etc.

Organització i personal dels municipis

Els llindars fixats per la LRL repercuteixen, efectivament, en tot el funcionament de l'administració local. Així succeix per exemple en la determinació del personal funcionari amb el que ha de comptar cada ajuntament; en la seva categoria professional i en la possibilitat legal de crear llocs de treball de col.laboració per a cada servei.

El R.D. de 18 de setembre 1987 sobre funcionaris de l'administració local estableix com a funcions públiques necessàries a totes les corporacions locals, les de secretaria (que comprèn la funció de fe pública i d'assessorament legal), el control i la fiscalització interna de la gestió econòmico-financera i pressupostària, així com la comptabilitat, tresoreria i recaptació. Un R.D. de 14 maig de 1993 determina que els llocs de treball dels funcionaris de l'administració local (secretaris, interventors i tesorers) es classifiquen en raó als llindars de 5.000 i 20.000 habitants.

En els municipis amb més de 20.000 habitants hi haurà:

- secretaria de classe primera
- intervenció de classe primera i
- tresoreries.

En el municipis d'entre 5.001 i 20.000 habitants (o inferiors però amb un pressupost superior a 500 milions de pessetes), ha d'haver:

- secretaries de classe segona i
- intervencions de classe segona.

Finalment, els municipis de menys de 5.000 habitants comptaran amb una secretaria de classe tercera.

A més, la mateixa normativa estableix dues excepcions significatives pels municipis més grans i més petits. Els municipis de menys de 500 habitants (o amb pressupost inferior a 10 milions de pessetes) podran ser eximits de l'obligació de mantenir el lloc de treball de secretaria. En l'altre extrem, els municipis de més de 100.000 habitants i les capitals de província podran efectuar la provisió dels llocs de treball per lliure designació entre els funcionaris que reuneixen els requeriments corresponents, sense necessitat de dur a terme un concurs.

L'estudi del personal adscrit als ens locals denota la precarietat operativa dels petits municipis. La presència d'un funcionari municipal d'habilitació estatal (secretari, interventor o tesorero) només està assegurada en municipis de més de 5.000 habitants, i un tant succeix amb la policia local. Els funcionaris tècnics de grau mitjà només apareixen per regla general en municipis de més de 5.000 habitants, i els tècnics de grau superior en els municipis de més de 20.000 habitants.²³

En un altre ordre de coses, cal assenyalar que també l'organització del consistori resta definida pels mateixos límits de població. La Llei municipal estableix que als municipis de més de 5.000 habitants hi ha d'haver una comissió de govern que assistirà l'alcalde en l'exercici de les seves atribucions (art. 46) i que als municipis de més de 20.000 habitants s'ha d'organitzar el consistori en grups municipals (art. 48) i és obligatòria l'existència de comissions d'estudi, informe o consulta (art. 57).

Cal tenir present també que la Llei electoral (5/1985 de 19 de juny) fixa el nombre de regidors en funció de la població dels

²³ Direcció General d'Administració Local (1992), *El cens del personal de les entitats locals*, Barcelona.

municipis i d'acord amb uns llindars més detallats: 250, 2.000, 5.000, 10.000, 20.000, 50.000, 100.000 habitants i múltiples de 100.000. També la Llei d'organització comarcal (art. 20 de la Llei 6/1987 de 4 d'abril) marca uns llindars en la determinació del nombre de membres del consell comarcal: 50.000, 100.000 i 500.000 habitants.

Finalment, val a dir que l'ús dels llindars esmentats repercuteix fins i tot en la categoria legal dels nuclis de població; la Llei municipal de Catalunya estableix que els municipis poden anteposar al seu nom el títol de vila si tenen més de 5.000 habitants, i el de ciutat si en tenen més de 20.000 (art. 33).

La prestació real de serveis

És ben sabut que les competències que la llei atribueix als municipis en funció de la seva població no sempre s'exerceixen. Qualsevol estudi sobre la prestació de serveis a Catalunya posa de manifest els dèficits assistencials existents. Lògicament, són els petits municipis els que, a causa de la migradesa de recursos financers i de mitjans tècnics, incompleixen de manera més manifesta les seves obligacions.

Un exemple d'aquest fet es troba en la prestació del servei de recollida d'escombraries. A la província de Barcelona, el 1988, hi havia 40 municipis que no prestaven aquest elemental servei; tots aquests municipis tenien una població inferior als 500 habitants.²⁴

Altre exemple fa referència al planejament municipal, que el 1988 era totalment inexistent en cap de les seves fòrmules possibles a gairebé 300 municipis de Catalunya. La gran majoria d'aquests ajuntaments tenien una població inferior als 500

²⁴ ALSINA, P., coordinador (1992), *Infraestructures dels serveis municipals a la província de Barcelona*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pàg. 135.

habitants, per bé que alguns depassaven els dos milers: Bell-lloc d'Urgell, Gadesa, Sant Jaume d'Enveja...²⁵

Finalment, resulta particularment significatiu el fet que més d'un terç dels municipis catalans no hagin elaborat el seu preceptiu estat de comptes de 1988 a 1991, tal com manifestava la Sindicatura de Comptes de Catalunya en un recent informe al Parlament. Concretament, l'informe de la Sindicatura de Comptes, respecte a la comptabilitat de les corporacions locals de l'exercici de 1990, assenyalava que gairebé un 40% dels municipis no havien notificat el seu estat balanç i afirmava: "el grau de resposta dels mitjans i petits municipis és bastant baix, aquest fet es pot atribuir en part a problemes estructurals del propi municipi, en especial per la manca de personal comptable qualificat".²⁶

El cert és que quasi tots els municipis que van incomplir aquest requisit tenien menys de 3.000 habitants i la gran majoria d'aquests no arribaven als 500 residents (encara que no falten excepcions de municipis més grans, com és ara Capellades o Balaguer).

Aquests exemples semblen suficients per il·lustrar el que és un fet prou conegut: els municipis petits difícilment poden complir amb els requeriments que preveuen les lleis i que reclamen els ciutadans.

²⁵ FERRER, A. (1989), "El planejament urbanístic", a NEL·LO, O., director, *10 anys d'ajuntaments democràtics*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya.

²⁶ Sindicatura de Comptes de Catalunya (1993), *Compte general de les corporacions locals. Exercici 1990*, Barcelona, pàg. 13.

4.2.2 ELS LLINDARS POBLACIONALS EN LES DIVISIONS TERRITORIALS ACTUALS

A partir de l'estudi de les divisions territorials vigents a Catalunya i de la implantació espacial de diversos serveis, hom pot deduir també els llindars de població d'aparició de cada funció i la dimensió òptima o mitjana de cadascun. Aquí es tracta únicament de fer una aproximació a aquesta complexa temàtica. Cal, però, remarcar de bell antuvi que una dada mitjana pot ser escassament representativa, amb més raó en el context de la plural realitat territorial i de poblament de Catalunya. Caldrà, doncs, llegir les dades que es comentaran amb la prevenció que pertoca a uns valors mitjans i sense deduir que de les xifres obtingudes puguin derivar-se uns estrets i rígids llindars numèrics d'obligat compliment en la implantació territorial dels serveis.

Les regions sanitàries abasten per terme mitjà uns 622.000 habitants (descomptant Barcelona), per bé que n'hi ha una amb només 132.000 (regió de Tortosa). De la mateixa manera, les delegacions territorials d'ensenyament apleguen vora de 631.000 habitants de mitjana, si bé la província de Lleida (360.000 habitants) compta amb una delegació territorial.

A banda d'aquest, el servei amb uns requeriments poblacionals més elevats correspon a les administracions d'hisenda: la mitjana de població per districte (descomptada la ciutat de Barcelona, tal com es farà en tots els càlculs posteriors) és d'uns 177.000 habitants, per bé que l'aparició d'aquest servei es dona ja vers els 50.000, en el cas del districte de Berga.

Les comarques actuals tenen una població mitjana (deixant a banda el Barcelonès) d'uns 94.000 habitants, però amb una enorme diversitat interna: l'Alta Ribagorça només en té uns 3.500 i el

Vallès Occidental gairebé 650.000. El quadre 4.6 reflecteix aquestes grans disparitats.

Quadre 4.6

La població de les comarques

Menys de 20.000 habitants

Alta Ribagorça	Cerdanya	Conca de Barberà	Garrigues
Pallars Jussà	Pallars Sobirà	Priorat	Segarra
Solsonès	Terra Alta	Val d'Aran	

de 20.001 a 50.000 habitants

Alt Camp	Alt Urgell	Baix Penedès	Berguedà
Garrotxa	Noguera	Pla d'Urgell	Pla de l'Estany
Ribera d'Ebre	Ripollès	Urgell	

de 50.001 a 100.000 habitants

Alt Empordà	Alt Penedès	Anoia	Baix Ebre
Baix Empordà	Garraf	Montsià	Selva

amb més de 100.000 habitants

Bages	Baix Camp	Baix Llobregat	Barcelonès
Gironès	Maresme	Osona	Segrià
Tarragonès	Vallès Occidental	Vallès Oriental	

Els partits judicials tenen una grandària demogràfica mitjana similar a la comarcal: 92.000 habitants, però el jutjat de Vielha només atén una població de 6.184. La llei estatal de demarcació i planta judicial (38/1988 de 28 de desembre) presenta com a desitjable una població mínima de 50.000 habitants i una superfície mitjana de 700 a 1.000 km (15 km de radi). A Catalunya aquests paràmetres de superfície són lleugerament inferiors, ja que la mitjana se situa en els 650 km.

Les oficines de l'INEM cobreixen districtes amb una mitjana poblacional de 87.000 habitants, amb un mínim de 10.000 (oficina de Vielha).

La localització d'hospitals és molt heterogènia, ja que si bé per terme mitjà els municipis que compten amb una instal·lació hospitalària tenen més de 44.000 habitants (novament, a banda

dels municipis del Barcelonès), Vielha -amb només 3.109 habitants- compta també amb aquest servei. No cal dir que la ubicació d'un hospital ha d'entendre's no sols en funció de la capital, sinó de l'àrea que serveix, però aquest càlcul més acurat no pot fer-se, perquè encara no s'han determinat quins sectors sanitaris han de vincular-se a cada mena d'hospital. No obstant això, hom pot afirmar que els centres hospitalaris requereixen, en general, àrees amb una població superior als 50.000 habitants.

Hi ha parcs de bombers professionals a municipis amb una mitjana de 33.000 habitants, tot i que poden aparèixer a nuclis amb poc més d'un miler (Guardiola de Berguedà). Els parcs de voluntaris poden trobar-se a municipis amb poc més de 200 habitants, com Espot o Marganell (monestir de Montserrat).

Els requeriments poblacionals de les estafetes de correus són més baixos: la mitjana demogràfica dels seus districtes (a banda del Barcelonès) és d'uns 26.000 habitants, per bé que es troben també a poblacions amb uns 3.000 residents, com ara Begur o Santa Bàrbara.

Les agències d'extensió agrària apareixen a municipis amb una mitjana de població similar, d'uns 24.000 habitants, per bé que el llindar d'aparició pot ser molt baix, com en el cas de la Granadella, amb menys de 1.000 residents.

Molt semblant, és la població mitjana dels municipis amb centre d'ensenyament secundari: 23.000 habitants (això no obstant, Esterri d'Àneu, amb encara no 500 habitants, compta ja amb un centre d'aquest nivell). Cal observar, que si es comptabilitzessin els diversos centres presents a cada municipi, la mitjana fóra netament inferior als 20.000 habitants.

Un destacament de la guàrdia civil o de la policia nacional atén una àrea amb una mitjana de 19.000 habitants (excloent del càlcul el Barcelonès). Eventualment, aquest servei es pot ubicar en municipis amb poc més de 200 habitants, com ara Planoles.

La reforma de l'atenció primària de salut a Catalunya estableix que les àrees bàsiques de salut (ABS) comptaran, com a criteri general, amb una població entre 5.000 i 25.000 habitants, que poden pujar a 40.000 en medi urbà. Per altra banda, es fixa una distància màxima de mitja hora al CAP i es para atenció als condicionants orogràfics (art. 3 del D. 84/1985 de 21 de març), cosa que pot menar a la delimitació d'àrees amb una població inferior als 5.000 habitants. Efectivament, la mitjana de població de les ABS s'estableix gairebé en poc més de 17.000 habitants (actualment hi ha 348 ABS si es comptabilitzen les dels municipis grans). Tanmateix, municipis com ara el de Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant, amb només 2.000 habitants, compten també amb una àrea pròpia.

Per últim, cal apuntar que les àrees bàsiques territorials que contempla el Pla Territorial de Catalunya tenen una mitjana demogràfica (descomptat el Barcelonès) de poc més de 13.000 habitants, amb mínims de poc més d'un miler de residents (Naut Aran).

Parant atenció als llindars de població que distingeix la LRL en les comptències municipals, un pot resumir que en cadascun d'aquests intervals apareixen -per terme mitjà- les següents funcions:

ÀREES ENTRE 5.000 i 20.000 HABITANTS

- àrees bàsiques territorials
- àrees bàsiques de salut
- guàrdia civil
- centre d'ensenyament secundari

ÀREES ENTRE 20.001 i 50.000 HABITANTS

- oficines de correus
- parc de bombers professionals
- agència d'extensió agrària

ÀREES ENTRE 50.001 i 100.000 HABITANTS

- hospitals

- comarques
- partits judicials
- oficines de l'INEM

4.2.3 CONCLUSIONS

Els nivells competencials, financers i organitzatius dels ens locals s'estructuren segons una gradació en tres llindars poblacionals bàsics: 5.000, 20.000 i 50.000 habitants. Més rarament, apareixen també altres llindars: 250, 500, 1.000, 10.000, 30.000 o 100.000 habitants.

Sembla lògic que un principi bàsic en la realització de tota reforma territorial sigui la consecució d'unitats amb una més àmplia capacitat de gestió. Per tant, una revisió del mapa municipal hauria d'abordar-se amb l'objectiu de crear ens amb un nivell competencial i una capacitat d'actuació superior als que tenen en l'actualitat.

Sempre que les condicions geogràfiques ho permetin, en aquesta hipotètica reforma municipal-comarcal caldrà evitar la proliferació d'ens amb menys de 5.000 habitants, ja que aquest llindar marca la separació entre els ens locals d'escassa viabilitat i els que tenen una capacitat operativa més còmoda.

No obstant això, cal assumir el principi de diversitat competencial en qualsevol tipus d'agrupament municipal que hom vulgui dur a terme: la capacitat d'actuació continuarà sent molt diversa entre una comarca, rodalia o agrupament municipal de 5.000 habitants i un altre amb més de 100.000 habitants.

Pel que fa al nivell regional, si bé pot ser arriscat deduir de les dades comentades uns llindars poblacionals precisos, hom creu que, en tot cas, cal retenir les següents dades:

- La gran majoria de serveis tenen com a estructura intermèdia la província, raó per la qual sembla lògic que les noves regions no tinguin una població gaire inferior a la de l'actual província menys poblada, Lleida (360.000 habitants).

- Els serveis més especialitzats que no s'ajusten estrictament a l'estructura provincial (regions sanitàries i delegacions d'ensenyament) apunten vers uns requeriments de població generalment superiors als 600.000 habitants, per bé que d'alguna manera es pot admetre algun tipus de delegació competencial per a determinades funcions, en àmbits amb més de 135.000 habitants (delegacions d'hisenda, aparició de regió sanitària...).

- D'altra part, cal tenir present que estudis anteriors més aprofundits assenyalen que les unitats de més de 250.000 habitants "poden tenir, amb dotació especialitzada, tots els serveis locals i exercir per delegació moltes competències centrals".²⁷

Pel que fa a les 41 comarques actuals, s'ha de ressaltar la seva inadequada escala com a possibles ens regionals, ja que, a bona part de Catalunya, es tracta d'àmbits amb una grandària demogràfica que els fa incapaços de completar la prestació dels serveis especialitzats que no poden assumir els municipis petits o mitjans. Un total de 22 comarques no arriben als 50.000 habitants i només 11 en superen els 100.000 (les cinc de la regió primera i les comarques presidides per les ciutats de Girona, Lleida, Manresa, Reus, Tarragona i Vic). Sembla, doncs, que aquest nivell superior de suport al municipi hagi de romandre confiat a les diputacions.

Les comarques presenten generalment una dimensió i població massa reduïda per a l'adopció d'una funció regionalitzadora, i, alhora, una grandària excessiva (i per tant massa allunyada del ciutadà) per a la gestió dels afers estrictament locals.

²⁷ CASASSAS, Ll. i CLUSA, J. (1981), *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, pàg. 115.

5 LA PROPOSTA

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

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

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

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

5.1 EL REFORÇAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL COM A OBJECTIU PRINCIPAL

L'objectiu principal a partir del qual s'articula aquesta proposta és la reforma del mapa de l'Administració local. Ara bé, tenint present que aquesta reforma afecta altres àmbits de l'Administració pública a Catalunya, també es pot entendre com un projecte de reforma més general de l'organització territorial a Catalunya. La seva elaboració ha estat fruit tant d'una anàlisi geogràfica de la realitat municipal com de l'aplicació d'un seguit de principis de racionalitat administrativa i de caire democràtic, fonaments sobre els quals s'ha de reordenar el mapa de l'Administració local.

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

La descentralització

La descentralització és un dels principis inspiradors de l'ordenament constitucional: propugna l'atribució preferent de les competències públiques a les instàncies polítiques i administratives més properes als ciutadans, tant en termes de proximitat física com de representativitat. L'oportunitat d'aquest criteri, a més, ha estat avalada, recentment, per l'accent que les institucions de la Comunitat Europea han posat en el principi de subsidiarietat -tot allò que es pugui resoldre en un esglau administratiu no s'ha de gestionar en un altre de superior-, en tant que regla limitadora d'un eventual centralisme europeu. Tot i que a nivell comunitari aquest principi només juga a favor dels estats, de fet expressa un clima de concepcions culturals i polítiques favorable a la descentralització en favor dels poders regionals i locals, tal com ho confirma la Carta Europea de l'Autonomia Local.

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

La descentralització s'ha de concretar, doncs, en la titularitat de competències públiques per part dels ens locals, però també en la necessitat de poder gestionar aquestes competències sota la seva responsabilitat i amb els mitjans suficients. La descentralització, per tant, exigeix també del reconeixement d'autonomia per a gestionar les competències que tenen

atribuïdes les entitats locals, i s'ha de concretar també en termes de sector públic: la descentralització es mesurarà, en bona mesura, pel percentatge de recursos públics que siguin gestionats pels ens locals.

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

L'increment de les competències locals

Coherentment amb el principi de descentralització, es propugna l'augment significatiu de les competències que tenen actualment atribuïdes les entitats locals de Catalunya. Aquesta proposta es fonamenta, principalment, en dos ordres de consideracions. Per una banda, en el fet que l'administració local espanyola ha patit, al llarg dels segles XIX i XX, d'un procés gairebé constant de desapoderament competencial, d'acord amb l'orientació habitualment centralista que han tingut els sistemes polítics vigents al llarg d'aquest llarg període. A partir de la Constitució de 1978, de signe descentralitzador, no s'han reparat en absolut els efectes d'aquesta tendència històrica, ja que la virtualitat descentralitzadora del marc constitucional vigent només ha jugat, fins ara, a favor de les comunitats autònomes. Per tant, la necessària correcció i compensació d'aquesta constant històrica és, sens dubte, un dels factors que justifiquen l'atribució de més competències als ens locals, gairebé en termes de restitució.

Per una altra banda, hom està convençut que aquesta proposta de reorganització territorial de Catalunya garanteix l'articulació d'una administració local més potent políticament i administrativa, amb major capacitat per a la gestió de serveis públics i per a l'exercici de competències públiques més rellevants, alhora que amb més capacitat per a gestionar eficientment una part més significativa dels recursos públics. Aquesta major capacitat opera també a favor d'una major

atribució competencial, ja que, com s'ha assenyalat en l'apartat anterior, la manca de capacitat constitueix un dels frens de la descentralització.

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

L'atribució concreta de les competències

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

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

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

Aquest és un dels aspectes en què més s'ha d'insistir en proposar un nou model d'administració territorial. El règim local espanyol s'ha caracteritzat, tradicionalment, per un uniformisme que ha menat a plantejaments absurds com l'existència d'un règim organitzatiu, econòmic i competencial,

substancialment idèntic per a municipis de centenars de milers d'habitants i per a municipis que no arriben al centenar.

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

5.1.1 ESCALA INADEQUADA DE LES COMARQUES VIGENTS

Un cop fetes aquestes observacions preliminars, s'exposaran, en primer lloc, els criteris generals sobre els quals s'hauria de reorganitzar el mapa de l'Administració local a Catalunya, i, tot seguit, es tractaran, de forma separada, cadascun dels diferents nivells en què aquesta s'hauria d'articular.

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

La fragmentació del mapa municipal ha estat, de sempre, un dels principals problemes de l'Administració local a Catalunya, sense que en cap moment s'hagi intentat de fer-ne una pregonera reforma. Per tal de fer front a aquesta realitat, les LOT, aprovades el

1987, reconeixent la situació de feblesa econòmica i tècnica d'una gran part dels ajuntaments catalans, preveien que els consells comarcals contribuïssin a resoldre'n les greus mancances, que arreu de Catalunya condicionen la gestió municipal. En aquest sentit, els consells comarcals van ser plantejats, en gran mesura, com uns ens intermedis destinats a reforçar l'Administració local.

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

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

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

5.1.2 EXCESSIU NOMBRE DE NIVELLS ADMINISTRATIUS

L'altre gran problema que afecta l'Administració local a Catalunya és l'existència d'un excessiu nombre d'esglaons administratius. En determinades zones de Catalunya, la situació ha esdevingut greu, a causa de la presència de diferents nivells organitzatius, cosa que comporta una considerable diversitat d'entitats locals encarregades de gestionar diferents servei. Aquest fet esdevé paradigmàticament preocupant a l'àrea metropolitana de Barcelona, on coexisteixen una munió d'ens d'administració local (ajuntaments amb règim divers, entre els quals el de Barcelona amb una Carta Municipal específica, Consell Comarcal, Mancomunitat Metropolitana de Municipis, Entitat Metropolitana del Transport, Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus i Diputació provincial). Per tal d'esmenar aquesta situació, s'ha de fer tot el possible per simplificar al màxim l'Administració local,

especialment en l'àmbit geogràfic de la regió metropolitana de Barcelona.

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

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

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

superior, format per un nombre de regions que no fos superior a cinc.

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

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

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

No obstant aquesta provada feblesa financera i administrativa, els informes encarregats a diferents especialistes en Administració local són molt prudents pel que fa a una reducció radical de l'actual nombre de municipis. Per tal de conservar aquesta xarxa municipal, s'addueixen fonamentades raons d'ordre

històric i polític. Així, s'esmenta el fort arrelament històric i comunitari, que tenen els municipis en la consciència popular. Al respecte, només cal recordar que la història de la Catalunya contemporània és plena d'annexions municipals, realitzades d'una forma força impopular, fet que ha acabat representant un seriós entrebanc de qualsevol procés de racionalització del mapa municipal de Catalunya.

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

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

Quan en la dècada dels trenta, Pau Vila i els altres membres de la Ponència sobre la divisió territorial de Catalunya van elaborar el seu projecte de divisió comarcal ho van fer a partir de criteris que alguns geògrafs i urbanistes no han dubtat a

considerar modèlics per a la seva època. Però, d'aleshores ençà, no sols Catalunya ha experimentat grans canvis territorials, sinó que tant el pensament territorial com les reformes que s'han portat a terme en molts països de l'Europa Occidental, han plantejat una realitat molt diversa. Aquesta evolució ha estat conseqüència d'uns canvis que no poden ser negligits i són la base d'aquesta proposta.

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

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

quotidiana, així com la dimensió òptima dels ens locals a partir dels llindars que defineix l'economia pública.

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

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

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

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

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

Aquesta és una situació que tant el Govern central com el de la Generalitat han d'evitar, ja que implicaria tot un seguit de qüestions força negatives per a l'organització territorial de l'Administració pública a Catalunya. En primer lloc, s'incompliria greument el principi de simplificar al màxim l'Administració, amb la qual cosa la funcionalitat i contingut democràtic de l'Administració catalana quedaria fortament qüestionada. I, en segon lloc, es podria produir una conflictiva relació política entre el vell mapa provincial i el nou mapa regional, que seria un capítol més dels enfrontaments entre el Govern de l'Estat i la Generalitat. Una de les conseqüències d'aquesta possible situació seria la minva de possibilitats d'assolir una racionalització del mapa regional de Catalunya. Per tal que aquesta situació no es produeixi, el Govern autònom hauria d'impulsar un mapa regional que fos assumible per l'Estat com a propi.

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

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

5.1.3 RECAPITULACIÓ

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

El municipi s'ha de mantenir per raons d'ordre històric, polític i comunitari, però amb un nivell de competències més baix que l'actual. La comarca ha d'aplegar el màxim de competències possibles i ha de ser l'eix central a partir del qual

s'estructurari l'Administració local a Catalunya; en aquest nivell, es pot establir una certa diferenciació competencial, segons la grandària demogràfica de les comarques administratives. Les cinc regions haurien de tenir una caràcter polivalent, ja que serien emprades tant per a l'Administració local, com per a les perifèriques de la Generalitat i de l'Estat.

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

5.2 LES REGIONS

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

Catalunya ha de comptar amb una organització territorial, ahora coherent i flexible, per afrontar la nova etapa autonòmica.

Aquesta reforma, per tant, no pot limitar-se a una simple revisió de límits, cosa que en tot cas no comportaria altra cosa que l'ampliació del territori barceloní per aquells sectors on la influència de les altres capitals és més minsa.

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

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

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

Una divisió en cinc unitats té un avantatge molt important: la possibilitat que aquest ordenament territorial sigui plenament

assumit per l'Estat. La coincidència entre la demarcació propugnada des de Catalunya i l'estatal és imprescindible si es vol simplificar i racionalitzar l'Administració central i l'autonòmica. Per altra banda, qualsevol altra regió que hom volgués establir a Catalunya seria massa reduïda territorialment, poc poblada o mancada de coherència interna i sense prou autonomia funcional.

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

Sembla oportú que la regió de Barcelona sigui anomenada d'aquesta manera, perquè cap altra denominació geogràfica no resulta tan adient i perquè el nom de la capital del Principat té una positiva projecció internacional que fa que sigui convenient estendre'n la significació a tota la regió de què sigui capital. Els noms de les altres regions són, en bona mesura, força emprats d'una manera espontània i tenen, a més, l'avantatge de no associar el territori de la demarcació regional a una única ciutat.

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

Quadre 5.1

Població, superfície i nombre de municipis de les noves regions de Catalunya

REGIÓ	POBLACIÓ	SUPERFÍCIE	NOMBRE DE MUNICIPIIS
BARCELONA	4.290.374	3528,8	176
CENTRAL	431.318	6780,1	193
MERIDIONAL	504.188	6005,5	171
ORIENTAL	494.841	4982,6	196
PONENT	338.773	10598,5	208
CATALUNYA	6.059.494	31895,5	944

5.2.1 UNA INTERPRETACIÓ DE LA REALITAT REGIONAL

La regió Oriental (o regió de Girona-Costa Brava o Catalunya Oriental)

La regió gironina, talment com va ser definida en la divisió territorial de la Generalitat republicana, és la que gaudeix d'una acceptació més àmplia en els diversos projectes de regionalització elaborats posteriorment. És, val a dir-ho, la demarcació que al llarg de la història s'ha mantingut més estable. De fet, la seva possible delimitació coincideix molt aproximadament amb la del bisbat històric (abans de les modificacions territorials derivades del Concordat de 1953), àmbit que alhora es correspon amb la suma dels antics comtats de Besalú, Empúries i Girona. Aquest territori resta delimitat, a grans trets, pel Pirineu oriental fins la capçalera del Ter, el sistema orogràfic transversal (Puigsacalm, Cabrerès i Guilleries), el Montseny i el massís del Montnegre. Malgrat la compartimentació interna d'aquest espai per les Gavarres o el conjunt de les serres de Finestres i Rocacorba, no hi manquen tampoc els passadissos que enllacen les terres de l'interior amb les planes empordaneses o amb la pròpia capital regional.

La capital històrica, Girona, compta actualment amb uns 68.700 habitants, que depassen els 90.000 amb el municipi de Salt, amb el qual constitueix un continu urbà. La seva posició central afavoreix una excel·lent accessibilitat des de tots els racons de la regió. Olot (26.700 habitants) i Figueres (34.600) polaritzen, alhora, sengles àrees amb una significativa autonomia funcional, per bé que s'inscriuen indubtablement dins el conjunt gironí.

A la Costa Brava s'estén allò que l'arquitecte Ribas i Piera ha anomenat una àrea metropolitana que només funciona a l'estiu¹. La Costa Brava és avui dia una excel·lent imatge de marca de la regió, fins el punt que hi ha qui ha proposat que aquest terme s'incorpori a la denominació d'aquest àmbit territorial. En qualsevol cas, el que no tindria sentit seria anomenar-la Catalunya Nord, ja que aquest terme cal reservar-lo per a les comarques dels antics comtats de Rosselló i Cerdanya.

La demarcació regional gironina admet dues rectificacions remarcables respecte al que es va proposar el 1936. Per l'extrem nord-oest, cal assenyalar la vinculació dominant de la vall de Camprodon amb les comarques gironines, fet que es detecta en les actuals anàlisis d'organització funcional del territori, però que en realitat és una constant històrica des dels temps en què pertanyia al comtat de Besalú.

Per altra banda, el comtat de Girona -i encara avui dia el bisbat- comprenia també l'Alt Maresme. La rodalia de pobles de la desembocadura de la Tordera, és a dir, el triangle Tordera-Malgrat-Blanes (on destaca aquesta darrera població, amb 25.700 habitants) constitueix part de la ròtula septentrional de l'àrea metropolitana barcelonina²; per tant, la seva inserció en una o altra regió és discutible, donat que l'accessibilitat a Girona i

¹ Manuel RIBAS i PIERA (1989), "Urbanisme i regions, una visió urbana del fet regional", *Les futures regions a Catalunya. Debat a Girona*, 14 de febrer 1989, Girona, Societat Catalana d'Ordenació Territorial, pàg. 46.

² Novament, aquesta és una afortunada expressió de Ribas i Piera (en E. LLUCH i O. NEL·LO: 1984, *El debat de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pàg. 102).

Barcelona és igualment bona. En aquests casos d'atribució dubtosa, es pot donar preferència a motius d'ordre històric, que són vigents, també, des d'una perspectiva sociològica (els lligams tradicionals amb les terres septentrionals es reflecteixen, per exemple, en l'atenció que la premsa gironina dedica a l'Alt Maresme), com des d'un punt de vista funcional (la vinculació per motius de feina i estudi amb Girona és molt significativa). D'altra banda, és previsible l'interès dels pobles costaners a ser inclosos en la denominació turística de Costa Brava. Endemés, cal contemplar la conveniència de no engrandir indefinidament la regió barcelonina (tal com resultaria d'aplicar estrictament criteris funcionals), cosa que recomana de vincular amb altres regions aquells sectors que, raonablement i sense perjudici, puguin adscriure-s'hi.

La regió Central (o Catalunya Central)

Sota aquesta denominació, s'apleguen les àrees funcionals d'Igualada, Vic, Manresa i la més modesta de Puigcerdà. Els tres centres urbans principals se situen a sengles conques de la Depressió Central: a la Plana, Vic (28.700 habitants); al Pla de Bages, Manresa (66.300 habitants, però amb més de 74.000, si se li afegeix Sant Joan de Vilatorrada, amb què forma un continu urbà); i, a la Conca d'Odena, Igualada (31.900 habitants, però amb més de 50.000, en sumar-li Vilanova del Camí i Santa Margarida de Montbui, amb els quals forma una unitat urbana). Tots tres centres tenen, actualment, escasses relacions entre ells, ja que orienten els seus respectius fluxos externs vers l'àrea metropolitana barcelonina, amb la qual resten units tant per tren com per autopista o autovia. És per això, que la regió Central és, en bona part, una aposta de futur, una forma de donar cohesió a un rerapaís que si bé certament està interessat a tenir una relació fluïda amb la metròpoli catalana, no per això deixa de necessitar una veu pròpia per defensar els seus interessos específics. La realitat regional de la Catalunya Central és prou diferenciada i té suficient entitat per a no

restar diluïda en les demarcacions de Barcelona, Girona i Lleida.

Val a dir, que la regió de la Catalunya Central es veu greument afectada per la manca de bones comunicacions transversals. És, estratègicament cabdal, per a la vertebració d'aquesta àrea, una millora de la xarxa de carreteres, no només de l'eix transversal, sinó també dels vials Igualada-Manresa, Solsona-Berga-Ripoll, Solsona-Manresa, Manresa-Moià-Vic i, de manera prioritària i urgent, Igualada-Manresa.

No pot afirmar-se que siguin terres mancades d'unitat històrica, malgrat que cap ens administratiu no les hagi englobades en la seva totalitat: el comtat de Cerdanya saltà la barrera del Cadí i s'estengué pel Berguedà, la Vall de Ribes i, finalment, el Ripollès; el comtat d'Osona va créixer de manera transversal als rius, incorporant Igualada i Manresa (ciutat que compartí, fins i tot, la denominació del comtat); el bisbat de Solsona es va formar al voltant del nucli central format pel Berguedà i Solsonès... La permeabilitat de les dues petites regions del Llobregat i del Congost-Ter queda especialment de manifest en el cas de les comarques del Lluçanès i el Moianès, que al llarg de la història han oscil·lat entre Vic i Manresa (o Berga). El bisbat de Vic és avui per avui l'única entitat administrativa que agrupa els tres centres urbans de la regió Central; la tensió històrica entre Manresa i Vic per la capitalitat d'aquesta diòcesi no deixa de ser un bon testimoni de la pugna de dues ciutats bessones, que comparteixen, juntament amb Igualada, la funció de vertebrar un territori amb força trets comuns.

El conjunt presidit per Manresa (si fa no fa, la conca del Llobregat-Cardener) és el pal de paller d'aquesta regió, per la seva extensió, volum demogràfic i centralitat respecte les àrees de Vic i Igualada. És digne de remarcar, el fet que l'únic diari català de difusió regional, amb una distribució discordant amb l'àmbit provincial, sigui justament Regió 7. El seu abast informatiu comprèn, a més del Bages, Solsonès i Berguedà, la Cerdanya, el Lluçanès i l'Alta Segarra o rodalia de Calaf, i,

encara darrerament, ha ampliat la seva àrea de difusió a l'Alt Urgell i la rodalia de Martorell.

La Cerdanya ha estat tradicionalment una comarca llunyana, aïllada, i amb un funcionament força autònom. No obstant això, Barcelona ha estat de sempre (si més no, després del Tractat dels Pirineus) la ciutat de referència i, en tot cas, no ho han estat mai ni Girona ni Lleida. Tant en el moment de procedir a la divisió provincial com en la de vegueries republicanes, els pobles cerdans van reclamar la seva unió a Barcelona. Si, els anys trenta, es decidí d'incloure la Cerdanya en la vegueria de Vic, en funció de les comunicacions existents, avui dia sembla lògic d'incorporar-la a l'àrea de Manresa, atesa la major utilització del túnel del Cadí i de l'anomenat eix del Llobregat; Manresa pot ser el centre regional de la Cerdanya perquè, en definitiva, és en el camí de Barcelona. En aquest mateix sentit, resulta força significativa la recent incorporació de la Cerdanya i el Solsonès a la regió sanitària Centre (abans pertanyien a la de Lleida).

La subregió constituïda per Osona i el Ripollès pot merèixer un tractament diferenciat dins la regió Central, a causa del seu volum demogràfic, extensió, autonomia funcional respecte Manresa i sentiment territorial diferenciat (és, per exemple, l'àmbit de difusió del setmanari *El 9 Nou*). La vinculació del Ripollès a Girona, quan es dona, té un fonament bàsicament burocràtic i legal, i el suport d'una xarxa viària d'estructura provincial. L'ubicació administrativa de les rodalies de Ripoll i Ribes de Freser hauria de ser indeslligable d'Osona; així ho testimonien, fets històrics com la sol·licitud d'unió a la província de Barcelona, expressada per diversos alcaldes de la comarca el 1872³. Si aquest conjunt comarcal d'Osona-Ripollès no ha de restar dividit, la seva adscripció a la regió Central sembla lògica i necessària. Tanmateix, convindria contemplar la possibilitat d'obrir a Vic una mena d'oficina tècnica que permetés als habitants d'Osona i del Ripollès d'obviar, en part,

³ Francesc NADAL (1993): "El projecte de divisió judicial de la província de Barcelona d'Ildefons Cerdà (1872)", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 36, pàg. 149.

la necessitat de desplaçar-se a Manresa per a bona part dels afers administratius. Aquesta decisió faria molt més acceptable per als ripollesos el canvi de regió.

Respecte l'Anoia, el geògraf Lluís Casassas afirmava, irònicament, que aquesta comarca "té una realitat ben clara: és el territori que un cop s'ha fet la divisió territorial ben feta no saps on encabir"⁴. En relació a aquest difícil encaix regional de l'àrea d'Igualada, cal dir que, en general, hi ha un cert consens a mantenir l'adscripció feta per la Generalitat republicana, agregant aquesta comarca a la regió de Manresa (ciutat a només 27 km d'Igualada), malgrat que la vinculació dominant -actual i tradicional- l'orienti indubtablement vers Barcelona⁵. La regió Central sembla el marc territorial més adequat perquè els interessos igualadins trobin el necessari ressò, més que no el context metropolità.

Cal advertir que aquesta adscripció regional no representa cap problema per a l'àrea de Calaf, que manté significatius vincles amb Manresa, ciutat amb què és unida per ferrocarril. Per contra, potser sí que fóra un greuge, la vinculació a Manresa de poblacions de l'actual comarca de l'Anoia com la Llacuna o Piera, clarament abocades al Penedès, al Baix Llobregat i, en definitiva, a la regió barcelonina. Aquesta reducció espacial de l'Anoia no significaria més que un cert retorn del territori d'Igualada als límits històrics de la sots-vegueria; el que es desfaria no seria altra cosa que la circumscripció originada pel partit judicial decimonònic.

Per contra, Castellterçol i els altres municipis de l'altiplà del Moianès que actualment formen part del Vallès Oriental poden ser incorporats a la Catalunya Central, atesa la seva

⁴ Lluís CASASSAS (1989), "Vers unes àrees d'administració territorial de la Generalitat", *Les futures regions a Catalunya. Debat a Girona, 14 de febrer 1989*, Girona, Societat Catalana d'Ordenació Territorial, pàg. 55.

⁵ Referent al cas singular de l'Anoia, resulta interessant l'opinió d'Antoni Dalmau (en E. LLUCH i O. NELLO: 1984, op. cit, pàgs. 1073-1075). D'altra banda, tampoc no pot afirmar-se que els vincles Anoia-Bages siguin inexistents avui dia; com a dada significativa, es pot dir que, fora de Barcelona, la primera relació per nupcialitat de l'Anoia amb altres comarques és amb el Bages.

significativa vinculació amb Manresa i Vic (els raonaments expressats respecte Blanes, poden reproduir-se també aquí).

La regió de Ponent (o Catalunya de Ponent)

A les Terres de Ponent, la primacia de la ciutat de Lleida és abassegadora. Els seus 112.100 habitants representen més de la tercera part de la població regional. Aquest centre urbà cohesiona un espai, que té el seu origen polític en la divisió provincial de 1822, però que respon a una realitat geogràfica i a una tendència històrica patent. L'acceptació de l'àmbit territorial de la demarcació lleidatana és perceptible inclús en els sectors menys sospitosos de "provincialisme"; Miquel Pueyo afirma que "a les terres de Ponent, s'ha de reconèixer que la noció provincial ha quallat en el sistema de referències lèxiques i espacials dels habitants [...] Fins a cert punt, caldria preguntar-se si aquesta província -llevat del Solsonès i de l'esbocinada Cerdanya- no forma una mena d'unitat natural, almenys en la mentalitat dels seus habitants."⁶

La part meridional d'aquesta regió és constituïda per les terres del Pla, vertebrades per la N-II i els seus brançals. El seu grau de cohesió i la intensitat dels fluxos d'interrelació de tot ordre són ben remarcables. La importància de la seva producció agrària caracteritza l'activitat econòmica i el tarannà d'aquesta àrea⁷.

Històricament, els limitats fluxos externs de les terres pirinenques (la fusta, el ferro, la força de treball...) havien tingut, com a sortida meridional, les vies marcades pels cursos dels rius, confluents al Segre prop de Lleida. Les relacions transversals han estat sempre minses; l'autonomia funcional de les altes conques de la Noguera Pallaresa i del Segre té un

⁶ Miquel PUEYO (1984), *Lleida: ni blancs ni negres, però espanyols*, Barcelona, Edicions 62, pàg. 24.

⁷ Un assaig pioner en la caracterització d'aquesta regió econòmica, fou el d'Ernest LLUCH i Ramon SERÓ (1970), *La regió fruitera de Lleida*, Barcelona, Servei d'Estudis de Banca Catalana.

reflex històric en la presència de dues cases comtals diferenciades al Pallars i l'Urgell. La concessió de la capitalitat a Lleida significava el reconeixement de la seva importància en el Ponent català i la confirmació de la migració -esdevinguda segles enrere- dels centres rectors del bisbat de Ribagorça i del comtat d'Urgell vers les terres del Pla (a les ciutats de Lleida i Balaguer, respectivament).

El dinamisme de la Seu d'Urgell resulta insuficient per vertebrar la totalitat de l'espai pirinenc de les Terres de Ponent. Per a un pallarès, i no cal dir per a un ribagorçà, una dependència de la Seu d'Urgell no li comportaria un acostament de l'administració, sinó més aviat tot el contrari⁸. Les comarques de muntanya mereixen sens dubte un tractament específic, però no sembla que aquest hagi de passar per la creació d'un ens administratiu propi, sinó per l'activació del Consell de Muntanya i la potenciació de la capacitat d'actuació dels seus consells comarcals. Com afirma el geògraf Carles Carreras: "L'existència d'una comunitat de problemes -economia de muntanya, despoblament crònic, explotació semicolonial, etc.- no vol dir la necessitat de creació d'una comunitat administrativa i algú ha assenyalat, justament, la necessitat de fragmentar aquest conjunt, tot unit-ne els trossos a la plana per tal de possibilitar el desenvolupament."⁹

En aquest sentit, cal remarcar que el territori muntanyenc català comprèn també comarques com el Solsonès o la Garrotxa, que necessàriament compatibilitzaran el seu tractament diferenciat com a àrees de muntanya amb la pertinença a regions, les capitals de les quals són a les planes.

⁸ Com a dada significativa, es pot apuntar que la nupcialitat externa dels joves de l'Alt Urgell s'orienta, en ordre decreixent, vers Barcelona, la Noguera, el Segrià i el Solsonès, i no pas cap altra comarca de l'Alt Pirineu. Aquesta afirmació se sustenta en les dades de l'estudi de Miquel HERNÁNDEZ i Francesc CALAFELL (1993): "Mobilitat matrimonial i relacions comarcals a Catalunya", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 36, pàgs. 69-84.

⁹ Carles CARRERAS (1983): "Unitats socio-econòmiques", *Gran geografia comarcal de Catalunya*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, vol. 18, pàg. 425.

Ben divers, és el cas de la Val d'Aran, ja que no manquen arguments perquè compti amb una demarcació especial dins el Ponent català. Abocada a l'Atlàntic, l'Aran parla una variant dialectal de l'occità, les seves relacions amb les ciutats gascones sovint van ser més importants que amb la resta de Catalunya (fins el 1803 va pertànyer al bisbat de Comenge), secularment tingué un tractament específic en les divisions territorials catalanes i una administració autònoma. És de justícia, doncs, que l'Aran compti amb un tractament diferenciat en el context del Principat i, de fet, així ho estableix de manera contundent l'article tercer de la Llei sobre el règim especial de la Val d'Aran de 1990, en afirmar "no pot restar inclosa en cap divisió territorial pròpia de Catalunya que no sigui ella mateixa". En conseqüència, la inserció de la Val d'Aran en la regió de Ponent únicament hauria d'afectar els afers estatals, com ara la representació a Corts, i fins i tot la seva vinculació amb la Diputació hauria d'establir-se amb certes peculiaritats.

La regió Meridional (o Catalunya Meridional)

A la conca del Gaià (amb la Baixa Segarra i el Camp de Tarragona), comença la Catalunya Meridional. El Camp és una comarca-amfiteatre, però l'accidentada orografia que l'envolta no ha impedit mai la vinculació tarragonina amb el seu rerapaís immediat (Conca de Barberà i Priorat), ni tampoc amb les terres de l'Ebre. Avui dia, el principal factor cohesionador de la regió Meridional catalana és l'àrea metropolitana polaritzada per les ciutats de Tarragona (110.200 habitants) i Reus (87.700). Dins el triangle configurat per aquestes dues poblacions i Valls (20.100 habitants), hi ha la gran concentració industrial petroquímica i, en la façana litoral d'aquesta àrea, hi ha el continu turístic de Cambrils i Salou.

Des de mitjans segle XVIII -amb l'actiu comerç de l'aiguardent- i fins el sisè decenni del segle actual, Reus avantatjà en població la capital administrativa històrica, Tarragona. Encara avui, ambdues ciutats es reparteixen les funcions que fan

gravitar un extens territori sobre els nuclis urbans del Camp. L'afany de formar dues regions al Camp, només és comprensible des del punt de vista d'un estret localisme de campanar, que pretén que la "distància espiritual" entre Reus i Tarragona és superior a la que hi ha entre Barcelona i Madrid¹⁰. De cap manera, no es poden deslligar dos municipis limítrofes i dues ciutats unides per una autovia de solament 12 km; el Camp no sap de fronteres. No és menys cert, però, que només la rigidesa burocràtica explica la injusta tendència a prescindir de Reus a l'hora d'ubicar els serveis vinculats a una capitalitat que hauria de ser compartida realment.

Una problemàtica diferent, és la que s'observa a les terres de l'Ebre. El geògraf Carles Carreras remarca que en aquest país: "no existeix un centre urbà personalitzador, per bé que la ciutat de Tortosa [29.500 habitants i 35.000 amb l'immediat Roquetes] tingui un cert paper regional. La unitat d'aquestes terres prové en bona part de la seva situació molt perifèrica respecte al conjunt català, que ha contribuït a crear una certa consciència col·lectiva de subdesenvolupament o de marginació."¹¹

Aquest sentiment perifèric troba justificació, tanmateix, en un passat comú, reflectit en les regions tortosines històriques: bisbat i vegueria. També cal tenir present el relatiu aïllament físic de la conca de l'Ebre, però no es pot sobrevalorar el paper vertebrador del riu: Pierre Vilar, tot remarcant la importància dels congosts com a frontera, afirma que "tot el curs baix de l'Ebre és un joc d'obstacles"¹². Concretament, el congost de Benifallet delimita dues àrees a les terres de l'Ebre, la septentrional, abocada a Reus, i la meridional, realment vinculada amb Tortosa. Tal divisió és antiga i ben coneguda: "la influència de Tortosa més amunt de Benifallet ha anat disminuint progressivament. Des del segle XVIII, i amb la

¹⁰ Vegi's la defensa que el 1980 feia Josep Iglésies de la vegueria de Reus en E. LLUCH i O. NEL·LO (1984), op. cit., pàgs. 997-1012.

¹¹ C. CARRERAS, op. cit., pàg. 424.

¹² Pierre VILAR (1986): *Catalunya dins l'Espanya moderna*, Barcelona, Ed. 62, vol.I, pàg. 197.

intensificació del conreu de la vinya, Reus ha estat el centre comercial no solament del Priorat, sinó també a la Ribera de l'Ebre, a la Terra Alta i fins al Matarranya [...] a més, Reus ha disposat sempre d'un port millor (Salou o Tarragona) que Tortosa (els Alfacs o Sant Carles de la Ràpita)."¹³

Una prova de l'arrelada vinculació de la meitat septentrional de les terres de l'Ebre amb el Camp de Tarragona, apareix en el moment crucial de la divisió provincial, quan la candidatura reusenca rebé la solidaritat de poblacions de la Ribera i la Terra Alta, indiferents a les pretensions tortosines.¹⁴

Tot i amb això, la problemàtica d'aquest país i la seva excentricitat geogràfica explica l'actitud favorable de les institucions catalanes a l'adopció de mesures encaminades a dinamitzar i cohesionar les terres de l'Ebre. Ja el 1978 es va formar el Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre, que va esdevenir un cert reconeixement legal de l'àmbit territorial de la regió definida per l'agrupament del Baix Ebre, Montsià, Terra Alta i Ribera d'Ebre (comarca que els anys trenta havia estat inclosa en la vegueria de Reus). Aquesta definició territorial ha estat renovada amb la recent creació d'un Institut per al Desenvolupament de les Terres de l'Ebre (Llei 12/1993 de 4 de novembre). Tot plegat, juntament amb el considerable volum demogràfic de la zona (més de 130.000 habitants) podria justificar la consideració de les Terres de l'Ebre com una mena de sub-regió dins la Catalunya Meridional.

L'adscripció o no de la Ribera d'Ebre a aquest conjunt comarcal és un llarg contenciós, en el qual, darrerament, s'ha donat un pas molt significatiu: la recent reforma de les regions

¹³ Eulàlia DURAN i GRAU (1965): "Els límits de la regió de l'Ebre", Serra d'Or, núm. 9, pàg. 19.

¹⁴ En un altre ordre de coses, cal assenyalar que, encara avui dia, hi ha un problema de caire sociològic que afecta el paper de Tortosa en el seu entorn immediat (Baix Ebre i Montsià). Històricament, Tortosa fou la residència dels grups de poder, nobles terratinents i cúria eclesial, la qual cosa fa que entre la ciutat i el seu camp hi hagi un cert divorci amb un fonament social. A més, molts pobles han mantingut una dura i secular pugna per tal de deslliurar-se de la tutela tortosina i formar municipis plenament independents.

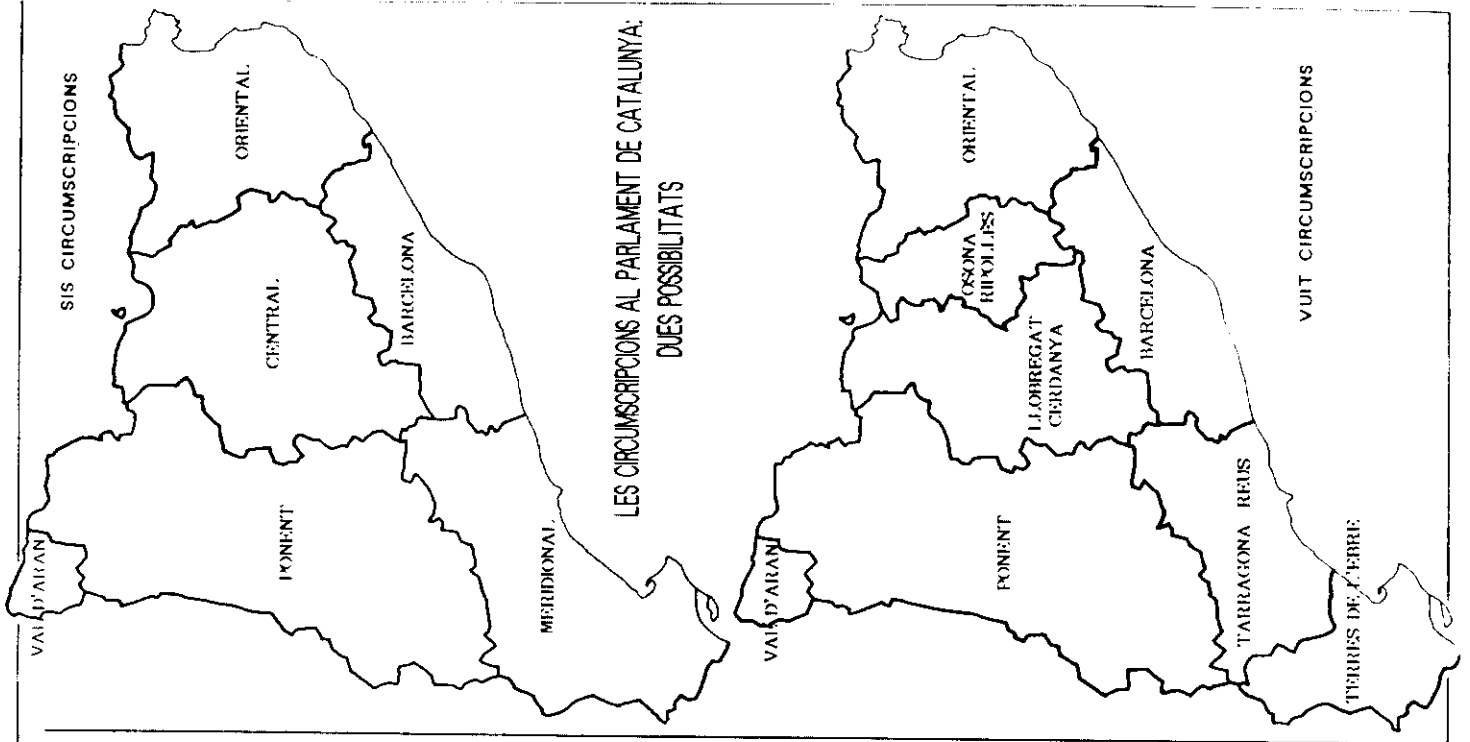
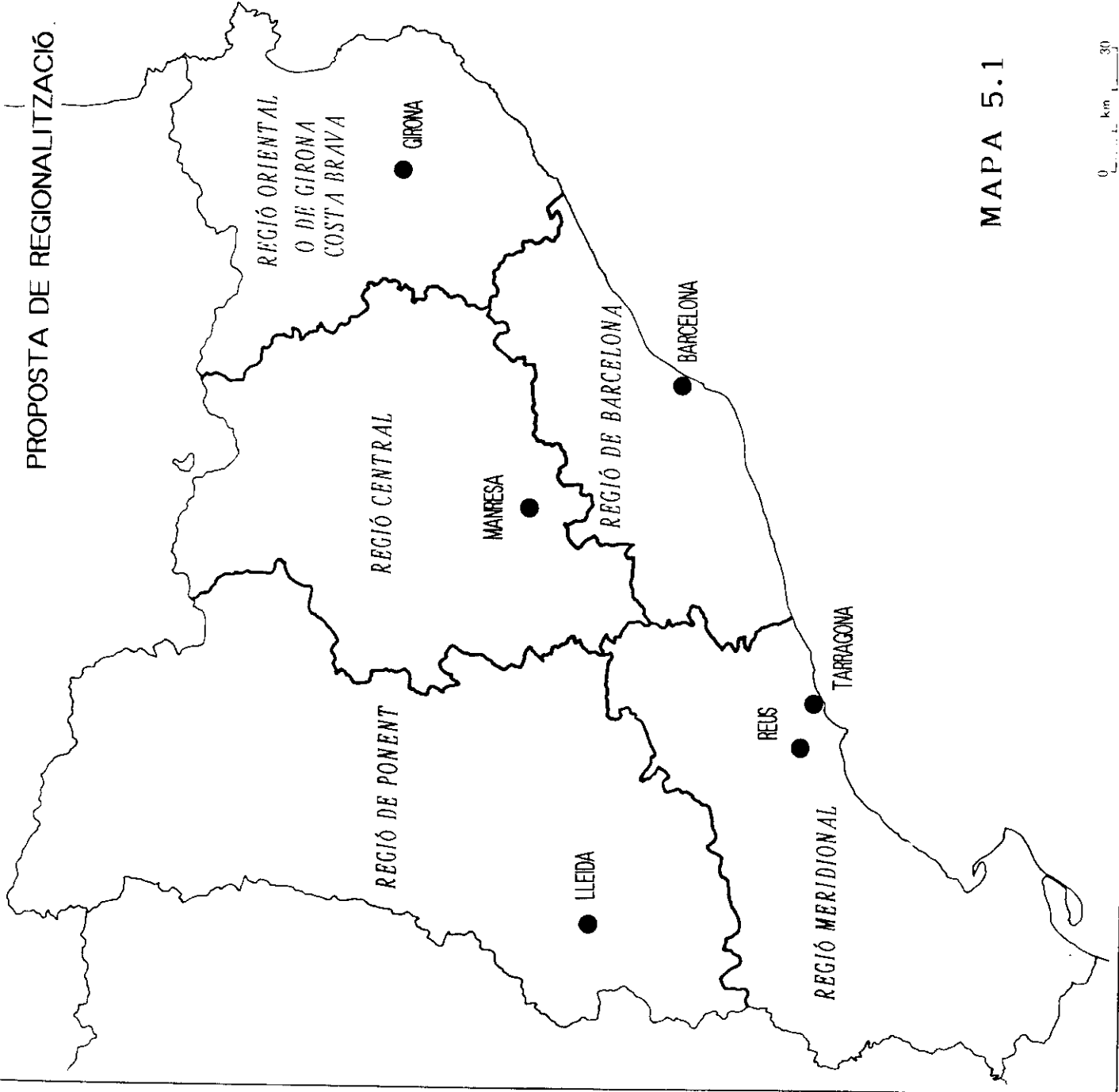
sanitàries ha comportat l'adscripció dels sectors sanitaris del Priorat i la Ribera d'Ebre a la regió sanitària de Tarragona i, consegüentment, la seva desvinculació de la regió de Tortosa.¹⁵ En el cas, doncs, que les Terres de l'Ebre formessin una sub-regió o demarcació especial, la Ribera n'hauria de restar exclosa, ja que no té sentit institucionalitzar una divisió que ja avui dia és qüestionada pels habitants d'aquesta comarca. Per descomptat, que aquesta desvinculació no hauria d'impedir de cap manera la participació dels consells comarcals de l'Alta i Baixa Ribera (àrees de Flix i Móra d'Ebre) en els projectes comuns que es poguessin endegar, en afers tals com la promoció turística, les comunicacions, etc. Al capdavant, la permanència de totes les comarques de l'Ebre dins la Catalunya Meridional assegura la permeabilitat d'iniciatives entre una hipotètica àrea tortosina i la resta de la regió.

La regió de Barcelona

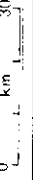
La regió metropolitana de Barcelona té una delimitació força acceptada; correspon, concretament, a les terres centrals del litoral: Penedès, Vallès, Maresme, Baix Llobregat i Pla de Barcelona. El seu límit occidental és, per tant, la serralada Pre-litoral; pel sud, arriba fins a les serres del Montmell i Bonastre, que fan de termenal amb el Camp de Tarragona, mentre que pel nord s'estén fins la Selva. Aquest espai abasta la major part de la Depressió Pre-litoral, que Pau Vila va denominar el "carrer Major" de Catalunya.

¹⁵ DOGC de 30 de març de 1994. Val a dir, que fins i tot les anàlisis de nupcialitat denoten l'escassa vinculació de la Ribera amb la resta de comarques de l'Ebre: el major nombre de matrimonis de riberencs amb gent d'altres comarques es registren, per aquest ordre, amb el Barcelonès, Baix Camp, Priorat i Tarragonès (HERNÁNDEZ-CALAFELL, op. cit.).

PROPOSTA DE REGIONALITZACIÓ



MAPA 5.1



La definició històrica d'aquesta regió és clara, ja que es correspon pràcticament amb l'antic comtat i bisbat de Barcelona. La unitat d'aquest territori fou reconeguda en la divisió territorial de la Generalitat republicana, bé que li manllevà el Penedès. El Pla Director de l'Àrea Metropolitana de Barcelona de 1966 preveia ampliar aquest àmbit regional a la part del Penedès inclosa en aquesta província (Alt Penedès i Garraf). Tanmateix, la supressió de la Corporació Metropolitana el 1987 va anar acompanyada de l'endegament d'un Pla Territorial Parcial -que en l'actualitat està en fase d'elaboració- que, si bé inicialment es referia únicament a l'anomenada Regió Primera, a la pràctica s'ha ampliat al mateix àmbit de 1966, que és també el que contempla el Pla Territorial de Catalunya.

La regió metropolitana s'articula mitjançant una densa xarxa de comunicacions, la carcassa de la qual és el vuit ferrocarril català, una infraestructura que aviat tindrà la seva rèplica en les autopistes. No cal dir que és l'àrea on la influència barcelonina és més clara i la concentració de la població més forta (hi viuen set de cada deu catalans). Sembla lògic que aquesta regió tingui un tractament diferenciat, atesa la seva problemàtica específica de caire metropolità.

Certament, el grau d'urbanització presenta una clara asimetria entre el nord i el sud del Pla de Barcelona: el creixement demogràfic més fort s'ha orientat tradicionalment vers el Vallès, mentre que el Penedès ha jugat, de sempre, un paper de transició, de terra de marca. És significatiu que l'adscripció del Penedès a la província de Tarragona el 1822 no fos pràcticament contestada des de la comarca (excepte per Sitges). La clau d'aquest allunyament, real i psicològic, respecte de Barcelona ha estat l'obstacle que ha representat el desert humà del massís del Garraf; però, avui dia, amb les noves comunicacions, la plena integració del Penedès en la regió barcelonina es fa a un ritme accelerat.

La inclusió del Baix Penedès en aquesta regió sembla justificada, no sols des d'un punt de vista funcional, sinó també en atenció a la unitat històrica, social i econòmica de

tot el Penedès, tal com van reivindicar el 1988 un nombrós grup d'alcaldes de les actuals tres comarques penedesenques¹⁶.

5.2.2 LA DEMARCACIÓ TERRITORIAL DE LES REGIONS

En general, les demarcacions regionals que es proposen en aquest treball són formades per l'agrupament de comarques actuals senceres:

- a) La Regió de Barcelona és integrada per l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Baix Penedès, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.
- b) La Regió Central és constituïda per l'Anoia, el Bages, el Berguedà, la Cerdanya, Osona, el Ripollès i el Solsonès.
- c) La Regió Meridional és l'aplec de l'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Ebre, la Conca de Barberà, el Montsià, el Priorat, la Ribera d'Ebre, el Tarragonès i la Terra Alta.
- d) La Regió Oriental és l'unió de l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany i la Selva.
- e) La Regió de Ponent és la reunió de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, les Garrigues, la Noguera, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià, l'Urgell i la Val d'Aran.

Hi ha, però, algunes excepcions, que cal relacionar:

- a) De l'actual comarca de l'Anoia, la Llacuna, Cabrera d'Igualada, Piera, els Hostalets de Pierola, Masquefa i el

¹⁶ "Pacto del Penedès" (1987), *CEUMT*, Barcelona, n. 101, pàgs. 80-83. Pot veure's una altra reivindicació de la unitat penedesenca en l'escrit d'Albert Virella i Bloda (en E. LLUCH i O. NELLO, 1984, op. cit., pàgs. 990-996). Tanmateix, els municipis de l'Arboç, Banyeres del Penedès, el Montmell, Santa Oliva i el Vendrell, van respondre a la consulta sobre l'adscripció comarcal reivindicant la unificació del Penedès. Val a dir, que l'anàlisi de la nupcialitat comarcal a què hom ja s'ha referit (HERNÁNDEZ-CALAFELL) confirma que els vincles majoritaris del Baix Penedès s'orienten vers el Barcelonès, Garraf i Alt Penedès.

Bruc¹⁷, resten dins de la Regió de Barcelona; Bellprat¹⁸ passa a la Regió Meridional; Montmaneu¹⁹ s'integra a la Regió de Ponent.

¹⁷ Tots aquests municipis pertanyien històricament a la vegueria del Penedès (l'actual denominació de Cabrera d'Igualada és posterior a la seva adscripció al partit judicial d'aquesta ciutat i conseqüència de la necessitat d'evitar confusions amb Cabrera de Mar). Avui dia, la seva vinculació amb Igualada és feble, sent predominant l'atracció per part de les poblacions del Penedès o el Baix Llobregat. Els estudis sobre mobilitat obligada assenyalen el sector de Piera com a part de la regió metropolitana de Barcelona, en tant que la Llacuna pertany a l'àrea de cohesió de Vilafranca del Penedès. A l'enquesta de 1932, la majoria d'aquests municipis manifestaren que pertanyien a la comarca de l'Alt Penedès (només, Pierola afirmà pertànyer a les comarques d'Igualada i Martorell i el Bruc a la d'Igualada). Tanmateix, el mercat principal era Vilafranca del Penedès (en el cas de la Llacuna), Sant Sadurní d'Anoia (cas de Piera) o Martorell (cas de Masquefa). El Bruc i els Hostalets de Pierola indicaven una major vinculació mercantil amb Igualada; avui dia, però, el centre rodal del Bruc és Esparreguera, i el dels Hostalets de Pierola, Piera. La resta de municipis mantenen la inserció comercial detectada en aquella enquesta. La Llacuna i Cabrera d'Igualada haurien d'integrar-se en la nova comarca formada al llarg del riu de Bitlles (en l'actualitat, Cabrera pertany a l'àrea bàsica de salut de Sant Sadurní d'Anoia i al districte telefònic de Martorell, en tant que la Llacuna depèn de l'oficina de correus de Sant Sadurní d'Anoia i del districte telefònic de Vilafranca del Penedès). Cal notar que l'adscripció barcelonina de Cabrera es proposa en funció de la major vinculació de la capital del municipi -Canaletes- amb Sant Quintí de Mediona, Sant Pere de Riudebitlles i Sant Sadurní d'Anoia, sense ignorar, però, que el nucli de Cabrera d'Anoia s'inseriria millor en la rodalia de Capellades. D'altra banda, Piera, els Hostalets de Pierola i Masquefa podrien integrar-se en la comarca de Martorell, de l'oficina postal i districte telefònic del qual depenen. El 1987, l'Ajuntament de Masquefa va adherir-se a la petició de creació de la comarca de Montserrat o del Baix Llobregat Nord; en l'actualitat pertany a l'àrea bàsica de salut de Martorell, a l'arxiprestat de Montserrat i depèn de l'oficina de l'INEM de Martorell (igualment com els Hostalets de Pierola). El Bruc s'hauria d'incorporar a la comarca de Martorell (en l'actualitat, pertany a l'ABS i estafeta de correus d'Esparreguera, així com a l'arxiprestat de Montserrat i districte telefònic de Martorell).

¹⁸ Aquest municipi manifestà en l'enquesta de 1932 que pertanyia a la Segarra i que anava a mercat a Santa Coloma de Queralt. Es proposa que formi part de la nova comarca de la Baixa Segarra i, per tant, de la Regió Meridional. En l'actualitat, pertany al mercat laboral de Santa Coloma de Queralt, a la seva àrea bàsica de salut, a la província telefònica de Tarragona (districte de Santa Coloma de Queralt) i també a la província postal de Tarragona.

¹⁹ Aquest municipi (on hi ha l'àrea de servei de la Panadella) manifestà en l'enquesta de 1932 que pertanyia a la Segarra i que anava a mercat a Sant Guim de Freixenet. Efectivament, la seva vinculació a aquesta població és molt clara, per la qual cosa hauria de formar part de la rodalia de Cervera i, per tant, de les Terres de Ponent. En l'actualitat, forma part del mercat laboral de Cervera.

- b) De l'actual comarca del Vallès Oriental, Aiguafreda, Castellcir, Castellterçol, Granera i Sant Quirze Safaja²⁰, s'inclouen a la Regió Central.
- c) De l'actual comarca del Maresme, Malgrat de Mar, Palafolls i Tordera (vegi's la proposta de creació de la comarca de la Baixa Tordera), s'integren a la Regió Oriental.
- d) De l'actual comarca de la Selva, Breda i Riells i Viabrea (vegi's la proposta de creació de la comarca del Baix Montseny), passen a la Regió de Barcelona.
- e) De l'actual comarca del Ripollès, Camprodon, Llanars, Molló, Sant Pau de Segúries, Setcases i Vilallonga de Ter (vegi's la proposta de creació de la comarca de la Vall de Camprodon), s'inclouen a la Regió de Girona.
- f) De l'actual comarca de les Garrigues, Tarrés²¹, passa a la Regió Meridional.
- g) De l'actual comarca de la Segarra, Torà i Ivorra (vegi's la proposta de creació de la comarca de l'Alta Segarra), s'integren a la Regió Central.
- h) De l'actual comarca de la Conca de Barberà, Passanant²² s'inclou a la Regió de Ponent.

²⁰ Tots ells pertanyien històricament a les vegueries de Manresa, de Vic o bé a la sots-vegueria del Moianès (posteriorment, encara Castellcir i Granera van formar part, respectivament, dels partits judicials de Vic i Manresa, on troben encara serveis com l'administració d'hisenda). Les anàlisis actuals exclouen aquests municipis del que s'entén per regió metropolitana de Barcelona des d'un punt de vista funcional. En l'enquesta de 1932, Aiguafreda manifestà ser de la comarca del Congost i la resta de municipis del Moianès. Tot i que l'adscripció d'Aiguafreda a la Catalunya Central sembla discutible (en consulta popular, es decidí el 1987 la seva pertinença al Vallès Oriental), un s'hi decanta en funció de la seva potencial adscripció a la comarca de la Plana Sud (Tona-Centelles); en l'actualitat, pertany a l'àrea bàsica de salut de Centelles i al mercat laboral de Vic. Pel que fa als pobles del Moianès, cal assenyalar que, actualment, Castellterçol exerceix com a centre comercial bàsic i com a polaritat de la mobilitat laboral de tots plegats. Per tant, haurien de formar part (amb Moià i l'Estany) de la mateixa comarca del Moianès (a l'àrea bàsica de salut i arxiprestat del qual pertanyen) i, consegüentment, de la Regió Central.

²¹ Tarrés pertany a l'arxiprestat de la Conca de Barberà i el 1987 va demanar la seva adscripció a la comarca de l'Espluga de Francolí, població amb la qual té una més estreta vinculació.

²² El municipi segarrenc de Passanant manifestà, ja en l'enquesta de 1932, la seva major vinculació comercial amb Tàrraga. En l'actualitat, la comunicació amb Tàrraga és ràpida i fàcil; sembla, doncs, raonable la seva inclusió en la comarca d'aquella ciutat lleidatana, a l'àrea bàsica de

i) De l'actual comarca del Baix Penedès, Bonastre (vegi's la proposta de creació de la comarca del Baix Gaià) passa a la Regió Meridional.

5.2.3 LES FUNCIONS DE LES REGIONS

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

Les regions com a divisió administrativa de l'Estat

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

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

salut de la qual pertany. Cal afegir que és convenient que la nova comarca de Tàrrrega s'anomeni Urgell-Vall del Corb, per recollir millor la personalitat dels municipis meridionals.

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

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

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

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

LA REFORMA TERRITORIAL PER A L'ESTAT:
LES NOVES PROVÍNCIES



MAPA 5.2

Segons la Llei 5/85 de 19 de juny (art. 162), que regula l'atribució d'escons en funció de la població, a Catalunya li corresponen en l'actualitat 47 diputats. L'aplicació d'aquesta normativa electoral a les cinc regions que es proposen només augmentaria en un diputat la representació catalana. El reajustament de límits comportaria la pèrdua d'un diputat a la província de Tarragona (regió Meridional) i de tres a la província (regió) de Barcelona. Així, doncs, dels cinc diputats que correspondrien a la província de Manresa (regió Central), quatre serien manllevats de dues de les actuals províncies catalanes i sols un, aplicant els mateixos criteris de proporcionalitat demogràfica, s'obtindria d'una província no catalana. La província espanyola que el perdria seria, d'acord amb el cens actual, Màlaga; val a dir, però, que la província que el cedís en el futur podria ser una altra, segons l'evolució de la població censada.

Per altra banda, cal observar que la hipotètica conversió de Catalunya en província única comportaria la reducció de la representació catalana en cinc diputats, d'acord amb els mateixos criteris de proporcionalitat vigents.

Quadre 5.2

Diputats a Corts per Catalunya

	Actualment	Província única	Proposta	
BARCELONA	32		BARCELONA	29
GIRONA	5		GIRONA	5
LLEIDA	4		LLEIDA	4
TARRAGONA	6		TARRAGONA	5
			MANRESA	5
CATALUNYA	47	42		48

Més considerables, són les repercussions de la remodelació del mapa provincial pel que fa al nombre de senadors, ja que la llei atorga a cada província quatre escons d'elecció directa. Aixó faria incrementar de 23 a 27 el total de senadors catalans (xifra que es reduiria a només 11 representants cas de convertir-se Catalunya en província única). Tanmateix, aquest

nou desequilibri no seria pas el més greu en una cambra que és sotmesa a un procés de redefinició, que possiblement comportarà, en un futur no llunyà, un replantejament del seu sistema de constitució.

Quadre 5.3

Senadors per Catalunya

	actualment	Província única	proposta
4 per província	16	4	20
1 per comunitat autònoma	1	1	
1 per milió d'habitants	6	6	6
CATALUNYA	23	11	27

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

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

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

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

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

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

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

responsabilitat política. S'ha de comptar, per tant, amb les diputacions.

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

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

En atenció a la llei electoral (art. 204 de la Llei 5/85 de 19 de juny), les regions comptarien amb el nombre de diputats que s'expressa en el quadre 5.4.

Quadre 5.4

Nombre de membres de les diputacions

actualment		segons la proposta	
BARCELONA	51	BARCELONA	51
GIRONA	27	ORIENTAL (Girona)	25
LLEIDA	25	PONENT (Lleida)	25
TARRAGONA	27	MERIDIONAL (Tarragona-Reus)	27
		CENTRAL (Manresa)	25
TOTAL	130		153

5.2.4 UNA POSSIBILITAT A DEBATRE: LES SUB-REGIONS

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

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

a) La sub-regió de les Terres de l'Ebre estaria formada per les actuals comarques del Baix Ebre, el Montsià i la Terra Alta, amb capital a Tortosa.

b) La sub-regió d'Osona-Ripollès, que tindria Vic com a capital, estaria integrada per les actuals comarques d'Osona i el Ripollès sense la vall de Camprodon. A més, en podrien formar part els municipis de Sant Feliu Sasserra (Bages) i Santa Maria de Merlès (Berguedà), en funció de la seva inclusió dins la nova comarca del Lluçanès (vegi's, més endavant, la proposta sobre aquest particular). Inversament, el municipi de Collsuspina dependria de Manresa, atesa la seva adscripció a la nova comarca del Moianès²³.

La creació d'aquestes dues sub-regions presenta avantatges i inconvenients que haurien de ser valorats abans d'adoptar-ne una resolució definitiva. Entre els aspectes positius, hom pot esmentar l'apropament de l'administració al ciutadà, la possibilitat d'assolir un major consens al voltant de la reforma regional que es proposa, i un millor encaix del sector de l'actual comarca del Ripollès que es proposa adscriure a la

²³ Reclamada per l'Ajuntament el 1987, amb motiu de la consulta respecte de l'adscripció comarcal. Collsuspina pertany a l'arxiprestat del Moianès.

Catalunya Central en funció de la seva vinculació dominant amb Vic. Pel que fa als aspectes negatius, es poden apuntar un risc d'increment de la burocràcia perifèrica, la possibilitat de generar un greuge comparatiu en altres ciutats i comarques catalanes que no assolirien aquest rang, i una pèrdua de la claretat i simplicitat de l'esquema en cinc regions i, per tant, un cert confusionisme de l'administrat.

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

En el cas d'acceptar-se la legalització d'aquestes dues sub-regions, caldria cercar un nom per a la resta de les contrades de les regions de què formen part. Pel que fa a la regió Central, un cop creada la sub-regió d'Osona-Ripollès, el terme Llobregat-Cerdanya esdevé adequat per designar la resta del territori regional, ja que, per una banda, el topònim Llobregat, pres en el sentit de conca hidrogràfica, aplega la major part de les valls d'aquest territori, mentre que Cerdanya designa amb propietat la comarca situada a l'altre vessant del Pre-pirineu, que pertany a la conca del Segre. Pel que fa a la regió Meridional, una vegada reconeguda la personalitat de les Terres de l'Ebre, el topònim més escaient per designar la resta del territori regional, atesa la manca d'una unitat fisiogràfica, sembla que s'ha de referir a un fet urbà que caracteritza les contrades immediates a la principal aglomeració demogràfica de la demarcació; en aquest sentit, es proposa el terme Tarragona-Reus.

El reconeixement jurídic de la personalitat de la Val d'Aran i la seva consegüent individualització, als efectes que estableix l'Estatut d'Autonomia, no aconsella d'alterar la denominació de Regió de Ponent, ja que aquest és un topònim que es continuarà

referint a la gran majoria de les contrades de la demarcació i perquè aquesta no haurà de delegar a Vielha un paquet de funcions homologable al de les dues capitals sub-regionals abans esmentades.

Així doncs, Catalunya podria comptar, a efectes limitats, amb aquestes vuit unitats administratives:

	POBLACIÓ	SUPERFÍCIE
REGIÓ DE BARCELONA	4.290.374	3.528,80
REGIÓ ORIENTAL	494.841	4.982,60
REGIÓ DE PONENT*	332.589	9.978
LLOBREGAT-CERDANYA	288.212	4.784,40
OSONA-RIPOLLÈS	143.106	1.995,70
TARRAGONA-REUS	372.291	3.585,10
TERRES DE L'EBRE	131.897	2.436,60
VAL D'ARAN	6.184	620,5
CATALUNYA	6.059.494	31.895,50

* Sense la Val d'Aran

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

- A Vic i Tortosa, hi hauria una oficina tècnica al servei, tant de la diputació respectiva com de la Generalitat, amb la finalitat de gestionar els afers que es puguin suscitar des de les comarques i municipis de les sub-regions, evitant, així, la

necessitat de desplaçar-se a Manresa o a les ciutats del Camp de Tarragona²⁴.

- El Govern de la Generalitat podria utilitzar, potestativament, aquestes àrees com a àmbit territorial per a la prestació de determinats serveis. Aquest fet ja es produeix en l'actualitat en el cas de la regió sanitària de Tortosa. Endemés, la planificació territorial hauria de fer-se tenint present l'existència d'aquestes sub-regions.

- Circumscripció electoral al Parlament de Catalunya (aspecte, aquest, que requereix una anàlisi detallada).

Les circumscripcions electorals al Parlament de Catalunya

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

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

²⁴ Aquesta possibilitat ja és contemplada per la Diputació de Lleó, que té una oficina a Ponferrada, per tal d'atendre les gestions suscitées al Bierzo.

assignació mínima de diputats. Aquests diputats designats en funció del territori podrien augmentar-se en total de 18 a 25, de la manera que s'expressa en el quadre 5.5, tant si s'admet la formació de les sub-regions de les Terres de l'Ebre i Osona-Ripollès, com si només es compta amb el diputat corresponent a la Val d'Aran.

Quadre 5.5

Diputats al Parlament de Catalunya

	actualment	properes eleccions (cens 1991)
BARCELONA	85	85
GIRONA	17	18
LLEIDA	15	14
TARRAGONA	18	19
CATALUNYA	135	136

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

	assignació directa	Població (cens 1991)	total
BARCELONA	6	78	78
CENTRAL	6	8	14
MERIDIONAL	6	9	15
ORIENTAL	6	9	15
PONENT	6	6	12
VAL D'ARAN	1		1
CATALUNYA	25	110	135

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

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

5.3 LES COMARQUES I ELS MUNICIPIS

5.3.1 ESBÓS D'UN NOU MAPA COMARCAL

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

a) Les comarques han de respondre, en primer lloc, a una realitat humana, a un espai de relacions intenses i quotidianes en tots els ordres (comercial, laboral, d'estudi, de lleure, etc.). Caldrà, doncs, comptar amb l'existència d'un o més centres urbans que organitzin el territori, a través d'una xarxa de comunicacions que en possibiliti les interrelacions. És interessant, endemés, que les noves comarques responguin a una realitat socio-econòmica compartida, bé per l'homogeneïtat de les activitats, bé per la seva complementaritat.

b) Les comarques que compleixen els requisits funcionals anteriors tenen, generalment, arrels històriques i són percebudes popularment en l'organització de l'espai. En aquest sentit, les comarques han de ser també àrees recognoscibles des d'un punt de vista sociològic.

c) De l'anàlisi dels llindars de població en les divisions territorials i en la legislació, es desprèn la conveniència que les noves comarques tinguin més de 5.000 habitants. Les excepcions haurien de limitar-se a aquells indrets amb unes característiques geogràfiques molt específiques: valls pirinenques, altiplans poc poblats i allunyants dels centres urbans... Tot i això, en cap cas, les noves comarques haurien de tenir menys de 3.000 habitants.

d) Les dimensions de les noves comarques han de permetre un desplaçament ràpid al centre o centres urbans principals. Caldrà que les comarques no depassin els 300 km² d'extensió, que la distància mitjana a la ciutat que exerceixi la capitalitat sigui de l'ordre de 10 km (de manera que la majoria de la població de la comarca en visqui a menys d'un quart d'hora per carretera) i que cap nucli de població amb ajuntament no resti a més de mitja hora de la capital. No obstant això, en qualsevol divisió territorial d'un país amb les diversitats demogràfiques catalanes, aquests paràmetres no poden ser més que orientatius.

e) Convé que les comarques no estiguin formades per un nombre de municipis massa gran, per tal de facilitar la participació i identificació de tots ells amb l'ens comarcal. Cal tenir present que en l'actualitat hi ha comarques que apleguen més de 50 municipis.

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

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

El mapa comarcal que es presenta aquí redueix les municipalies proposades el 1981 per Lluís Casassas i Joaquim Clusa de 126 a 108 (sense comptar el municipi de Barcelona). Aquesta minva es deriva de l'aplicació dels següents principis: descartar la creació de comarques monomunicipals; evitar, si és possible, l'existència de comarques amb menys de 5.000 habitants; bandejar la delimitació de comarques amb escassa coherència funcional, estretament vinculades i ben comunicades a centres urbans propers; no separar continus urbans (llevat del cas peculiar de Barcelona); i agrupar algunes rodalies que aïlladament tindrien escassa entitat.

Val a dir que algunes de les actuals comarques podrien romandre sense modificacions significatives. És el cas de l'Alta Ribagorça, el Baix Penedès, la Cerdanya, el Garraf, el Pallars Sobirà, el Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell, el Priorat, la Terra Alta i la Val d'Aran.

La major part de les noves comarques vindrien definides per l'àrea d'atracció d'un nucli urbà principal: Agramunt, Arenys de Mar, Bellpuig, Besalú, Caldes de Montbui, Camprodon, Capellades, Cassà de la Selva, Deltebre, l'Escala, l'Espluga de Francolí, Flix, la Garriga, Guissona, Llançà, Lloret de Mar, Manlleu, Moià, Mollet del Vallès, Palafrugell, Palamós, la Pobla de Segur, Prats de Lluçanès, Sant Celoni, Sant Feliu de Guíxols, Sant Quirze de Besora, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç de Castellet, Santa Coloma de Queralt, Súria, Torelló, Torredembarra o Torroella de Montgrí.

Un cert nombre de comarques es formarien en espais polaritzats per dos o més nuclis urbans pròxims: Alcanar-Sant Carles de la Ràpita, Anglès-Amer, Artés-Sallent, Artesa de Segre-Ponts-Oliana, Bagà-la Pobla de Lillet-Guardiola de Berguedà, Blanes-Tordera-Malgrat de Mar, Calaf-Torà, Calella-Pineda de Mar, Cambrils-Salou-Vila-seca, Centelles-Tona, Gironella-Puig-reig, Hostalric-Vidreres, Martorell-Esparreguera-Olesa de Montserrat-Sant Andreu de la Barca-Piera, Molins de Rei-Sant Vicenç dels Horts, Premià de Mar-el Masnou-Vilassar de Mar, Ribes de Freser-

Campdevàdol, Roses-Castelló d'Empúries, Sant Boi de Llobregat-Gavà-el Prat de Llobregat, Solsona-Cardona o Ulldesona-la Sénia.

Tres comarques correspondrien a continus urbans immediats a Barcelona: Sant Adrià de Besòs-Santa Coloma de Gramenet-Badalona-Montgat-Tiana (Besòs); l'Hospitalet de Llobregat-Cornellà de Llobregat-Esplugues de Llobregat-Sant Just Desvern-Sant Joan Despí-Sant Feliu de Llobregat (Baix Llobregat Est); i Rubí-Sant Cugat del Vallès-Cerdanyola del Vallès-Montcada i Reixac-Ripollet (Vallès-Collserola).

Finalment, algunes comarques tindrien polaritats febles. Es tractaria d'espais que assolirien aquest rang administratiu amb mires a fomentar un cert reequilibri territorial. Es formarien en àrees allunyades de la seva actual capital comarcal, amb unes característiques geogràfiques pròpies i una dimensió territorial i demogràfica prou gran per a esdevenir àrees de gestió comuna dels seus interessos. La seva creació evitaria, alhora, l'existència de comarques amb un nombre excessiu de municipis. Aquestes comarques tindrien com a centres: l'Ametlla-el Perelló, Arbúcies-Sant Hilari Sacalm (Guillerries), Alcover-la Selva del Camp (Camp-Prades), Cardedeu-Llinars del Vallès (Vallès Oriental), Celrà-Bàscares (Gironès-Empordà), la Granadella (Garrigues Altes), la Jonquera (l'Albera), Hostalric-Vidreres (Selva Sud), el Pla de Santa Maria (Alt Camp-Gaià), Seròs-Aitona (Baix Segre), Almenar (Alt Segrià) i Mont-roig del Camp-Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant (Baix Camp Sud).

A continuació s'inclou un llistat de les 108 noves comarques que es presenten com a proposta de discussió, apuntant-ne una possible denominació, el municipi o municipis que podrien ser-ne capital, i la seva població. Seguidament, se'n fa un resum per trams de població.

REGIONS	NOMBRE DE COMARQUES
BARCELONA	22 (més el municipi de Barcelona)
CENTRAL	22
MERIDIONAL	21
ORIENTAL	24
PONENT	18
VAL D'ARAN	1
CATALUNYA	108 + 1

REGIÓ DE BARCELONA

(22 comarques més el municipi de Barcelona)

Municipi de Barcelona	1.643.542
MONTSENY (Sant Celoni)	24.736
VALLÈS ORIENTAL (Cardedeu)	19.016
VALLÈS - CONGOST (la Garriga)	19.427
VALLÈS - GRANOLLERS (Granollers)	90.197
VALLÈS CENTRAL (Mollet del Vallès)	111.637
CALDES (Caldes de Montbui)	27.140
EL RIPOLL (Sabadell)	248.438
VALLÈS OCCIDENTAL (Terrassa)	168.245
VALLÈS - COLLSEROLA (Cerdanyola del Vallès - Rubí)	199.092
MONTSERRAT SUD (Martorell)	83.866
ALT PENEDEÈS (Sant Sadurní d'Anoia)	24.201
PENEDEÈS CENTRAL (Vilafranca del Penedès)	45.563
BAIX PENEDEÈS (el Vendrell)	38.919
PENEDEÈS - GARRAF (Vilanova i la Geltrú)	76.915
BAIX LLOBREGAT CENTRAL (Sant Vicenç dels Horts)	71.270
DELTA DEL LLOBREGAT (Sant Boi de Llobregat)	263.086
BAIX LLOBREGAT EST (Sant Feliu de Llobregat - l'Hospitalet de Llobregat)	479.871
BESÒS (Badalona)	397.988
BAIX MARESME (Premià de Mar)	82.996
MARESME CENTRAL (Mataró)	110.935
ALT MARESME SUD (Arenys de Mar)	32.389
ALT MARESME NORD (Calella - Pineda de Mar)	31.905

REGIÓ CENTRAL

(22 comarques)

SOLSONÈS - CARDENER (Solsona - Cardona)	15.991
ALTA SEGARRA (Calaf)	7.437
CONCA D'ÒDENA (Igualada)	55.211
ANOIA (Capellades)	10.084
CERDANYA (Puigcerdà)	12.396
ALT BERGUEDÀ (Bagà)	6.186
BERGUEDÀ - VALL DE LORD (Berga)	20.238
BAIX BERGUEDÀ (Gironella - Puig-reig)	12.902
BAGES NORD (Navàs)	9.285
BAGES OCCIDENTAL (Súria)	8.481
BAGES ORIENTAL (Sallent)	19.602
BAGES CENTRAL (Manresa)	89.249
MONTSERRAT NORD (Sant Vicenç de Castellet)	13.627
MOIANÈS (Moià)	7.523
LLUÇANÈS (Prats de Lluçanès)	8.220
VALLS DE RIBES - FRESER (Ribes de Freser - Campdevàrol)	6.810
RIPOLLÈS (Ripoll)	16.151
BESORA (Sant Quirze de Besora)	3.466
VALL DEL GES (Torelló)	15.384
PLANA - COLLSACABRA (Manlleu)	30.114
PLANA DE VIC - GUILLERIES (Vic)	43.627
PLANA SUD (Centelles - Tona)	19.334

REGIÓ MERIDIONAL

(21 comarques)

BAIXA SEGARRA (Santa Coloma de Queralt)	3.258
CONCA DE BARBERÀ (Montblanc)	9.649
CONCA - PRADES (l'Espluga de Francolí)	5.620
PRIORAT (Falset)	9.475
ALTA RIBERA D'EBRE (Flix)	9.975
BAIXA RIBERA D'EBRE (Móra d'Ebre)	13.080
TERRA ALTA (Gandesa)	12.945
BAIX EBRE (Tortosa)	40.903
LA SÈNIA (Ulldecona - la Sènia)	10.034
ELS ALFACS (Sant Carles de la Ràpita -Alcanar)	18.600
MONTSIÀ (Amposta)	24.920
DELTA DE L'EBRE (Deltebre)	18.181
L'AMETLLA - EL PERELLÓ (l'Ametlla de Mar)	6.314
CAMP SUD (Mont-roig del Camp - Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant)	10.242
CAP DE SALOU (Cambrils - Vila-seca i Salou)	34.194
BAIX CAMP (Reus)	101.176
CAMP - PRADES (Alcover - la Selva del Camp)	9.086
TARRAGONÈS (Tarragona)	122.021
BAIX GAIÀ (Torredembarra)	15.336
ALT CAMP (Valls)	24.606
ALT CAMP - GAIÀ (el Pla de Santa Maria)	4.573

REGIÓ ORIENTAL

(24 comarques)

VALL DE CAMPRODON (Camprodon)	4.206
GARROTXA OCCIDENTAL (Olot)	37.200
GARROTXA ORIENTAL (Besalú)	5.394
L'ALBERA (la Jonquera)	5.791
COMTAT DE PERALADA (Peralada)	5.179
CAP DE CREUS (Llançà)	6.777
GOLF DE ROSES (Roses)	17.139
ALT EMPORDÀ (Figueres)	44.477
BAIX FLUVIÀ (l'Escala)	9.474
MONTGRÍ (Torroella de Montgrí)	10.107
CAP DE BEGUR (Palafrugell)	23.669
BADIA DE PALAMÓS (Palamós)	18.577
VALL D'ARO (Sant Feliu de Guíxols)	22.733
BAIX EMPORDÀ (la Bisbal d'Empordà)	12.998
GIRONÈS - EMPORDÀ (Celrà - Bàscara)	13.258
PLA DE L'ESTANY (Banyoles)	20.656
GIRONÈS (Girona)	103.789
GUILLERIES - BRUGENT (Anglès - Amer)	14.114
GUILLERIES (Arbúcies - Sant Hilari Sacalm)	9.254
SELVA OCCIDENTAL (Santa Coloma de Farners)	11.803
SELVA ORIENTAL (Cassà de la Selva)	17.761
SELVA SUD (Vidreres - Hostalric)	13.458
SELVA - COSTA BRAVA (Lloret de Mar)	18.457
BAIXA TORDERA (Blanes)	48.570

REGIÓ DE PONENT

(18 comarques)	
ALTA RIBAGORÇA (el Pont de Suert)	3.514
PALLARS SOBIRÀ (Sort)	5.068
PALLARS JUSSÀ (la Pobla de Segur)	5.277
CONCA DE TREMP (Tremp)	7.933
ALT URGELL (la Seu d'Urgell)	16.233
MIG SEGRE (Artesa de Segre - Ponts- Oliana)	10.005
URGELL - NOGUERA (Balaguer)	25.243
ALT SEGRIÀ (Almenar)	10.348
SEGRIÀ CENTRAL (Lleida)	140.431
BAIX SEGRE (Seròs - Aitona)	9.302
GARRIGUES ALTES (la Granadella)	7.605
GARRIGUES BAIIXES (les Borges Blanques)	15.444
PLA D'URGELL (Mollerussa)	24.320
URGELL CENTRAL (Bellpuig)	10.979
URGELL - VALL DEL CORB (Tàrrega)	18.194
RIBERA DE SIÓ (Agramunt)	6.705
PLANS DE GUISSONA (Guissona)	5.136
SEGARRA CENTRAL (Cervera)	10.852
VAL D'ARAN (Vielha)	6.184

La majoria de les comarques (62) comptarien entre 5.000 i 20.000 habitants. Entre 3.200 i 5.000, només n'hi hauria cinc: Besora (Sant Quirze de Besora), Alt Gaià (el Pla de Santa Maria), Baixa Segarra (Santa Coloma de Queralt), Alta Ribagorça (el Pont de Suert) i Vall de Camprodon.

Vint-i-dues comarques tindrien entre 20.000 i 50.000 habitants: Montseny (Sant Celoni), Caldes (Caldes de Montbui), Alt Penedès (Sant Sadurní d'Anoia), Penedès Central (Vilafranca del Penedès), Baix Penedès (el Vendrell), Alt Maresme Sud (Arenys de Mar), Alt Maresme Nord (Pineda de Mar-Calella), Berguedà-Vall de Lord (Berga), Plana-Collsabra (Manlleu), Plana de Vic-Guillerics (Vic), Alt Camp (Valls), Cap de Salou (Cambrils-Vilaseca), Baix Ebre (Tortosa), Montsià (Amposta), Garrotxa Occidental (Olot), Alt Empordà (Figueres), Cap de Begur (Palafugell), Vall d'Aro (Sant Feliu de Guíxols), Pla de l'Estany (Banyoles), Baixa Tordera (Blanes), Urgell-Noguera (Balaguer) i Pla d'Urgell (Mollerussa).

Set comarques comptarien entre 50.000 i 100.000 habitants: Vallès-Granollers, Montserrat Sud (Martorell), Penedès-Garraf (Vilanova i la Geltrú), Baix Llobregat Central (Sant Vicenç dels Horts), Baix Maresme (Premià de Mar), Bages Central (Manresa) i Conca d'Òdena (Igualada).

Vuit comarques tindrien entre 100.000 i 200.000 habitants: Vallès Central (Mollet del Vallès), Vallès Occidental (Terrassa), Vallès-Collserola (Cerdanyola del Vallès-Rubí), Maresme Central (Mataró), Baix Camp (Reus), Tarragonès (Tarragona), Gironès (Girona) i Segrià Central (Lleida).

Dues comarques tindrien de 200.000 a 300.000 habitants: el Ripoll (Sabadell) i Delta del Llobregat (Sant Boi de Llobregat).

Una comarca comptaria entre 300.000 i 400.000 habitants: Besòs (Badalona).

Una comarca en tindria entre 400.000 i 500.000: Baix Llobregat Est (Sant Feliu de Llobregat-1'Hospitalet de Llobregat).

A banda, hi hauria el municipi de Barcelona, amb 1.643.542 habitants.

Quadre 5.6

Comparació dels paràmetres bàsics de les comarques actuals i les que es proposen

	COMARQUES ACTUALS	COMARQUES DE LA PROPOSTA
POBLACIÓ MITJANA	147.792	40.888
POBLACIÓ MAXIMA	2.302.137	479.871
POBLACIÓ MINIMA	3.514	3.258
COEFICIENT DE VARIACIÓ	249%	177%
SUPERFÍCIE MITJANA	778 km ²	294 km ²
RADI MITJÀ	15,7 km	9,7 km
NOMBRE MITJÀ DE MUNICIPIS	23	8,7
NOMBRE MÀXIM DE MUNICIPIS	68	24
NOMBRE MÍNIM DE MUNICIPIS	3	2

5.3.2 REFORMA DEL MAPA MUNICIPAL

La institució municipal és sòlidament arrelada en la nostra tradició cultural i és d'acord amb uns principis similars als que varen portar, en el marc de les revolucions liberals, a la generalització del municipi a gairebé tots els pobles i ciutats. En el marc d'aquesta tradició, el municipi esdevé l'expressió institucional de la cèl.lula bàsica d'organització col·lectiva de la societat, és a dir, del poble, de la rodalia rural, de la ciutat o de la unitat urbana de què es tracti.

Al marge d'aquest factor tradicional i cultural, cal admetre la conveniència que cada unitat urbana o de població estigui dotada de la entitat més idònia per gestionar els seus interessos col·lectius i representar-los davant les altres institucions. Aquesta entitat, en una societat que es defineix com a democràtica i participativa, ha de ser representativa de la pròpia col·lectivitat.

Les consideracions d'aquests dos paràgrafs anteriors porten necessàriament a defensar la continuïtat de la tradició cultural al·ludida. El problema sorgeix quan s'ignora que molts dels municipis actuals no tenen prou capacitat de gestió per assumir, amb eficàcia, el conjunt de responsabilitats que les lleis els atribueixen.

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

dedicació i si no s'està en condicions de responsabilitzar-se d'un àmbit mínim de serveis i activitats públiques.

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

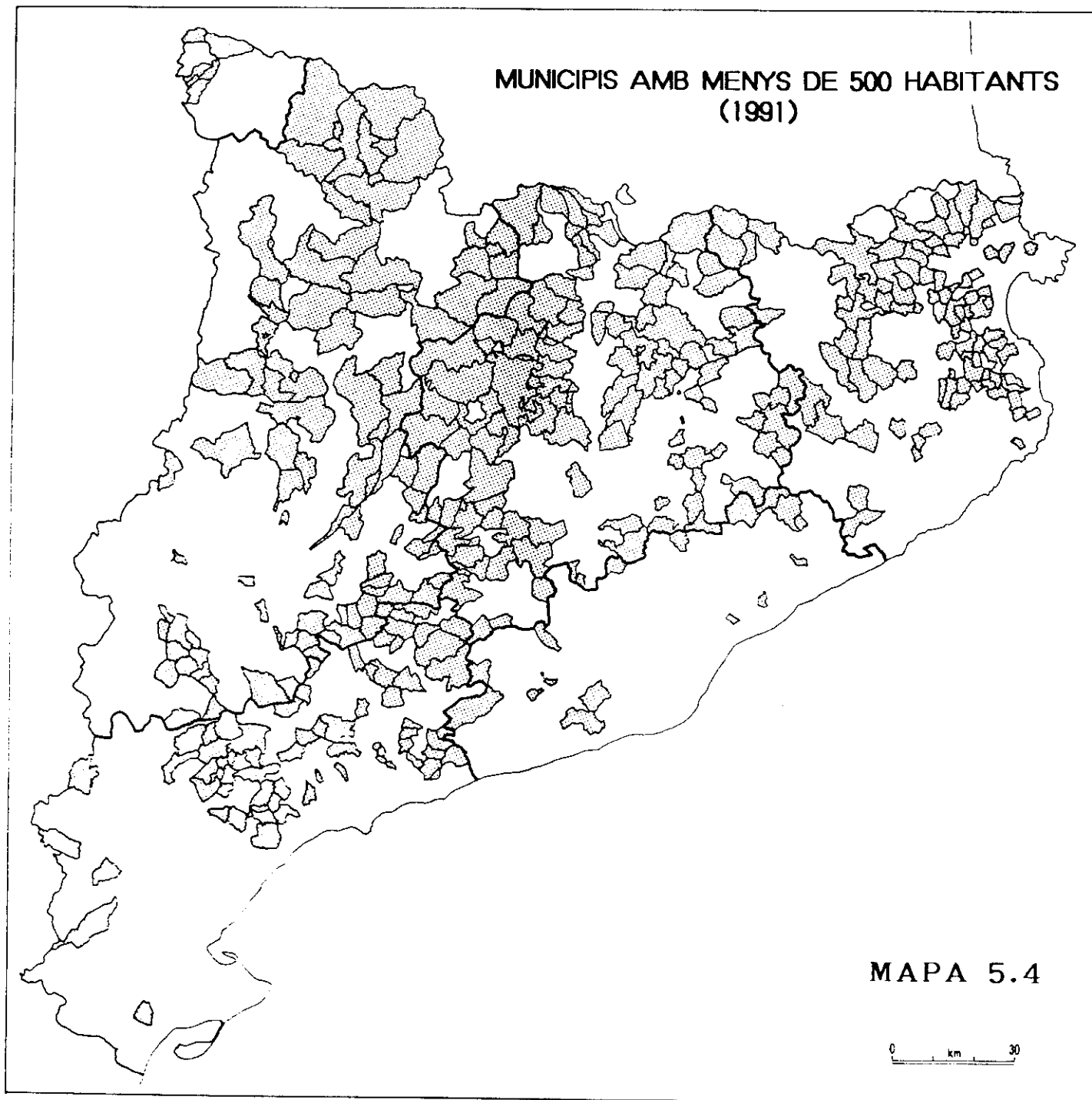
És per això que el mapa municipal ha d'anar acompanyat de l'atribució als municipis d'un paper i d'unes responsabilitats institucionals al seu abast. En molts municipis actuals, la figura legal més adient és l'entitat municipal descentralitzada; en d'altres casos, caldrà, tal com es comentarà més endavant, una acurada redistribució competencial amb la comarca.

L'actual mapa municipal de Catalunya ha esdevingut difícilment sostenible. La Llei municipal i de règim local de Catalunya reconeix que l'estructura municipal resulta inadequada, ja que "el nombre de municipis de Catalunya és excessiu i comporta una fragmentació que és una de les causes de la crisi municipal, crisi que es manifesta essencialment en la manca de recursos i de capacitat per a prestar amb eficàcia els serveis corresponents." És per aquests motius, que esdevé del tot necessari abordar amb valentia una prudent, però ferma, reforma del mapa municipal.

Si la comarca no ha de ser un substitut del municipi, sinó un ens col.laborador, resulta evident que aquests ens locals bàsics no poden romandre amb la seva fesomia actual. Perquè la comarca esdevingui l'ens d'actuació supletòria dels municipis, cal que aquests tinguin una mínima capacitat d'actuació pròpia.

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

**MUNICIPIS AMB MENYS DE 500 HABITANTS
(1991)**



MAPA 5.4

L'agregació dels municipis amb menys de 500 habitants

Si el 1845 es va arribar a la conclusió que els municipis amb menys de 150 habitants no eren capaços d'exercir les funcions que les lleis els encomanaven i, per la mateixa raó, el 1867 es van intentar suprimir els municipis amb menys d'un miler d'habitants, què no es pot dir de les dificultats que avui dia, a les portes del segle XXI, tenen els municipis catalans per afrontar la prestació dels complexos serveis que la llei els confia?

La possibilitat de reformar el mapa municipal català és contemplada en la Llei municipal, on s'assenyala que es pot procedir a la fusió de municipis "quan hi ha insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals per a gestionar els serveis mínims obligatoris establerts per la legislació i de règim local", i quan "consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable" (art. 13, Llei 8/1987).

Aquesta delicada operació hauria de complir les següents condicions:

- Posar remei als problemes més greus del minifundisme municipal català.
- Fer la reforma en el marc de la comarcalització del país, de manera que el procés d'agregacions faciliti una millora palesa de les prestacions (en aquest sentit, cal evitar agregacions entre municipis petits que no comportin un canvi substancial de la capacitat operativa del nou municipi).
- Limitar el caire de la reforma, per no qüestionar el caràcter general del municipi a Catalunya i evitar els "previsibles problemes greus d'ordre social i polític" que, altrament, podrien produir-se i als quals es fa referència en el preàmbul de la Llei municipal de Catalunya.
- Establir les garanties institucionals que permetin als municipis agregats de mantenir la seva existència com a ens locals.

Actualment, hi ha a Catalunya 379 municipis amb menys de 500 habitants, xifra que representa el 40% dels municipis catalans. L'agregació que es proposa reduiria el nombre d'ens municipals a 565 (en el supòsit que no hi hagués fusions amb municipis de més de 500 habitants), cosa que afectaria uns 95.000 ciutadans. El criteri esmentat tindria validesa permanent: cada nou cens comportaria l'agregació dels municipis que davallessin dels 500 residents.

La disposició esmentada hauria de fer-se extensiva, a més, als municipis amb més de 500 habitants que, de manera reiterada, no presentessin candidatures a les eleccions municipals o que no elaboressin i aprovessin, d'acord amb la legalitat vigent, els pressupostos i la seva liquidació.

Aquest tipus de reforma hauria de ser posterior a la implantació del nou mapa comarcal i hauria d'anar acompanyada d'un desenvolupament de la figura de l'entitat municipal descentralitzada, que podria acollir més encertadament les funcions que, a la pràctica, ja duen a terme avui dia aquests petits municipis.

La possibilitat de fusió entre municipis de menys de 500 habitants hauria de limitar-se en aquells llocs amb unes característiques geogràfiques força definides, com ara les valls pirinenques. La discontinuïtat territorial no hauria de ser un entrebanc per a l'agregació al municipi de la capital de comarca (en contra del diu l'article 12 de la Llei municipal de Catalunya). En qualsevol cas, en tot procés d'agregació caldrà el dictamen favorable de la Comissió de Delimitació Territorial.

Excepcionalment, aquesta reforma podria donar lloc, ara o en el futur, a comarques constituïdes per un sol municipi (fóra el cas de la Baixa Segarra). Aleshores, l'organització administrativa hauria de ser la general i pròpia de tot municipi, però mantenint-se, a més a més, les competències i funcions comunes a la resta de comarques. El nom del municipi hauria de ser el de la comarca.

La limitació de les segregacions

Pel que fa a les segregacions, a més de les prevencions que estableix la llei actual (i que s'han demostrat insuficients), caldria que els nuclis que esdevinguessin nous municipis fossin de més de 5.000 habitants i distants més de 5 km tant de la seva capital municipal com de les dels municipis limítrofes. Val a dir que, amb aquestes normes, només hauria prosperat la segregació de Deltebre d'entre les aprovades els darrers anys. En aquest sentit, convé reproduir aquí un dictamen recent de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori: "Cal una llei del Parlament de Catalunya que doni els mínims de referència de població resident o altres indicadors de dimensió urbana per autoritzar les segregacions en les diferents situacions territorials de Catalunya (muntanya, costa, zona metropolitana i altres) i cal, en qualsevol cas, que no s'autoritzi segregacions de poblacions de menys de 5.000 habitants. (...) Catalunya pot aprovar aquesta llei perquè té competència exclusiva sobre el règim local i perquè la Llei espanyola de bases de règim local no consagra el nombre actual de municipis ni el d'altres entitats locals. Les comunitats autònomes de Navarra (Llei del 2 de juliol de 1990, article 16) i de Castella-la Manxa (Llei del 14 de març de 1991, article 15) van establir un mínim de 1.000 habitants per constituir un nou municipi."²⁵

La incentivació de la conversió dels petits municipis en entitats municipals descentralitzades

El Govern hauria de fomentar, d'una banda, la conversió dels petits municipis de menys de 500 habitants en entitats municipals descentralitzades (tal com preveuen els articles 20 i 21 de la Llei municipal) i, d'altre cantó, la canalització dels moviments segregacionistes vers aquesta fórmula d'administració local.

²⁵ Societat Catalana d'Ordenació del Territori (1993): *Informe sobre la segregació de municipis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, pàg. 12.

La flexibilització de les reformes de límits municipals

Els governs que s'han succeït a Espanya han estat incapaços d'adaptar el mapa municipal a l'evolució demogràfica, econòmica i social dels dos darrers segles, de tal manera que són nombroses les disfuncions entre límits municipals i dinàmica urbana.

Una llei del Parlament hauria d'establir la necessitat d'evitar la partició de nuclis de població entre municipis diversos i garantir l'adscripció de cada nucli de població a la comarca i a la regió amb què tingués més relació, i no pas en funció del que interessi a la capital del municipi. Ambdós supòsits haurien de comportar l'obertura d'un expedient de modificació dels límits municipals actuals.

A més, l'agregació dels municipis de menys de 500 habitants hauria de ser aprofitada per redissenyar-ne els límits, de tal manera que els diversos nuclis de població que puguin existir en cadascun d'aquests petits municipis (i que sovint, temps enrere, havien estat unitats territorials diferenciades) siguin agregats al nou municipi, comarca i regió que resulti més convenient.

5.3.3 ORGANITZACIÓ I FUNCIONS DE LES NOVES COMARQUES

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

Per assolir progressivament l'objectiu de fer de la comarca l'ens local fonamental de l'ordenació territorial catalana, caldria plantejar un paquet de mesures, concretades en un reforma de les LOT i d'alguns aspectes de la legislació estatal, particularment pel que fa al finançament dels ens locals. La

comarca no serà mai un ens local de debò fins que no compti amb atribucions de competències exclusives i amb un finançament propi.

Elecció directa del consell comarcal

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

Les comarques que es proposen han de ser governades per consellers elegits directament pels ciutadans, després d'un debat polític obert en què unes i altres llistes puguin plantejar els programes respectius, en qüestions tan rellevants com ara l'urbanisme, l'ordenació econòmica o la política mediambiental. Per tant, el consell comarcal s'hauria de formar per elecció directa de tots els ciutadans de la comarca, en base a llistes comunes, simultàniament a les eleccions municipals. Això donaria una més gran legitimitat a les actuacions comarcals i reforçaria la identificació de l'elector amb aquest ens local.

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

La capitalitat comarcal

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

De les competències i funcions de les noves comarques

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

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

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

Un nucli competencial propi i comú a totes les comarques

Hi ha serveis i funcions que han de ser presents en tot el territori de Catalunya, malgrat que la llei els atribuïxi a ens locals amb un determinat llindar de població. Totes les comarques, amb independència de la seva població, han de tenir competència sobre els aspectes que la llei municipal confia només als municipis superiors a una determinada grandària demogràfica:

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

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

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

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

- 9) ordenació i planificació del transport públic de viatgers en l'àmbit comarcal

10) protecció del medi ambient (control preventiu, inspecció i sanció d'activitats contaminants)

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

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

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

12) gestió tributària

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

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

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

Cadascuna d'aquestes circumstàncies comportarà una situació específica:

- a) Quan la competència sigui exclusivament comarcal, la comarca haurà de desenvolupar la infraestructura necessària per garantir

la prestació del servei en qüestió per a tot el territori de la seva demarcació.

b) Quan la competència sigui d'un únic municipi i de la comarca, aquesta li delegarà la prestació del servei per a tot el territori comarcal i en verificarà la prestació.

c) Quan la competència sigui de diversos municipis i de la comarca, aquesta assumirà la prestació del servei per a la resta de la demarcació comarcal i cercarà la manera més eficient de dur-la a terme: delegació i repartiment del territori a atendre entre els municipis competents, gestió encomanada a un sol municipi competent, o gestió autònoma i diferenciada respecte dels municipis competents. Cal recordar que la Llei comarcal actual preveu l'establiment de convenis entre el consell comarcal i els ajuntaments, per a la utilització dels serveis i mitjans propis dels municipis, i particularment de la capital (art. 35, Llei 6/1987).

d) Quan la competència sigui de tots els municipis i de la comarca, aquesta només podrà assumir la prestació del servei per delegació dels ajuntaments.

La delegació de competències municipals a les comarques

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

Talment com en el cas de les competències derivades dels llindars de població, pel que fa a les competències delegades, la comarca podrà optar per gestionar per si sola el servei o bé

confiar-lo a un o més ajuntaments competents de la seva demarcació.

Aquests mecanismes comporten que cada competència tingui un determinat mapa prestacional: algunes competències seran exercides en tota la comarca, altres només en alguns municipis i no seran sempre els mateixos en tots els casos (fet ja previst en la Llei 6/1987, art. 29). Dit d'altra manera, cada municipi tindrà un grau d'implicació divers en la comarca. Particularment laxa, serà la vinculació dels municipis de més de 50.000 habitants a les seves comarques, ja que en gran part dels serveis sols hi restaran lligats en la mesura que acceptin la coordinació d'aquest ens o si són els encarregats, mitjançant un conveni de col.laboració, de prestar determinats serveis a la resta de la comarca. No obstant això, cal no oblidar que hi haurà actuacions comarcals que afectaran tothom: la gestió financera, les directrius de planificació, la coordinació del pla de protecció civil, etc.

La planificació territorial

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

La comarca hauria d'elaborar un mapa-resum de tota la planificació territorial de la comarca, com a pas previ per a l'elaboració del corresponent pla urbanístic comarcal, amb el qual s'haurà de cercar, entre d'altres coses, l'eliminació de les contradiccions que s'observin en el contacte de dos municipis. Aquest pla marcarà les directrius pel que fa als usos de sòl, localització d'infraestructures, grans serveis

comercials, etc. El pla comarcal haurà de ser aprovat pel consell comarcal i tindrà, lògicament, un caràcter vinculant per al planejament de rang inferior, propi dels municipis de la comarca. A més, la comarca haurà d'avaluar els dèficits assistencials, les mancances d'infraestructures, l'estat de la prestació dels serveis municipals, etc.

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

La gestió dels tributs locals

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

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

Altres funcions de les comarques

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

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

Del finançament de les noves comarques

S'ha pogut afirmar que un dels principals motius pels quals l'Estat no es decideix a impulsar una redistribució pressupostària cap el 50-25-25% és precisament el minifundisme municipal²⁶. L'actual mapa municipal català (i, també, l'espanyol) impedeix una major atribució de recursos als ajuntaments a causa de l'escassa capacitat de gestió de bona part dels ens locals i de la seva gran diversitat. La reclamació d'unes hisendes locals més sòlides i autònomes s'ha d'acompanyar d'una major responsabilitat dels gestors locals, que ha de fer efectiva l'obligació de totes les administracions locals de confeccionar i aprovar un pressupost i la seva liquidació, dins els terminis previstos legalment; i garantir el control efectiu per part de la Sindicatura de Comptes de la gestió econòmica dels ens locals.

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

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

²⁶ És una asseveració escoltada al professor d'Hisenda pública Joaquim Solé Vilanova en la seva intervenció en el curs de tardor "Autonomia local i organització territorial", organitzat el novembre de 1993 per la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo.

unes altres més complexes, però potser necessàries a mig termini:

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

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

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

L'assignació a la comarca d'un determinat impost d'entre els ja existents (no es proposa d'incrementar el nombre de tributacions). Els impostos idonis per a aquesta funció serien l'impost d'activitats econòmiques o l'impost sobre vehicles, en tant que tots dos afecten un àmbit supramunicipal i bàsicament coincident amb les unitats territorials de relació quotidiana que es proposen com a noves comarques. Per altra banda, les activitats econòmiques es desenvolupen, en primera instància, gràcies al treball i al consum dels habitants de la comarca i no d'un únic nucli del seu territori, mentre que els desplaçaments

amb automòbil afecten principalment al conjunt comarcal, ja que els que es produeixen dins d'un mateix municipi són clarament inferiors.

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

- Els paràmetres emprats en el càlcul dels barems de tributació haurien de tenir en compte la població total de la comarca i no la dels seus municipis, considerats aïlladament. També caldria que la participació dels municipis en els tributs de l'Estat fos avaluada per al conjunt de la comarca i no individualment per a cada municipi. I això tant pel que fa al volum de població (70% en el càlcul de l'assignació de recursos), com pel que fa a l'esforç fiscal mitjà de la població municipal (20% de l'esmentat càlcul) o al nombre d'escoles municipals (el restant 5%; art. 115 de la Llei 39/1988).

- La tributació recaptada per la comarca hauria de ser transferida als municipis, un cop quantificada i descomptada la participació de cadascun d'ells en la gestió comarcal comuna, d'acord amb els paràmetres que s'esmenten en l'article 45 de la Llei d'organització comarcal (població i aprofitament dels serveis comarcals).

- Els municipis haurien de conservar, com a recurs particular indisponible per a la comarca, aquelles fonts d'ingressos derivades de l'explotació del propi patrimoni (vedats de caça, boscos, etc.).

- Cap municipi no hauria de rebre un volum de recursos inferior al que obté ara separatament, si prèviament no es fes una estimació del cost dels serveis assumits per la comarca en substitució del municipi.

- La comarca hauria de transferir als municipis encarregats de la prestació de determinats serveis comuns els recursos necessaris per gestionar-los.

Amb independència de la fórmula esmentada que s'apliqués, caldria que les transferències directes per part de la Generalitat s'incrementessin substancialment, si de debò es

pretengués fer de la comarca l'ens bàsic en l'ordenament territorial de Catalunya i si s'optés per la potenciació del poder local i la descentralització política.

5.3.4 UNA VALORACIÓ FINAL

La proposta formulada en aquest treball ha estat concebuda com un tot interrelacionat, que pretén assolir un alt grau de coherència. Si les regions tenen un determinat disseny és perquè se'ls suposa unes funcions determinades i una determinada estructura comarcal subjacent. Si les noves comarques són 108, és perquè són enteses com a ens locals; si es defensa l'existència de l'ens local comarcal, cal dotar-lo d'autonomia i recursos financers propis; etc.

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

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

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

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

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

5.3.5 DEU EXEMPLES DE NOVES COMARQUES

Amb una intenció il·lustrativa, es descriuen a continuació les següents deu noves comarques: el Montseny i el Ripoll, de la regió de Barcelona; l'Alta Segarra i el Lluçanès, de la regió Central; l'Alta Ribera d'Ebre i el Baix Gaià, de la regió meridional; la Vall de Camprodon i la Baixa Tordera, de la regió Oriental; i les Garrigues Altes i el Pallars Jussà, de la regió de Ponent.

Per a cada comarca descrita, hi ha un quadre amb les xifres de població de cada municipi, on s'indica amb majúscules la capital que es proposa, i un croquis a escala 1:200.000.

El Montseny

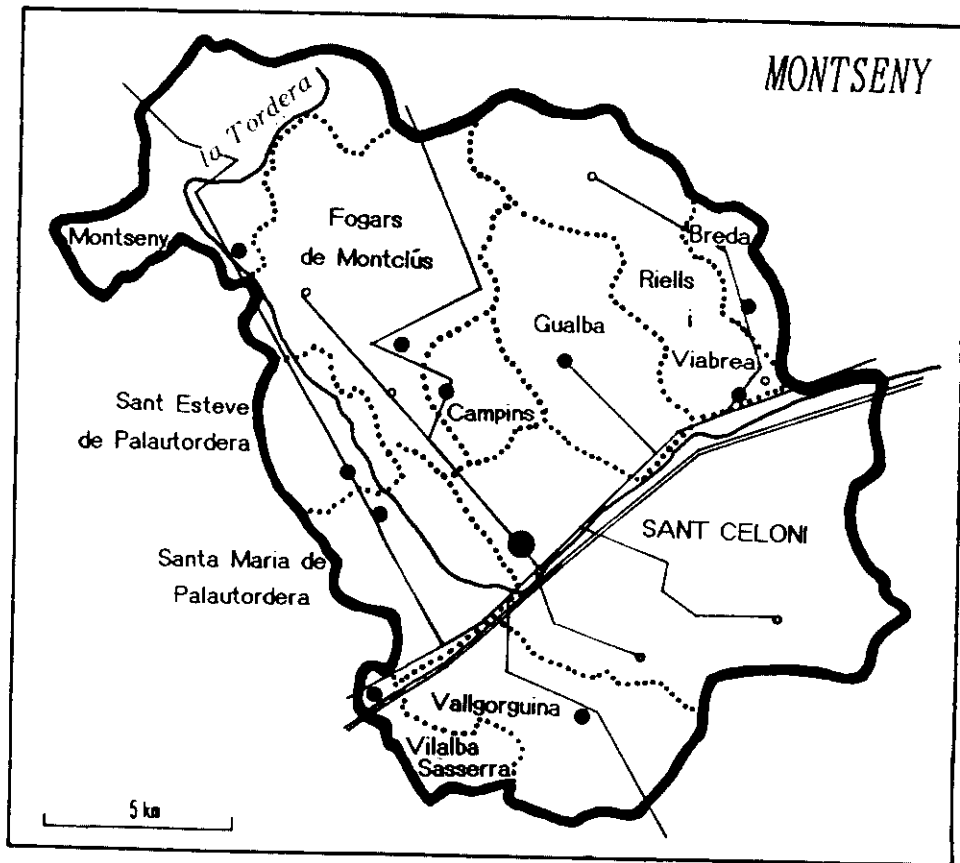
Aquesta comarca està situada on la Depressió Pre-litoral s'estreny entre els massissos del Montseny i el Montnegre. A la plana conflueixen la Tordera, les rieres de Gualba, de Breda i d'altres. També les comunicacions s'estructuren confluents a la vall. La pràctica totalitat dels municipis que s'apleguen en aquesta demarcació, el 1932 van declarar pertànyer a la comarca del Montseny (o Baix Montseny). Aquesta comarca va ser novament reivindicada per Sant Celoni i altres municipis el 1987.

Sant Celoni, que és el centre industrial, comercial i de treball principal de la comarca, compta amb nou funcions de les setze que s'han estudiat. L'àrea bàsica de salut de Sant Celoni es correspon amb la comarca que aquí es proposa (encara que sense Breda i Riells i Viabrea). També hi coincideixen, si fa no fa, l'àrea postal, el districte telefònic i l'arxiprestat barceloní del Montseny.

Els municipis de Riells i Viabrea i Breda, actualment de la província de Girona, han estat dos pobles que històricament han fluctuat entre les unitats polítiques capitalitzades per Girona i per Barcelona. En funció de la seva forta vinculació amb l'àrea de Sant Celoni, s'haurien d'incloure en aquesta comarca i, per tant, en la regió de Barcelona.

municipis	població de dret 1991
Breda	3.221
Campins	190
Gualba	629
Fogars de Montclús	245
Montseny	286
Riells i Viabrea	998
SANT CELONI	11.957
Sant Esteve de Palautordera	1.179
Santa Maria de Palautordera	4.979
Vallgorguina	755
Vilalba Sasserra	297
MONTSENY	24.736

MAPA 5.5



El Ripoll

Sabadell, el quart municipi de Catalunya en nombre d'habitants, és indiscutiblement un dels centres urbans més dinàmics de la regió de Barcelona. És per això que la seva capacitat d'atracció s'estén a gran part del Vallès. No obstant això, els municipis més estretament vinculats a Sabadell són els de la conca del Ripoll²⁷. Val a dir que Barberà del Vallès, Sant Quirze del Vallès i Badia formen un continu urbà amb Sabadell, en tant que Polinyà i Castellar del Vallès són a poc més de 5 km.

Aquest espai amb intenses relacions quotidianes es demostra com l'àrea idònia per a dur a terme la planificació de les noves estratègies de creixement. La coincidència de la comarca amb la ciutat real de Sabadell ha de ser una eina per tal d'aconseguir la consolidació d'una polaritat urbana autònoma en un context metropolità, un model que tant de bo es reproduís en la resta de ciutats de la regió de Barcelona.

El Ripoll, del seu naixement a la serralada Pre-litoral i fins l'autopista A-7, és el riu que vertebrava aquesta comarca administrativa inserta en l'ampli conjunt comarcal del Vallès, raó per la qual pot donar-li nom.

municipis (Badia amb Barberà i Cerdanyola)	població de dret 1991
Barberà del Vallès	31.147
Castellar del Vallès	13.500
Polinyà	3.385
SABADELL	189.404
Sant Llorenç Savall	1.956
Sant Quirze del Vallès	9.046
EL RIPOLL	*248.438

* caldria afegir-hi els habitants del sector del terme de Badia que pertanyia a Cerdanyola del Vallès.

²⁷ Joaquim CLUSA i ORIACH (1985): *La realitat metropolitana de Sabadell*, Fundació Bosch i Cardellach, Sabadell, 49 pàgs.

intensificació del conreu de la vinya, Reus ha estat el centre comercial no solament del Priorat, sinó també a la Ribera de l'Ebre, a la Terra Alta i fins al Matarranya [...] a més, Reus ha disposat sempre d'un port millor (Salou o Tarragona) que Tortosa (els Alfacs o Sant Carles de la Ràpita)."¹³

Una prova de l'arrelada vinculació de la meitat septentrional de les terres de l'Ebre amb el Camp de Tarragona, apareix en el moment crucial de la divisió provincial, quan la candidatura reusenca rebé la solidaritat de poblacions de la Ribera i la Terra Alta, indiferents a les pretensions tortosines.¹⁴

Tot i amb això, la problemàtica d'aquest país i la seva excentricitat geogràfica explica l'actitud favorable de les institucions catalanes a l'adopció de mesures encaminades a dinamitzar i cohesionar les terres de l'Ebre. Ja el 1978 es va formar el Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre, que va esdevenir un cert reconeixement legal de l'àmbit territorial de la regió definida per l'agrupament del Baix Ebre, Montsià, Terra Alta i Ribera d'Ebre (comarca que els anys trenta havia estat inclosa en la vegueria de Reus). Aquesta definició territorial ha estat renovada amb la recent creació d'un Institut per al Desenvolupament de les Terres de l'Ebre (Llei 12/1993 de 4 de novembre). Tot plegat, juntament amb el considerable volum demogràfic de la zona (més de 130.000 habitants) podria justificar la consideració de les Terres de l'Ebre com una mena de sub-regió dins la Catalunya Meridional.

L'adscripció o no de la Ribera d'Ebre a aquest conjunt comarcal és un llarg contenciós, en el qual, darrerament, s'ha donat un pas molt significatiu: la recent reforma de les regions

¹³ Eulàlia DURAN i GRAU (1965): "Els límits de la regió de l'Ebre", *Serra d'Or*, núm. 9, pàg. 19.

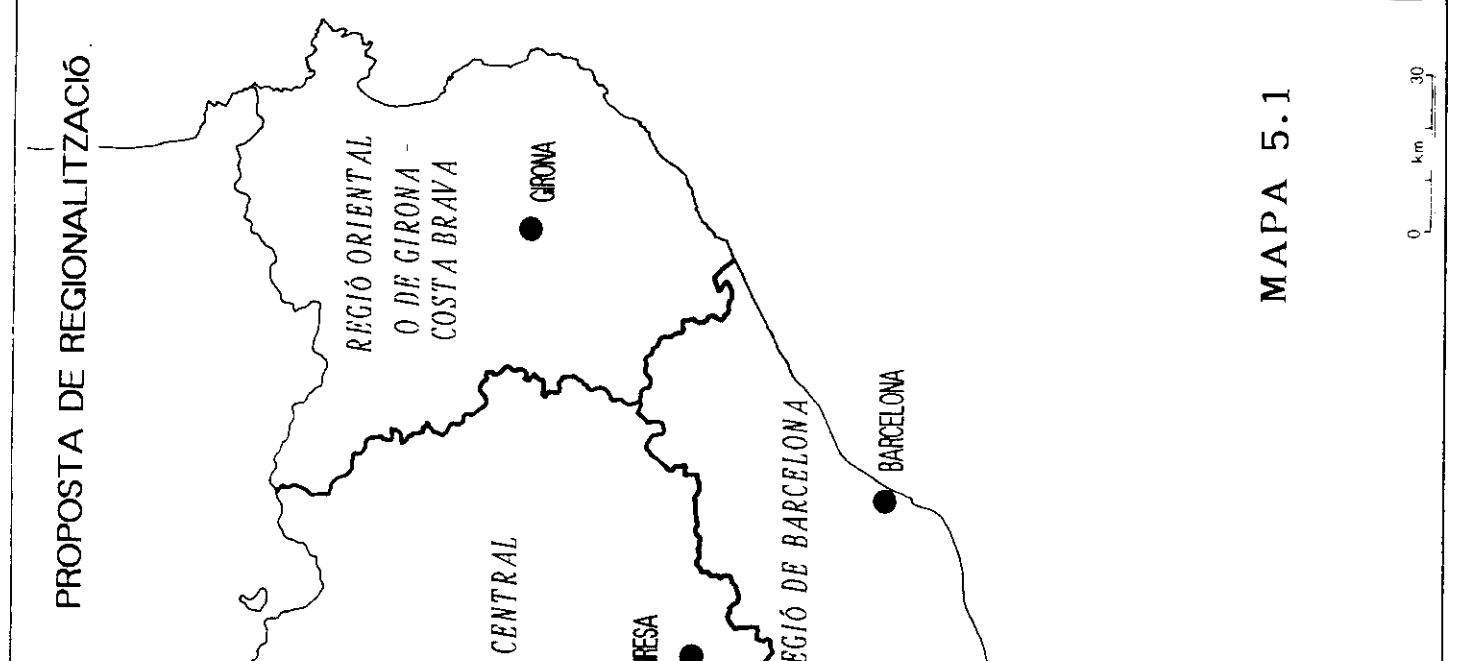
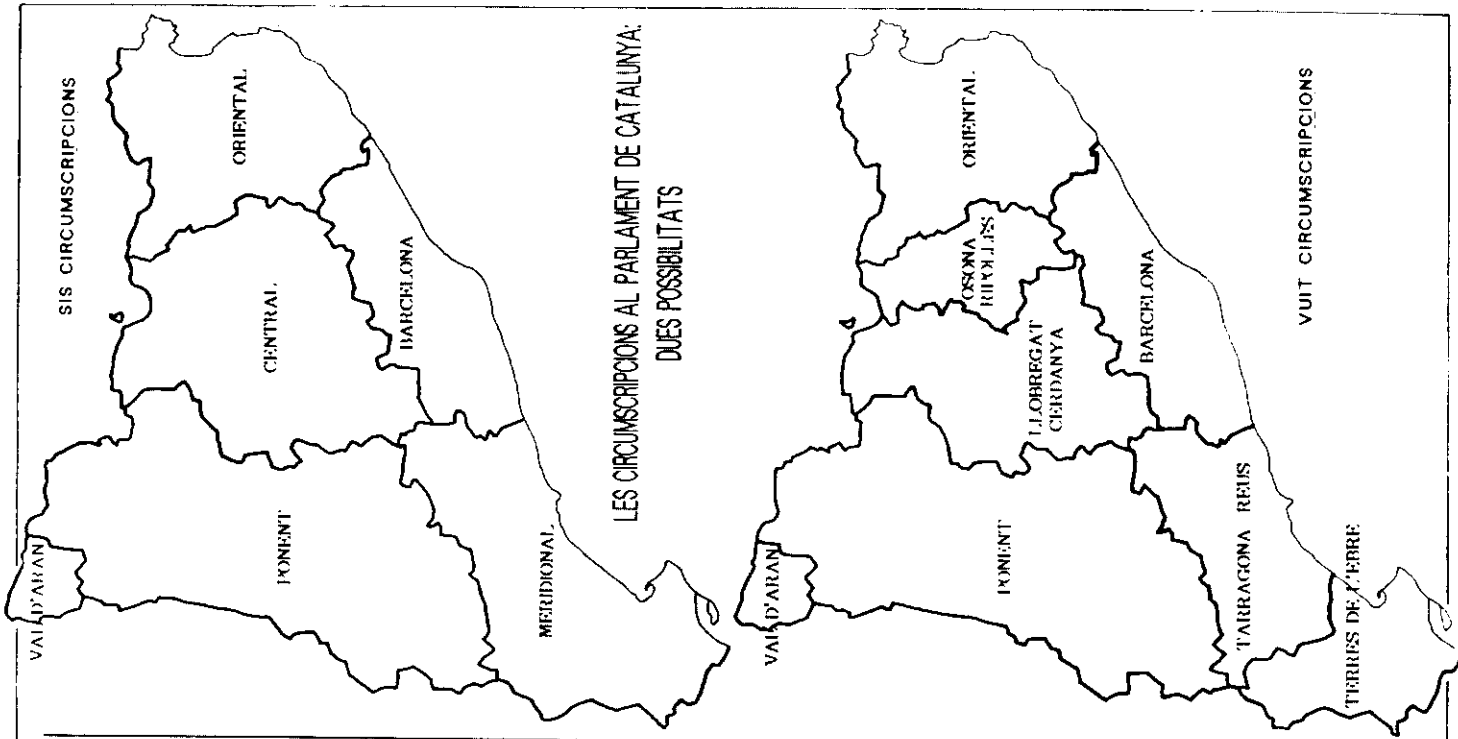
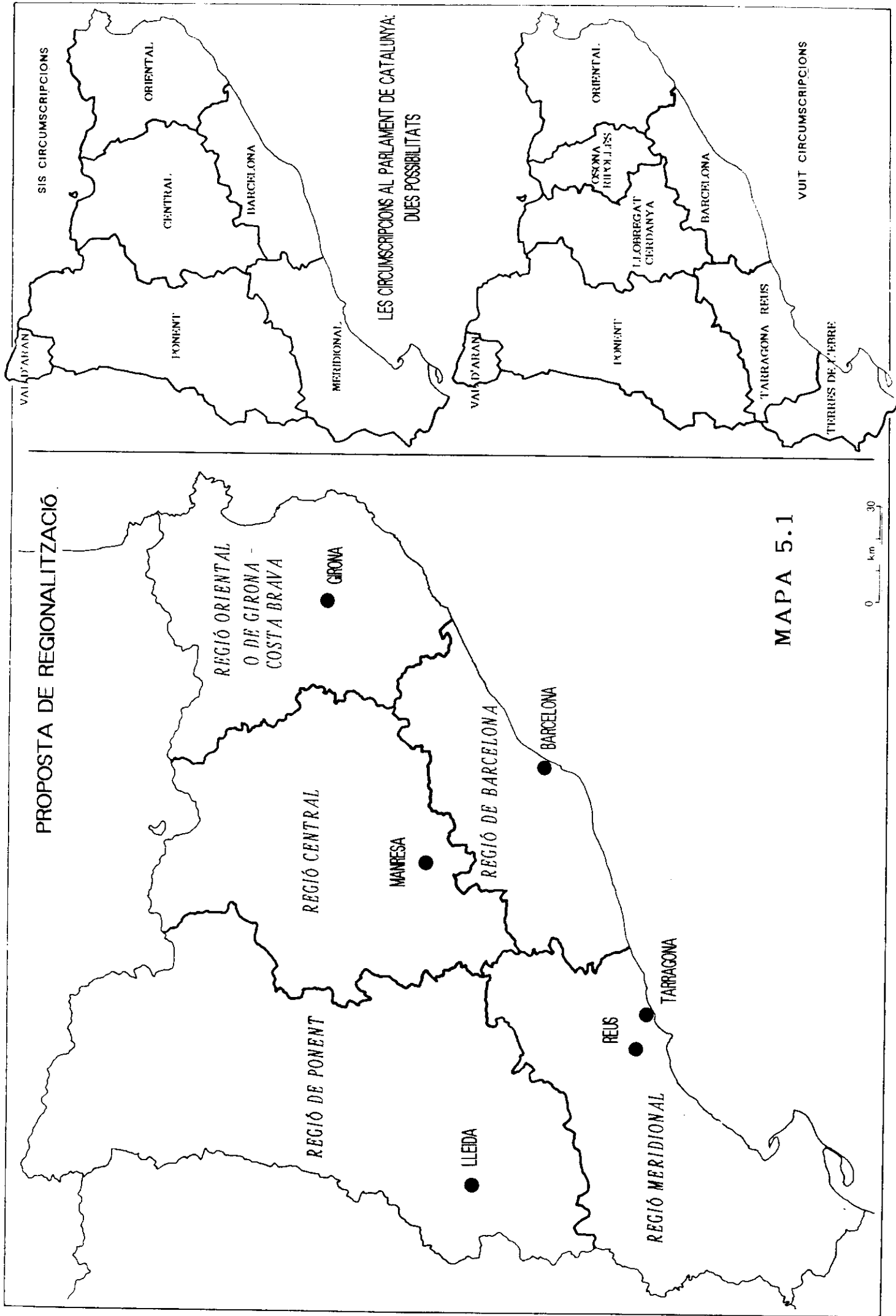
¹⁴ En un altre ordre de coses, cal assenyalar que, encara avui dia, hi ha un problema de caire sociològic que afecta el paper de Tortosa en el seu entorn immediat (Baix Ebre i Montsià). Històricament, Tortosa fou la residència dels grups de poder, nobles terratinents i cúria eclesial, la qual cosa fa que entre la ciutat i el seu camp hi hagi un cert divorci amb un fonament social. A més, molts pobles han mantingut una dura i secular pugna per tal de deslliurar-se de la tutela tortosina i formar municipis plenament independents.

sanitàries ha comportat l'adscripció dels sectors sanitaris del Priorat i la Ribera d'Ebre a la regió sanitària de Tarragona i, consegüentment, la seva desvinculació de la regió de Tortosa.¹⁵ En el cas, doncs, que les Terres de l'Ebre formessin una sub-regió o demarcació especial, la Ribera n'hauria de restar exclosa, ja que no té sentit institucionalitzar una divisió que ja avui dia és qüestionada pels habitants d'aquesta comarca. Per descomptat, que aquesta desvinculació no hauria d'impedir de cap manera la participació dels consells comarcals de l'Alta i Baixa Ribera (àrees de Flix i Móra d'Ebre) en els projectes comuns que es poguessin endegar, en afers tals com la promoció turística, les comunicacions, etc. Al capdavant, la permanència de totes les comarques de l'Ebre dins la Catalunya Meridional assegura la permeabilitat d'iniciatives entre una hipotètica àrea tortosina i la resta de la regió.

La regió de Barcelona

La regió metropolitana de Barcelona té una delimitació força acceptada; correspon, concretament, a les terres centrals del litoral: Penedès, Vallès, Maresme, Baix Llobregat i Pla de Barcelona. El seu límit occidental és, per tant, la serralada Pre-litoral; pel sud, arriba fins a les serres del Montmell i Bonastre, que fan de termenal amb el Camp de Tarragona, mentre que pel nord s'estén fins la Selva. Aquest espai abasta la major part de la Depressió Pre-litoral, que Pau Vila va denominar el "carrer Major" de Catalunya.

¹⁵ DOGC de 30 de març de 1994. Val a dir, que fins i tot les anàlisis de nupcialitat denoten l'escassa vinculació de la Ribera amb la resta de comarques de l'Ebre: el major nombre de matrimonis de riberencs amb gent d'altres comarques es registren, per aquest ordre, amb el Barcelonès, Baix Camp, Priorat i Tarragonès (HERNÁNDEZ-CALAFELL, op. cit.).



La definició històrica d'aquesta regió és clara, ja que es correspon pràcticament amb l'antic comtat i bisbat de Barcelona. La unitat d'aquest territori fou reconeguda en la divisió territorial de la Generalitat republicana, bé que li manllevà el Penedès. El Pla Director de l'Àrea Metropolitana de Barcelona de 1966 preveia ampliar aquest àmbit regional a la part del Penedès inclosa en aquesta província (Alt Penedès i Garraf). Tanmateix, la supressió de la Corporació Metropolitana el 1987 va anar acompanyada de l'endegament d'un Pla Territorial Parcial -que en l'actualitat està en fase d'elaboració- que, si bé inicialment es referia únicament a l'anomenada Regió Primera, a la pràctica s'ha ampliat al mateix àmbit de 1966, que és també el que contempla el Pla Territorial de Catalunya.

La regió metropolitana s'articula mitjançant una densa xarxa de comunicacions, la carcassa de la qual és el vuit ferroviari català, una infraestructura que aviat tindrà la seva rèplica en les autopistes. No cal dir que és l'àrea on la influència barcelonina és més clara i la concentració de la població més forta (hi viuen set de cada deu catalans). Sembla lògic que aquesta regió tingui un tractament diferenciat, atesa la seva problemàtica específica de caire metropolità.

Certament, el grau d'urbanització presenta una clara asimetria entre el nord i el sud del Pla de Barcelona: el creixement demogràfic més fort s'ha orientat tradicionalment vers el Vallès, mentre que el Penedès ha jugat, de sempre, un paper de transició, de terra de marca. És significatiu que l'adscripció del Penedès a la província de Tarragona el 1822 no fos pràcticament contestada des de la comarca (excepte per Sitges). La clau d'aquest allunyament, real i psicològic, respecte de Barcelona ha estat l'obstacle que ha representat el desert humà del massís del Garraf; però, avui dia, amb les noves comunicacions, la plena integració del Penedès en la regió barcelonina es fa a un ritme accelerat.

La inclusió del Baix Penedès en aquesta regió sembla justificada, no sols des d'un punt de vista funcional, sinó també en atenció a la unitat històrica, social i econòmica de

tot el Penedès, tal com van reivindicar el 1988 un nombrós grup d'alcaldes de les actuals tres comarques penedesenques¹⁶.

5.2.2 LA DEMARCACIÓ TERRITORIAL DE LES REGIONS

En general, les demarcacions regionals que es proposen en aquest treball són formades per l'agrupament de comarques actuals senceres:

- a) La Regió de Barcelona és integrada per l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Baix Penedès, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.
- b) La Regió Central és constituïda per l'Anoia, el Bages, el Berguedà, la Cerdanya, Osona, el Ripollès i el Solsonès.
- c) La Regió Meridional és l'aplec de l'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Ebre, la Conca de Barberà, el Montsià, el Priorat, la Ribera d'Ebre, el Tarragonès i la Terra Alta.
- d) La Regió Oriental és l'unió de l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany i la Selva.
- e) La Regió de Ponent és la reunió de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, les Garrigues, la Noguera, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià, l'Urgell i la Val d'Aran.

Hi ha, però, algunes excepcions, que cal relacionar:

- a) De l'actual comarca de l'Anoia, la Llacuna, Cabrera d'Igualada, Piera, els Hostalets de Pierola, Masquefa i el

¹⁶ "Pacto del Penedès" (1987), *CEUMT*, Barcelona, n. 101, pàgs. 80-83. Pot veure's una altra reivindicació de la unitat penedesenca en l'escrit d'Albert Virella i Bloda (en E. LLUCH i O. NEL·LO, 1984, op. cit., pàgs. 990-996). Tanmateix, els municipis de l'Arboç, Banyeres del Penedès, el Montmell, Santa Oliva i el Vendrell, van respondre a la consulta sobre l'adscripció comarcal reivindicant la unificació del Penedès. Val a dir, que l'anàlisi de la nupcialitat comarcal a què hom ja s'ha referit (HERNÁNDEZ-CALAFELL) confirma que els vincles majoritaris del Baix Penedès s'orienten vers el Barcelonès, Garraf i Alt Penedès.

Bruc¹⁷, resten dins de la Regió de Barcelona; Bellprat¹⁸ passa a la Regió Meridional; Montmaneu¹⁹ s'integra a la Regió de Ponent.

¹⁷ Tots aquests municipis pertanyien històricament a la vegueria del Penedès (l'actual denominació de Cabrera d'Igualada és posterior a la seva adscripció al partit judicial d'aquesta ciutat i conseqüència de la necessitat d'evitar confusions amb Cabrera de Mar). Avui dia, la seva vinculació amb Igualada és feble, sent predominant l'atracció per part de les poblacions del Penedès o el Baix Llobregat. Els estudis sobre mobilitat obligada assenyalen el sector de Piera com a part de la regió metropolitana de Barcelona, en tant que la Llacuna pertany a l'àrea de cohesió de Vilafranca del Penedès. A l'enquesta de 1932, la majoria d'aquests municipis manifestaren que pertanyien a la comarca de l'Alt Penedès (només, Pierola afirmà pertànyer a les comarques d'Igualada i Martorell i el Bruc a la d'Igualada). Tanmateix, el mercat principal era Vilafranca del Penedès (en el cas de la Llacuna), Sant Sadurní d'Anoia (cas de Piera) o Martorell (cas de Masquefa). El Bruc i els Hostalets de Pierola indicaven una major vinculació mercantil amb Igualada; avui dia, però, el centre rodal del Bruc és Esparreguera, i el dels Hostalets de Pierola, Piera. La resta de municipis mantenen la inserció comercial detectada en aquella enquesta. La Llacuna i Cabrera d'Igualada haurien d'integrar-se en la nova comarca formada al llarg del riu de Bitlles (en l'actualitat, Cabrera pertany a l'àrea bàsica de salut de Sant Sadurní d'Anoia i al districte telefònic de Martorell, en tant que la Llacuna depèn de l'oficina de correus de Sant Sadurní d'Anoia i del districte telefònic de Vilafranca del Penedès). Cal notar que l'adscripció barcelonina de Cabrera es proposa en funció de la major vinculació de la capital del municipi -Canaletes- amb Sant Quintí de Mediona, Sant Pere de Riudebitlles i Sant Sadurní d'Anoia, sense ignorar, però, que el nucli de Cabrera d'Anoia s'inseriria millor en la rodalia de Capellades. D'altra banda, Piera, els Hostalets de Pierola i Masquefa podrien integrar-se en la comarca de Martorell, de l'oficina postal i districte telefònic del qual depenen. El 1987, l'Ajuntament de Masquefa va adherir-se a la petició de creació de la comarca de Montserrat o del Baix Llobregat Nord; en l'actualitat pertany a l'àrea bàsica de salut de Martorell, a l'arxiprestat de Montserrat i depèn de l'oficina de l'INEM de Martorell (igualment com els Hostalets de Pierola). El Bruc s'hauria d'incorporar a la comarca de Martorell (en l'actualitat, pertany a l'ABS i estafeta de correus d'Esparreguera, així com a l'arxiprestat de Montserrat i districte telefònic de Martorell).

¹⁸ Aquest municipi manifestà en l'enquesta de 1932 que pertanyia a la Segarra i que anava a mercat a Santa Coloma de Queralt. Es proposa que formi part de la nova comarca de la Baixa Segarra i, per tant, de la Regió Meridional. En l'actualitat, pertany al mercat laboral de Santa Coloma de Queralt, a la seva àrea bàsica de salut, a la província telefònica de Tarragona (districte de Santa Coloma de Queralt) i també a la província postal de Tarragona.

¹⁹ Aquest municipi (on hi ha l'àrea de servei de la Panadella) manifestà en l'enquesta de 1932 que pertanyia a la Segarra i que anava a mercat a Sant Guim de Freixenet. Efectivament, la seva vinculació a aquesta població és molt clara, per la qual cosa hauria de formar part de la rodalia de Cervera i, per tant, de les Terres de Ponent. En l'actualitat, forma part del mercat laboral de Cervera.

b) De l'actual comarca del Vallès Oriental, Aiguafreda, Castellcir, Castellterçol, Granera i Sant Quirze Safaja²⁰, s'inclouen a la Regió Central.

c) De l'actual comarca del Maresme, Malgrat de Mar, Palafolls i Tordera (vegi's la proposta de creació de la comarca de la Baixa Tordera), s'integren a la Regió Oriental.

d) De l'actual comarca de la Selva, Breda i Riells i Viabrea (vegi's la proposta de creació de la comarca del Baix Montseny), passen a la Regió de Barcelona.

e) De l'actual comarca del Ripollès, Camprodon, Llanars, Molló, Sant Pau de Segúries, Setcases i Vilallonga de Ter (vegi's la proposta de creació de la comarca de la Vall de Camprodon), s'inclouen a la Regió de Girona.

f) De l'actual comarca de les Garrigues, Tarrés²¹, passa a la Regió Meridional.

g) De l'actual comarca de la Segarra, Torà i Ivorra (vegi's la proposta de creació de la comarca de l'Alta Segarra), s'integren a la Regió Central.

h) De l'actual comarca de la Conca de Barberà, Passanant²² s'inclou a la Regió de Ponent.

²⁰ Tots ells pertanyien històricament a les vegueries de Manresa, de Vic o bé a la sots-vegueria del Moianès (posteriorment, encara Castellcir i Granera van formar part, respectivament, dels partits judicials de Vic i Manresa, on troben encara serveis com l'administració d'hisenda). Les anàlisis actuals exclouen aquests municipis del que s'entén per regió metropolitana de Barcelona des d'un punt de vista funcional. En l'enquesta de 1932, Aiguafreda manifestà ser de la comarca del Congost i la resta de municipis del Moianès. Tot i que l'adscripció d'Aiguafreda a la Catalunya Central sembla discutible (en consulta popular, es decidí el 1987 la seva pertinença al Vallès Oriental), un s'hi decanta en funció de la seva potencial adscripció a la comarca de la Plana Sud (Tona-Centelles); en l'actualitat, pertany a l'àrea bàsica de salut de Centelles i al mercat laboral de Vic. Pel que fa als pobles del Moianès, cal assenyalar que, actualment, Castellterçol exerceix com a centre comercial bàsic i com a polaritat de la mobilitat laboral de tots plegats. Per tant, haurien de formar part (amb Moià i l'Estany) de la mateixa comarca del Moianès (a l'àrea bàsica de salut i arxiprestat del qual pertanyen) i, consegüentment, de la Regió Central.

²¹ Tarrés pertany a l'arxiprestat de la Conca de Barberà i el 1987 va demanar la seva adscripció a la comarca de l'Espluga de Francolí, població amb la qual té una més estreta vinculació.

²² El municipi segarrenc de Passanant manifestà, ja en l'enquesta de 1932, la seva major vinculació comercial amb Tàrrrega. En l'actualitat, la comunicació amb Tàrrrega és ràpida i fàcil; sembla, doncs, raonable la seva inclusió en la comarca d'aquella ciutat lleidatana, a l'àrea bàsica de

i) De l'actual comarca del Baix Penedès, Bonastre (vegi's la proposta de creació de la comarca del Baix Gaià) passa a la Regió Meridional.

5.2.3 LES FUNCIONS DE LES REGIONS

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

Les regions com a divisió administrativa de l'Estat

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

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

salut de la qual pertany. Cal afegir que és convenient que la nova comarca de Tàrraga s'anomeni Urgell-Vall del Corb, per recollir millor la personalitat dels municipis meridionals.

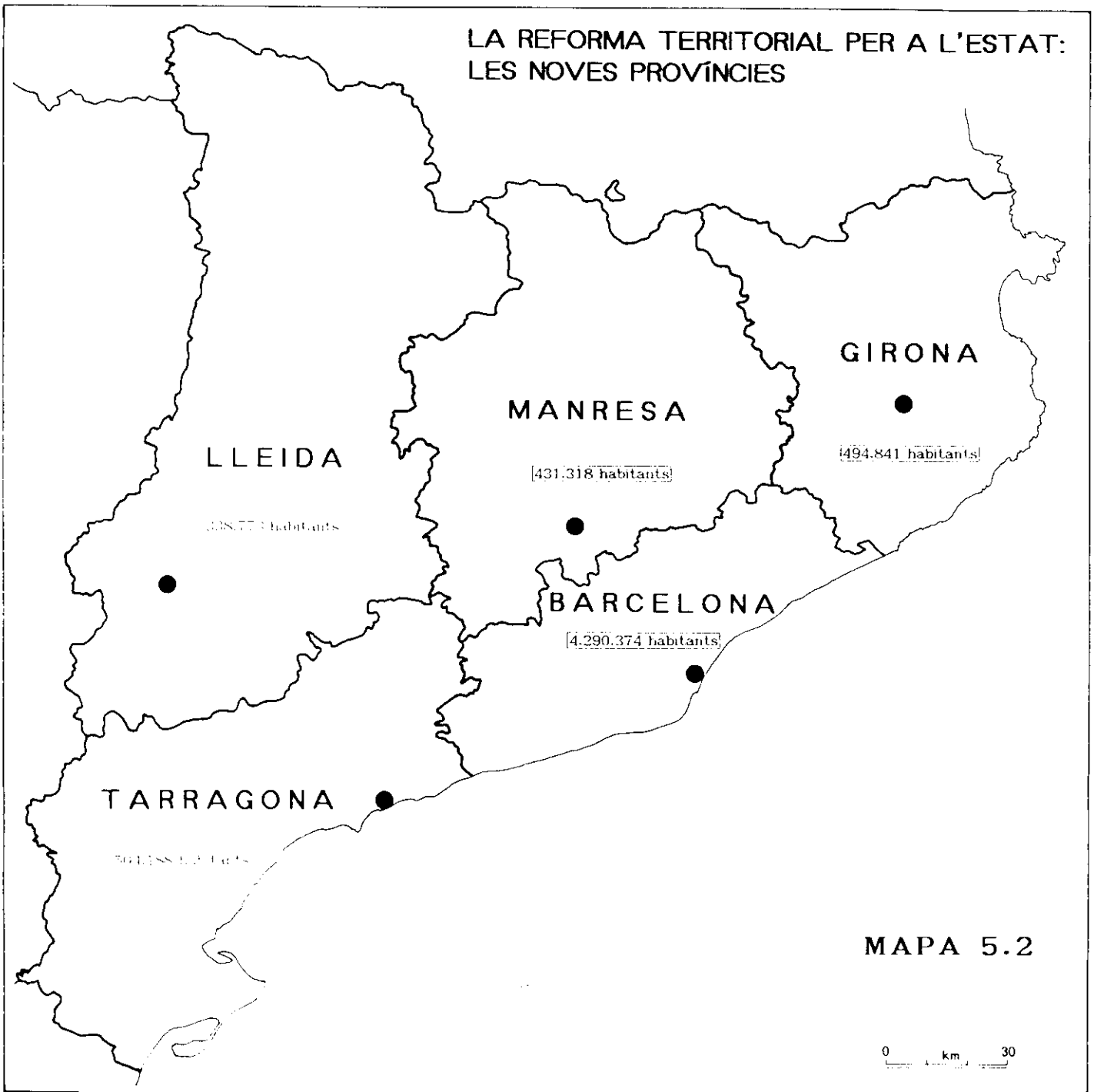
Val a dir, que la població de les regions catalanes que es proposen roman dins dels paràmetres habituals a les províncies espanyoles. La Regió Central, de nova creació, compta amb 431.318 habitants; aquesta xifra la situa per davant de 18 províncies espanyoles, com ara Càceres, Lugo, Salamanca o la mateixa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

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

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

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

LA REFORMA TERRITORIAL PER A L'ESTAT:
LES NOVES PROVÍNCIES



MAPA 5.2

Segons la Llei 5/85 de 19 de juny (art. 162), que regula l'atribució d'escons en funció de la població, a Catalunya li corresponen en l'actualitat 47 diputats. L'aplicació d'aquesta normativa electoral a les cinc regions que es proposen només augmentaria en un diputat la representació catalana. El reajustament de límits comportaria la pèrdua d'un diputat a la província de Tarragona (regió Meridional) i de tres a la província (regió) de Barcelona. Així, doncs, dels cinc diputats que correspondrien a la província de Manresa (regió Central), quatre serien manllevats de dues de les actuals províncies catalanes i sols un, aplicant els mateixos criteris de proporcionalitat demogràfica, s'obtidria d'una província no catalana. La província espanyola que el perdria seria, d'acord amb el cens actual, Màlaga; val a dir, però, que la província que el cedís en el futur podria ser una altra, segons l'evolució de la població censada.

Per altra banda, cal observar que la hipotètica conversió de Catalunya en província única comportaria la reducció de la representació catalana en cinc diputats, d'acord amb els mateixos criteris de proporcionalitat vigents.

Quadre 5.2

Diputats a Corts per Catalunya

	Actualment	Província única	Proposta	
BARCELONA	32		BARCELONA	29
GIRONA	5		GIRONA	5
LLEIDA	4		LLEIDA	4
TARRAGONA	6		TARRAGONA	5
			MANRESA	5
CATALUNYA	47	42		48

Més considerables, són les repercussions de la remodelació del mapa provincial pel que fa al nombre de senadors, ja que la llei atorga a cada província quatre escons d'elecció directa. Aixó faria incrementar de 23 a 27 el total de senadors catalans (xifra que es reduiria a només 11 representants cas de convertir-se Catalunya en província única). Tanmateix, aquest

nou desequilibri no seria pas el més greu en una cambra que és sotmesa a un procés de redefinició, que possiblement comportarà, en un futur no llunyà, un replantejament del seu sistema de constitució.

Quadre 5.3

Senadors per Catalunya

	actualment	Província única	proposta
4 per província	16	4	20
1 per comunitat autònoma	1	1	
1 per milió d'habitants	6	6	6
CATALUNYA	23	11	27

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

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

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

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

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

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

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

responsabilitat política. S'ha de comptar, per tant, amb les diputacions.

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

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

En atenció a la llei electoral (art. 204 de la Llei 5/85 de 19 de juny), les regions comptarien amb el nombre de diputats que s'expressa en el quadre 5.4.

Quadre 5.4

Nombre de membres de les diputacions

actualment		segons la proposta	
BARCELONA	51	BARCELONA	51
GIRONA	27	ORIENTAL (Girona)	25
LLEIDA	25	PONENT (Lleida)	25
TARRAGONA	27	MERIDIONAL (Tarragona-Reus)	27
		CENTRAL (Manresa)	25
TOTAL	130		153

5.2.4 UNA POSSIBILITAT A DEBATRE: LES SUB-REGIONS

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

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

- a) La sub-regió de les Terres de l'Ebre estaria formada per les actuals comarques del Baix Ebre, el Montsià i la Terra Alta, amb capital a Tortosa.
- b) La sub-regió d'Osona-Ripollès, que tindria Vic com a capital, estaria integrada per les actuals comarques d'Osona i el Ripollès sense la vall de Camprodon. A més, en podrien formar part els municipis de Sant Feliu Sasserra (Bages) i Santa Maria de Merlès (Berguedà), en funció de la seva inclusió dins la nova comarca del Lluçanès (vegi's, més endavant, la proposta sobre aquest particular). Inversament, el municipi de Collsuspina dependria de Manresa, atesa la seva adscripció a la nova comarca del Moianès²³.

La creació d'aquestes dues sub-regions presenta avantatges i inconvenients que haurien de ser valorats abans d'adoptar-ne una resolució definitiva. Entre els aspectes positius, hom pot esmentar l'apropament de l'administració al ciutadà, la possibilitat d'assolir un major consens al voltant de la reforma regional que es proposa, i un millor encaix del sector de l'actual comarca del Ripollès que es proposa adscriure a la

²³ Reclamada per l'Ajuntament el 1987, amb motiu de la consulta respecte de l'adscripció comarcal. Collsuspina pertany a l'arxiprestat del Moianès.

Catalunya Central en funció de la seva vinculació dominant amb Vic. Pel que fa als aspectes negatius, es poden apuntar un risc d'increment de la burocràcia perifèrica, la possibilitat de generar un greuge comparatiu en altres ciutats i comarques catalanes que no assolirien aquest rang, i una pèrdua de la claretat i simplicitat de l'esquema en cinc regions i, per tant, un cert confusionisme de l'administrat.

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

En el cas d'acceptar-se la legalització d'aquestes dues sub-regions, caldria cercar un nom per a la resta de les contrades de les regions de què formen part. Pel que fa a la regió Central, un cop creada la sub-regió d'Osona-Ripollès, el terme Llobregat-Cerdanya esdevé adequat per designar la resta del territori regional, ja que, per una banda, el topònim Llobregat, pres en el sentit de conca hidrogràfica, aplega la major part de les valls d'aquest territori, mentre que Cerdanya designa amb propietat la comarca situada a l'altre vessant del Pre-pirineu, que pertany a la conca del Segre. Pel que fa a la regió Meridional, una vegada reconeguda la personalitat de les Terres de l'Ebre, el topònim més escaient per designar la resta del territori regional, atesa la manca d'una unitat fisiogràfica, sembla que s'ha de referir a un fet urbà que caracteritza les contrades immediates a la principal aglomeració demogràfica de la demarcació; en aquest sentit, es proposa el terme Tarragona-Reus.

El reconeixement jurídic de la personalitat de la Val d'Aran i la seva consegüent individualització, als efectes que estableix l'Estatut d'Autonomia, no aconsella d'alterar la denominació de Regió de Ponent, ja que aquest és un topònim que es continuarà

referint a la gran majoria de les contrades de la demarcació i perquè aquesta no haurà de delegar a Vielha un paquet de funcions homologable al de les dues capitals sub-regionals abans esmentades.

Així doncs, Catalunya podria comptar, a efectes limitats, amb aquestes vuit unitats administratives:

	POBLACIÓ	SUPERFÍCIE
REGIÓ DE BARCELONA	4.290.374	3.528,80
REGIÓ ORIENTAL	494.841	4.982,60
REGIÓ DE PONENT*	332.589	9.978
LLOBREGAT-CERDANYA	288.212	4.784,40
OSONA-RIPOLLÈS	143.106	1.995,70
TARRAGONA-REUS	372.291	3.585,10
TERRES DE L'EBRE	131.897	2.436,60
VAL D'ARAN	6.184	620,5
CATALUNYA	6.059.494	31.895,50

* Sense la Val d'Aran

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

- A Vic i Tortosa, hi hauria una oficina tècnica al servei, tant de la diputació respectiva com de la Generalitat, amb la finalitat de gestionar els afers que es puguin suscitar des de les comarques i municipis de les sub-regions, evitant, així, la

necessitat de desplaçar-se a Manresa o a les ciutats del Camp de Tarragona²⁴.

- El Govern de la Generalitat podria utilitzar, potestativament, aquestes àrees com a àmbit territorial per a la prestació de determinats serveis. Aquest fet ja es produeix en l'actualitat en el cas de la regió sanitària de Tortosa. Endemés, la planificació territorial hauria de fer-se tenint present l'existència d'aquestes sub-regions.

- Circumscripció electoral al Parlament de Catalunya (aspecte, aquest, que requereix una anàlisi detallada).

Les circumscripcions electorals al Parlament de Catalunya

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

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

²⁴ Aquesta possibilitat ja és contemplada per la Diputació de Lleó, que té una oficina a Ponferrada, per tal d'atendre les gestions suscitàdes al Bierzo.

assignació mínima de diputats. Aquests diputats designats en funció del territori podrien augmentar-se en total de 18 a 25, de la manera que s'expressa en el quadre 5.5, tant si s'admet la formació de les sub-regions de les Terres de l'Ebre i Osona-Ripollès, com si només es compta amb el diputat corresponent a la Val d'Aran.

Quadre 5.5

Diputats al Parlament de Catalunya

	actualment	properes eleccions (cens 1991)
BARCELONA	85	85
GIRONA	17	18
LLEIDA	15	14
TARRAGONA	18	19
CATALUNYA	135	136

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

	assignació directa	Població (cens 1991)	total
BARCELONA	6	78	78
CENTRAL	6	8	14
MERIDIONAL	6	9	15
ORIENTAL	6	9	15
PONENT	6	6	12
VAL D'ARAN	1		1
CATALUNYA	25	110	135

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

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

5.3 LES COMARQUES I ELS MUNICIPIS

5.3.1 ESBÓS D'UN NOU MAPA COMARCAL

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

a) Les comarques han de respondre, en primer lloc, a una realitat humana, a un espai de relacions intenses i quotidianes en tots els ordres (comercial, laboral, d'estudi, de lleure, etc.). Caldrà, doncs, comptar amb l'existència d'un o més centres urbans que organitzin el territori, a través d'una xarxa de comunicacions que en possibiliti les interrelacions. És interessant, endemés, que les noves comarques responguin a una realitat socio-econòmica compartida, bé per l'homogeneïtat de les activitats, bé per la seva complementaritat.

b) Les comarques que compleixen els requisits funcionals anteriors tenen, generalment, arrels històriques i són percebudes popularment en l'organització de l'espai. En aquest sentit, les comarques han de ser també àrees recognoscibles des d'un punt de vista sociològic.

c) De l'anàlisi dels llinars de població en les divisions territorials i en la legislació, es desprèn la conveniència que les noves comarques tinguin més de 5.000 habitants. Les excepcions haurien de limitar-se a aquells indrets amb unes característiques geogràfiques molt específiques: valls pirinenques, altiplans poc poblats i allunyants dels centres urbans... Tot i això, en cap cas, les noves comarques haurien de tenir menys de 3.000 habitants.

d) Les dimensions de les noves comarques han de permetre un desplaçament ràpid al centre o centres urbans principals. Caldrà que les comarques no depassin els 300 km² d'extensió, que la distància mitjana a la ciutat que exerceixi la capitalitat sigui de l'ordre de 10 km (de manera que la majoria de la població de la comarca en visqui a menys d'un quart d'hora per carretera) i que cap nucli de població amb ajuntament no resti a més de mitja hora de la capital. No obstant això, en qualsevol divisió territorial d'un país amb les diversitats demogràfiques catalanes, aquests paràmetres no poden ser més que orientatius.

e) Convé que les comarques no estiguin formades per un nombre de municipis massa gran, per tal de facilitar la participació i identificació de tots ells amb l'ens comarcal. Cal tenir present que en l'actualitat hi ha comarques que apleguen més de 50 municipis.

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

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

El mapa comarcal que es presenta aquí redueix les municipalies proposades el 1981 per Lluís Casassas i Joaquim Clusa de 126 a 108 (sense comptar el municipi de Barcelona). Aquesta minva es deriva de l'aplicació dels següents principis: descartar la creació de comarques monomunicipals; evitar, si és possible, l'existència de comarques amb menys de 5.000 habitants; bandejar la delimitació de comarques amb escassa coherència funcional, estretament vinculades i ben comunicades a centres urbans propers; no separar continus urbans (llevat del cas peculiar de Barcelona); i agrupar algunes rodalies que aïlladament tindrien escassa entitat.

Val a dir que algunes de les actuals comarques podrien romandre sense modificacions significatives, És el cas de l'Alta Ribagorça, el Baix Penedès, la Cerdanya, el Garraf, el Pallars Sobirà, el Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell, el Priorat, la Terra Alta i la Val d'Aran.

La major part de les noves comarques vindrien definides per l'àrea d'atracció d'un nucli urbà principal: Agramunt, Arenys de Mar, Bellpuig, Besalú, Caldes de Montbui, Camprodon, Capellades, Cassà de la Selva, Deltebre, l'Escala, l'Espluga de Francolí, Flix, la Garriga, Guissona, Llançà, Lloret de Mar, Manlleu, Moià, Mollet del Vallès, Palafrugell, Palamós, la Pobla de Segur, Prats de Lluçanès, Sant Celoni, Sant Feliu de Guíxols, Sant Quirze de Besora, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç de Castellet, Santa Coloma de Queralt, Súria, Torelló, Torredembarra o Torroella de Montgrí.

Un cert nombre de comarques es formarien en espais polaritzats per dos o més nuclis urbans pròxims: Alcanar-Sant Carles de la Ràpita, Anglès-Amer, Artés-Sallent, Artesa de Segre-Ponts-Oliana, Bagà-la Pobla de Lillet-Guardiola de Berguedà, Blanes-Tordera-Malgrat de Mar, Calaf-Torà, Calella-Pineda de Mar, Cambrils-Salou-Vila-seca, Centelles-Tona, Gironella-Puig-reig, Hostalric-Vidreres, Martorell-Esparreguera-Olesa de Montserrat-Sant Andreu de la Barca-Piera, Molins de Rei-Sant Vicenç dels Horts, Premià de Mar-el Masnou-Vilassar de Mar, Ribes de Freser-

Campdevàdol, Roses-Castelló d'Empúries, Sant Boi de Llobregat-Gavà-el Prat de Llobregat, Solsona-Cardona o Ulldesona-la Sénia.

Tres comarques correspondrien a continus urbans immediats a Barcelona: Sant Adrià de Besòs-Santa Coloma de Gramenet-Badalona-Montgat-Tiana (Besòs); l'Hospitalet de Llobregat-Cornellà de Llobregat-Esplugues de Llobregat-Sant Just Desvern-Sant Joan Despí-Sant Feliu de Llobregat (Baix Llobregat Est); i Rubí-Sant Cugat del Vallès-Cerdanyola del Vallès-Montcada i Reixac-Ripollet (Vallès-Collserola).

Finalment, algunes comarques tindrien polaritats febles. Es tractaria d'espais que assolirien aquest rang administratiu amb mires a fomentar un cert reequilibri territorial. Es formarien en àrees allunyades de la seva actual capital comarcal, amb unes característiques geogràfiques pròpies i una dimensió territorial i demogràfica prou gran per a esdevenir àrees de gestió comuna dels seus interessos. La seva creació evitaria, alhora, l'existència de comarques amb un nombre excessiu de municipis. Aquestes comarques tindrien com a centres: l'Ametlla-el Perelló, Arbúcies-Sant Hilari Sacalm (Guillerics), Alcover-la Selva del Camp (Camp-Prades), Cardedeu-Llinars del Vallès (Vallès Oriental), Celrà-Bàscara (Gironès-Empordà), la Granadella (Garrigues Altes), la Jonquera (l'Albera), Hostalric-Vidreres (Selva Sud), el Pla de Santa Maria (Alt Camp-Gaià), Seròs-Aitona (Baix Segre), Almenar (Alt Segrià) i Mont-roig del Camp-Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant (Baix Camp Sud).

A continuació s'inclou un llistat de les 108 noves comarques que es presenten com a proposta de discussió, apuntant-ne una possible denominació, el municipi o municipis que podrien ser-ne capital, i la seva població. Seguidament, se'n fa un resum per trams de població.

REGIONS	NOMBRE DE COMARQUES
BARCELONA	22 (més el municipi de Barcelona)
CENTRAL	22
MERIDIONAL	21
ORIENTAL	24
PONENT	18
VAL D'ARAN	1
CATALUNYA	108 + 1

REGIÓ DE BARCELONA

(22 comarques més el municipi de Barcelona)	
Municipi de Barcelona	1.643.542
MONTSENY (Sant Celoni)	24.736
VALLÈS ORIENTAL (Cardedeu)	19.016
VALLÈS - CONGOST (la Garriga)	19.427
VALLÈS - GRANOLLERS (Granollers)	90.197
VALLÈS CENTRAL (Mollet del Vallès)	111.637
CALDES (Caldes de Montbui)	27.140
EL RIPOLL (Sabadell)	248.438
VALLÈS OCCIDENTAL (Terrassa)	168.245
VALLÈS - COLLSEOLA (Cerdanyola del Vallès - Rubí)	199.092
MONTSERRAT SUD (Martorell)	83.866
ALT PENEDEÈS (Sant Sadurní d'Anoia)	24.201
PENEDEÈS CENTRAL (Vilafranca del Penedès)	45.563
BAIX PENEDEÈS (el Vendrell)	38.919
PENEDEÈS - GARRAF (Vilanova i la Geltrú)	76.915
BAIX LLOBREGAT CENTRAL (Sant Vicenç dels Horts)	71.270
DELTA DEL LLOBREGAT (Sant Boi de Llobregat)	263.086
BAIX LLOBREGAT EST (Sant Feliu de Llobregat - l'Hospitalet de Llobregat)	479.871
BESÒS (Badalona)	397.988
BAIX MARESME (Premià de Mar)	82.996
MARESME CENTRAL (Mataró)	110.935
ALT MARESME SUD (Arenys de Mar)	32.389
ALT MARESME NORD (Calella - Pineda de Mar)	31.905

REGIÓ CENTRAL

(22 comarques)	
SOLSONÈS - CARDENER (Solsona - Cardona)	15.991
ALTA SEGARRA (Calaf)	7.437
CONCA D'ÒDNA (Igualada)	55.211
ANOIA (Capellades)	10.084
CERDANYA (Puigcerdà)	12.396
ALT BERGUEDÀ (Bagà)	6.186
BERGUEDÀ - VALL DE LORD (Berga)	20.238
BAIX BERGUEDÀ (Gironella - Puig-reig)	12.902
BAGES NORD (Navàs)	9.285
BAGES OCCIDENTAL (Súria)	8.481
BAGES ORIENTAL (Sallent)	19.602
BAGES CENTRAL (Manresa)	89.249
MONTSERRAT NORD (Sant Vicenç de Castellet)	13.627
MOIANÈS (Moià)	7.523
LLUÇANÈS (Prats de Lluçanès)	8.220
VALLS DE RIBES - FRESER (Ribes de Freser - Campdevàrol)	6.810
RIPOLLÈS (Ripoll)	16.151
BESORA (Sant Quirze de Besora)	3.466
VALL DEL GES (Torelló)	15.384
PLANA - COLLSACABRA (Manlleu)	30.114
PLANA DE VIC - GUILLERIES (Vic)	43.627
PLANA SUD (Centelles - Tona)	19.334

REGIÓ MERIDIONAL

(21 comarques)

BAIXA SEGARRA (Santa Coloma de Queralt)	3.258
CONCA DE BARBERÀ (Montblanc)	9.649
CONCA - PRADES (l'Espluga de Francolí)	5.620
PRIORAT (Falset)	9.475
ALTA RIBERA D'EBRE (Flix)	9.975
BAIXA RIBERA D'EBRE (Móra d'Ebre)	13.080
TERRA ALTA (Gandesa)	12.945
BAIX EBRE (Tortosa)	40.903
LA SÈNIA (Ulldecona - la Sènia)	10.034
ELS ALFACS (Sant Carles de la Ràpita - Alcanar)	18.600
MONTSIÀ (Amposta)	24.920
DELTA DE L'EBRE (Deltebre)	18.181
L'AMETLLA - EL PERELLÓ (l'Ametlla de Mar)	6.314
CAMP SUD (Mont-roig del Camp - Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant)	10.242
CAP DE SALOU (Cambrils - Vila-seca i Salou)	34.194
BAIX CAMP (Reus)	101.176
CAMP - PRADES (Alcover - la Selva del Camp)	9.086
TARRAGONÈS (Tarragona)	122.021
BAIX GAIÀ (Torredembarra)	15.336
ALT CAMP (Valls)	24.606
ALT CAMP - GAIÀ (el Pla de Santa Maria)	4.573

REGIÓ ORIENTAL

(24 comarques)

VALL DE CAMPRODON (Camprodon)	4.206
GARROTXA OCCIDENTAL (Olot)	37.200
GARROTXA ORIENTAL (Besalú)	5.394
L'ALBERA (la Jonquera)	5.791
COMTAT DE PERALADA (Peralada)	5.179
CAP DE CREUS (Llançà)	6.777
GOLF DE ROSES (Roses)	17.139
ALT EMPORDÀ (Figueres)	44.477
BAIX FLUVIÀ (l'Escala)	9.474
MONIGRÍ (Torroella de Montgrí)	10.107
CAP DE BEGUR (Palafrugell)	23.669
BADIA DE PALAMÓS (Palamós)	18.577
VALL D'ARO (Sant Feliu de Guíxols)	22.733
BAIX EMPORDÀ (la Bisbal d'Empordà)	12.998
GIRONÈS - EMPORDÀ (Celrà - Bàscara)	13.258
PLA DE L'ESTANY (Banyoles)	20.656
GIRONÈS (Girona)	103.789
GUILLERIES - BRUGENT (Anglès - Amer)	14.114
GUILLERIES (Arbúcies - Sant Hilari Sacalm)	9.254
SELVA OCCIDENTAL (Santa Coloma de Farners)	11.803
SELVA ORIENTAL (Cassà de la Selva)	17.761
SELVA SUD (Vidreres - Hostalric)	13.458
SELVA - COSTA BRAVA (Lloret de Mar)	18.457
BAIXA TORDERA (Blanes)	48.570

REGIÓ DE PONENT

(18 comarques)

ALTA RIBAGORÇA (el Pont de Suert)	3.514
PALLARS SOBIRÀ (Sort)	5.068
PALLARS JUSSÀ (la Pobla de Segur)	5.277
CONCA DE TREMP (Tremp)	7.933
ALT URGELL (la Seu d'Urgell)	16.233
MIG SEGRE (Artesa de Segre - Ponts- Oliana)	10.005
URGELL - NOGUERA (Balaguer)	25.243
ALT SEGRIÀ (Almenar)	10.348
SEGRIÀ CENTRAL (Lleida)	140.431
BAIX SEGRE (Seròs - Aitona)	9.302
GARRIGUES ALTES (la Granadella)	7.605
GARRIGUES BAIXES (les Borges Blanques)	15.444
PLA D'URGELL (Mollerussa)	24.320
URGELL CENTRAL (Bellpuig)	10.979
URGELL - VALL DEL CORB (Tàrrrega)	18.194
RIBERA DE SIÓ (Agramunt)	6.705
PLANS DE GUISSONA (Guissona)	5.136
SEGARRA CENTRAL (Cervera)	10.852
VAL D'ARAN (Vielha)	6.184

La majoria de les comarques (62) comptarien entre 5.000 i 20.000 habitants. Entre 3.200 i 5.000, només n'hi hauria cinc: Besora (Sant Quirze de Besora), Alt Gaià (el Pla de Santa Maria), Baixa Segarra (Santa Coloma de Queralt), Alta Ribagorça (el Pont de Suert) i Vall de Camprodon.

Vint-i-dues comarques tindrien entre 20.000 i 50.000 habitants: Montseny (Sant Celoni), Caldes (Caldes de Montbui), Alt Penedès (Sant Sadurní d'Anoia), Penedès Central (Vilafranca del Penedès), Baix Penedès (el Vendrell), Alt Maresme Sud (Arenys de Mar), Alt Maresme Nord (Pineda de Mar-Calella), Berguedà-Vall de Lord (Berga), Plana-Collsabra (Manlleu), Plana de Vic-Guillerics (Vic), Alt Camp (Valls), Cap de Salou (Cambrils-Vila-seca), Baix Ebre (Tortosa), Montsià (Amposta), Garrotxa Occidental (Olot), Alt Empordà (Figueres), Cap de Begur (Palafugell), Vall d'Aro (Sant Feliu de Guíxols), Pla de l'Estany (Banyoles), Baixa Tordera (Blanes), Urgell-Noguera (Balaguer) i Pla d'Urgell (Mollerussa).

Set comarques comptarien entre 50.000 i 100.000 habitants: Vallès-Granollers, Montserrat Sud (Martorell), Penedès-Garraf (Vilanova i la Geltrú), Baix Llobregat Central (Sant Vicenç dels Horts), Baix Maresme (Premià de Mar), Bages Central (Manresa) i Conca d'Òdena (Igualada).

Vuit comarques tindrien entre 100.000 i 200.000 habitants: Vallès Central (Mollet del Vallès), Vallès Occidental (Terrassa), Vallès-Collserola (Cerdanyola del Vallès-Rubí), Maresme Central (Mataró), Baix Camp (Reus), Tarragonès (Tarragona), Gironès (Girona) i Segrià Central (Lleida).

Dues comarques tindrien de 200.000 a 300.000 habitants: el Ripoll (Sabadell) i Delta del Llobregat (Sant Boi de Llobregat).

Una comarca comptaria entre 300.000 i 400.000 habitants: Besòs (Badalona).

Una comarca en tindria entre 400.000 i 500.000: Baix Llobregat Est (Sant Feliu de Llobregat-l'Hospitalet de Llobregat).

A banda, hi hauria el municipi de Barcelona, amb 1.643.542 habitants.

Quadre 5.6

Comparació dels paràmetres bàsics de les comarques actuals i les que es proposen

	COMARQUES ACTUALS	COMARQUES DE LA PROPOSTA
POBLACIÓ MITJANA	147.792	40.888
POBLACIÓ MAXIMA	2.302.137	479.871
POBLACIÓ MINIMA	3.514	3.258
COEFICIENT DE VARIACIÓ	249%	177%
SUPERFÍCIE MITJANA	778 km ²	294 km ²
RADI MITJÀ	15,7 km	9,7 km
NOMBRE MITJÀ DE MUNICIPIS	23	8,7
NOMBRE MÀXIM DE MUNICIPIS	68	24
NOMBRE MÍNIM DE MUNICIPIS	3	2

5.3.2 REFORMA DEL MAPA MUNICIPAL

La institució municipal és sòlidament arrelada en la nostra tradició cultural i és d'acord amb uns principis similars als que varen portar, en el marc de les revolucions liberals, a la generalització del municipi a gairebé tots els pobles i ciutats. En el marc d'aquesta tradició, el municipi esdevé l'expressió institucional de la cèl.lula bàsica d'organització col·lectiva de la societat, és a dir, del poble, de la rodalia rural, de la ciutat o de la unitat urbana de què es tracti.

Al marge d'aquest factor tradicional i cultural, cal admetre la conveniència que cada unitat urbana o de població estigui dotada de la entitat més idònia per gestionar els seus interessos col·lectius i representar-los davant les altres institucions. Aquesta entitat, en una societat que es defineix com a democràtica i participativa, ha de ser representativa de la pròpia col·lectivitat.

Les consideracions d'aquests dos paràgrafs anteriors porten necessàriament a defensar la continuïtat de la tradició cultural al.ludida. El problema sorgeix quan s'ignora que molts dels municipis actuals no tenen prou capacitat de gestió per assumir, amb eficàcia, el conjunt de responsabilitats que les lleis els atribueixen.

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

dedicació i si no s'està en condicions de responsabilitzar-se d'un àmbit mínim de serveis i activitats públiques.

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

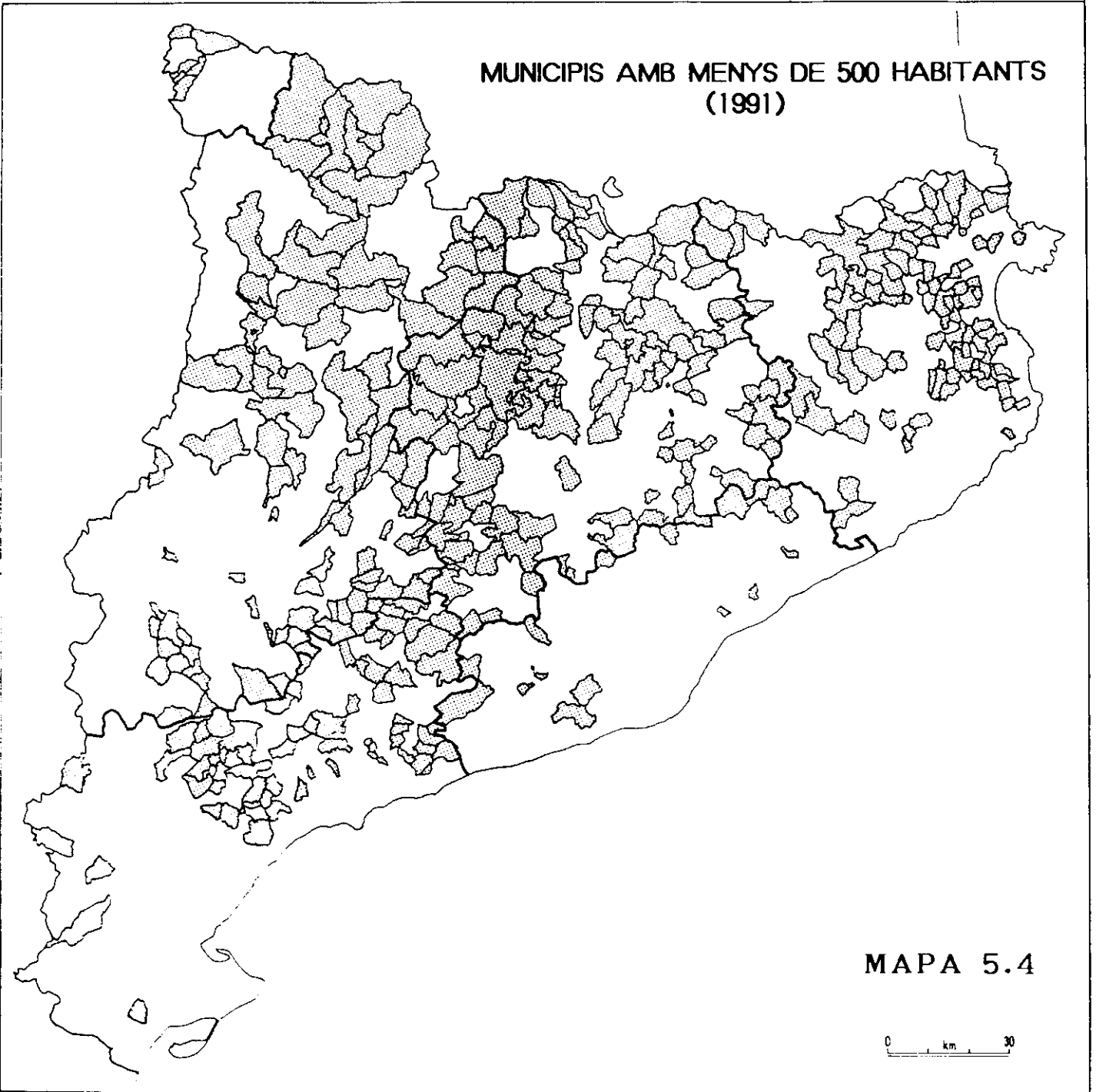
És per això que el mapa municipal ha d'anar acompanyat de l'atribució als municipis d'un paper i d'unes responsabilitats institucionals al seu abast. En molts municipis actuals, la figura legal més adient és l'entitat municipal descentralitzada; en d'altres casos, caldrà, tal com es comentarà més endavant, una acurada redistribució competencial amb la comarca.

L'actual mapa municipal de Catalunya ha esdevingut difícilment sostenible. La Llei municipal i de règim local de Catalunya reconeix que l'estructura municipal resulta inadequada, ja que "el nombre de municipis de Catalunya és excessiu i comporta una fragmentació que és una de les causes de la crisi municipal, crisi que es manifesta essencialment en la manca de recursos i de capacitat per a prestar amb eficàcia els serveis corresponents." És per aquests motius, que esdevé del tot necessari abordar amb valentia una prudent, però ferma, reforma del mapa municipal.

Si la comarca no ha de ser un substitut del municipi, sinó un ens col.laborador, resulta evident que aquests ens locals bàsics no poden romandre amb la seva fesomia actual. Perquè la comarca esdevingui l'ens d'actuació supletòria dels municipis, cal que aquests tinguin una mínima capacitat d'actuació pròpia.

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

MUNICIPIS AMB MENYS DE 500 HABITANTS
(1991)



MAPA 5.4

0 km 30

L'agregació dels municipis amb menys de 500 habitants

Si el 1845 es va arribar a la conclusió que els municipis amb menys de 150 habitants no eren capaços d'exercir les funcions que les lleis els encomanaven i, per la mateixa raó, el 1867 es van intentar suprimir els municipis amb menys d'un miler d'habitants, què no es pot dir de les dificultats que avui dia, a les portes del segle XXI, tenen els municipis catalans per afrontar la prestació dels complexos serveis que la llei els confia?

La possibilitat de reformar el mapa municipal català és contemplada en la Llei municipal, on s'assenyala que es pot procedir a la fusió de municipis "quan hi ha insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals per a gestionar els serveis mínims obligatoris establerts per la legislació i de règim local", i quan "consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable" (art. 13, Llei 8/1987).

Aquesta delicada operació hauria de complir les següents condicions:

- Posar remei als problemes més greus del minifundisme municipal català.
- Fer la reforma en el marc de la comarcalització del país, de manera que el procés d'agregacions faciliti una millora palesa de les prestacions (en aquest sentit, cal evitar agregacions entre municipis petits que no comportin un canvi substancial de la capacitat operativa del nou municipi).
- Limitar el caire de la reforma, per no qüestionar el caràcter general del municipi a Catalunya i evitar els "previsibles problemes greus d'ordre social i polític" que, altrament, podrien produir-se i als quals es fa referència en el preàmbul de la Llei municipal de Catalunya.
- Establir les garanties institucionals que permetin als municipis agregats de mantenir la seva existència com a ens locals.

Actualment, hi ha a Catalunya 379 municipis amb menys de 500 habitants, xifra que representa el 40% dels municipis catalans. L'agregació que es proposa reduiria el nombre d'ens municipals a 565 (en el supòsit que no hi hagués fusions amb municipis de més de 500 habitants), cosa que afectaria uns 95.000 ciutadans. El criteri esmentat tindria validesa permanent: cada nou cens comportaria l'agregació dels municipis que davallessin dels 500 residents.

La disposició esmentada hauria de fer-se extensiva, a més, als municipis amb més de 500 habitants que, de manera reiterada, no presentessin candidatures a les eleccions municipals o que no elaboressin i aprovessin, d'acord amb la legalitat vigent, els pressupostos i la seva liquidació.

Aquest tipus de reforma hauria de ser posterior a la implantació del nou mapa comarcal i hauria d'anar acompanyada d'un desenvolupament de la figura de l'entitat municipal descentralitzada, que podria acollir més encertadament les funcions que, a la pràctica, ja duen a terme avui dia aquests petits municipis.

La possibilitat de fusió entre municipis de menys de 500 habitants hauria de limitar-se en aquells llocs amb unes característiques geogràfiques força definides, com ara les valls pirinenques. La discontinuïtat territorial no hauria de ser un entrebanc per a l'agregació al municipi de la capital de comarca (en contra del diu l'article 12 de la Llei municipal de Catalunya). En qualsevol cas, en tot procés d'agregació caldrà el dictamen favorable de la Comissió de Delimitació Territorial.

Excepcionalment, aquesta reforma podria donar lloc, ara o en el futur, a comarques constituïdes per un sol municipi (fóra el cas de la Baixa Segarra). Aleshores, l'organització administrativa hauria de ser la general i pròpia de tot municipi, però mantenint-se, a més a més, les competències i funcions comunes a la resta de comarques. El nom del municipi hauria de ser el de la comarca.

La limitació de les segregacions

Pel que fa a les segregacions, a més de les prevencions que estableix la llei actual (i que s'han demostrat insuficients), caldria que els nuclis que esdevinguessin nous municipis fossin de més de 5.000 habitants i distants més de 5 km tant de la seva capital municipal com de les dels municipis limítrofes. Val a dir que, amb aquestes normes, només hauria prosperat la segregació de Deltebre d'entre les aprovades els darrers anys. En aquest sentit, convé reproduir aquí un dictamen recent de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori: "Cal una llei del Parlament de Catalunya que doni els mínims de referència de població resident o altres indicadors de dimensió urbana per autoritzar les segregacions en les diferents situacions territorials de Catalunya (muntanya, costa, zona metropolitana i altres) i cal, en qualsevol cas, que no s'autoritzi segregacions de poblacions de menys de 5.000 habitants. (...) Catalunya pot aprovar aquesta llei perquè té competència exclusiva sobre el règim local i perquè la Llei espanyola de bases de règim local no consagra el nombre actual de municipis ni el d'altres entitats locals. Les comunitats autònomes de Navarra (Llei del 2 de juliol de 1990, article 16) i de Castella-la Manxa (Llei del 14 de març de 1991, article 15) van establir un mínim de 1.000 habitants per constituir un nou municipi."²⁵

La incentivació de la conversió dels petits municipis en entitats municipals descentralitzades

El Govern hauria de fomentar, d'una banda, la conversió dels petits municipis de menys de 500 habitants en entitats municipals descentralitzades (tal com preveuen els articles 20 i 21 de la Llei municipal) i, d'altre cantó, la canalització dels moviments segregacionistes vers aquesta fórmula d'administració local.

²⁵ Societat Catalana d'Ordenació del Territori (1993): *Informe sobre la segregació de municipis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, pàg. 12.

La flexibilització de les reformes de límits municipals

Els governs que s'han succeït a Espanya han estat incapaços d'adaptar el mapa municipal a l'evolució demogràfica, econòmica i social dels dos darrers segles, de tal manera que són nombroses les disfuncions entre límits municipals i dinàmica urbana.

Una llei del Parlament hauria d'establir la necessitat d'evitar la partició de nuclis de població entre municipis diversos i garantir l'adscripció de cada nucli de població a la comarca i a la regió amb què tingués més relació, i no pas en funció del que interessi a la capital del municipi. Ambdós supòsits haurien de comportar l'obertura d'un expedient de modificació dels límits municipals actuals.

A més, l'agregació dels municipis de menys de 500 habitants hauria de ser aprofitada per redissenyar-ne els límits, de tal manera que els diversos nuclis de població que puguin existir en cadascun d'aquests petits municipis (i que sovint, temps enrere, havien estat unitats territorials diferenciades) siguin agregats al nou municipi, comarca i regió que resulti més convenient.

5.3.3 ORGANITZACIÓ I FUNCIONS DE LES NOVES COMARQUES

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

Per assolir progressivament l'objectiu de fer de la comarca l'ens local fonamental de l'ordenació territorial catalana, caldria plantejar un paquet de mesures, concretades en un reforma de les LOT i d'alguns aspectes de la legislació estatal, particularment pel que fa al finançament dels ens locals. La

comarca no serà mai un ens local de debò fins que no compti amb atribucions de competències exclusives i amb un finançament propi.

Elecció directa del consell comarcal

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

Les comarques que es proposen han de ser governades per consellers elegits directament pels ciutadans, després d'un debat polític obert en què unes i altres llistes puguin plantejar els programes respectius, en qüestions tan rellevants com ara l'urbanisme, l'ordenació econòmica o la política mediambiental. Per tant, el consell comarcal s'hauria de formar per elecció directa de tots els ciutadans de la comarca, en base a llistes comunes, simultàniament a les eleccions municipals. Això donaria una més gran legitimitat a les actuacions comarcals i reforçaria la identificació de l'elector amb aquest ens local.

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

La capitalitat comarcal

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

De les competències i funcions de les noves comarques

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

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

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

Un nucli competencial propi i comú a totes les comarques

Hi ha serveis i funcions que han de ser presents en tot el territori de Catalunya, malgrat que la llei els atribuïxi a ens locals amb un determinat llindar de població. Totes les comarques, amb independència de la seva població, han de tenir competència sobre els aspectes que la llei municipal confia només als municipis superiors a una determinada grandària demogràfica:

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

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

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

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

- 9) ordenació i planificació del transport públic de viatgers en l'àmbit comarcal

10) protecció del medi ambient (control preventiu, inspecció i sanció d'activitats contaminants)

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

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

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

12) gestió tributària

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

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

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

Cadascuna d'aquestes circumstàncies comportarà una situació específica:

- a) Quan la competència sigui exclusivament comarcal, la comarca haurà de desenvolupar la infraestructura necessària per garantir

la prestació del servei en qüestió per a tot el territori de la seva demarcació.

b) Quan la competència sigui d'un únic municipi i de la comarca, aquesta li delegarà la prestació del servei per a tot el territori comarcal i en verificarà la prestació.

c) Quan la competència sigui de diversos municipis i de la comarca, aquesta assumirà la prestació del servei per a la resta de la demarcació comarcal i cercarà la manera més eficient de dur-la a terme: delegació i repartiment del territori a atendre entre els municipis competents, gestió encomanada a un sol municipi competent, o gestió autònoma i diferenciada respecte dels municipis competents. Cal recordar que la Llei comarcal actual preveu l'establiment de convenis entre el consell comarcal i els ajuntaments, per a la utilització dels serveis i mitjans propis dels municipis, i particularment de la capital (art. 35, Llei 6/1987).

d) Quan la competència sigui de tots els municipis i de la comarca, aquesta només podrà assumir la prestació del servei per delegació dels ajuntaments.

La delegació de competències municipals a les comarques

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

Talment com en el cas de les competències derivades dels llindars de població, pel que fa a les competències delegades, la comarca podrà optar per gestionar per si sola el servei o bé

confiar-lo a un o més ajuntaments competents de la seva demarcació.

Aquests mecanismes comporten que cada competència tingui un determinat mapa prestacional: algunes competències seran exercides en tota la comarca, altres només en alguns municipis i no seran sempre els mateixos en tots els casos (fet ja previst en la Llei 6/1987, art. 29). Dit d'altra manera, cada municipi tindrà un grau d'implicació divers en la comarca. Particularment laxa, serà la vinculació dels municipis de més de 50.000 habitants a les seves comarques, ja que en gran part dels serveis sols hi restaran lligats en la mesura que acceptin la coordinació d'aquest ens o si són els encarregats, mitjançant un conveni de col.laboració, de prestar determinats serveis a la resta de la comarca. No obstant això, cal no oblidar que hi haurà actuacions comarcals que afectaran tothom: la gestió financera, les directrius de planificació, la coordinació del pla de protecció civil, etc.

La planificació territorial

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

La comarca hauria d'elaborar un mapa-resum de tota la planificació territorial de la comarca, com a pas previ per a l'elaboració del corresponent pla urbanístic comarcal, amb el qual s'haurà de cercar, entre d'altres coses, l'eliminació de les contradiccions que s'observin en el contacte de dos municipis. Aquest pla marcarà les directrius pel que fa als usos de sòl, localització d'infraestructures, grans serveis