

PROBLEMÀTICA DE LA PROPERA ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA CATALANA

JOSEP MARIA CARRERAS

Josep Maria Carreras (Vilanova i la Geltrú, 1942). Economista per la UB, Màster en Ciència Regional per la Universitat de Lancaster i Màster en Ciència Urbana per la Universitat de Birmingham. És tècnic urbanista i forma part del Registre Oficial d'Auditors de Comptes. Síndic de Comptes (1984-2004) i actualment vocal del Tribunal Català de Defensa de la Competència. Ha estat professor de la UB, de la UPC i de la UA. Actualment forma part de la Comissió Executiva de l'Associació Catalana de Ciència Regional i de la Fundació Ernest Lluch i presideix una associació, SEBA, d'usuaris d'energia solar.

La revista *Arrel* em demana un article que faci referència a la problemàtica de l'organització territorial catalana present i futura. Hom més aviat creuria que en aquesta qüestió, pel que fa al nivell de francitadors o amateurs, ja està tot dit, però es veu que encara hi ha qui pensa que es pot fer un nou esforç; els agraeixo la confiança, però no estic gaire segur que el resultat sigui el que tenien al cap.

En aquesta qüestió de la divisió comarcal catalana, s'hi podria aplicar la coneguda frase dels socis barcelonistes: "Aquest any sí". De fet, en els darrers deu anys s'han fet innombrables actes i s'han escrit molts articles en previsió de la imminent Llei d'Organització Territorial, però per raons diverses aquest projecte de llei s'ha anat posposant. Part d'aquestes raons són les dificultats que plantegen les múltiples qüestions que esmentarem.

El llarg període d'espera podria completar-se des de l'angle positiu d'una millor preparació i un més gran coneixement de la realitat abans de la resolució

final, però dissortadament crec que, fins i tot des d'aquest punt de vista, s'ha perdut lamentablement el temps. La manca de treballs científics seriosos, que únicament poden ésser institucionals, és aclaparadora.

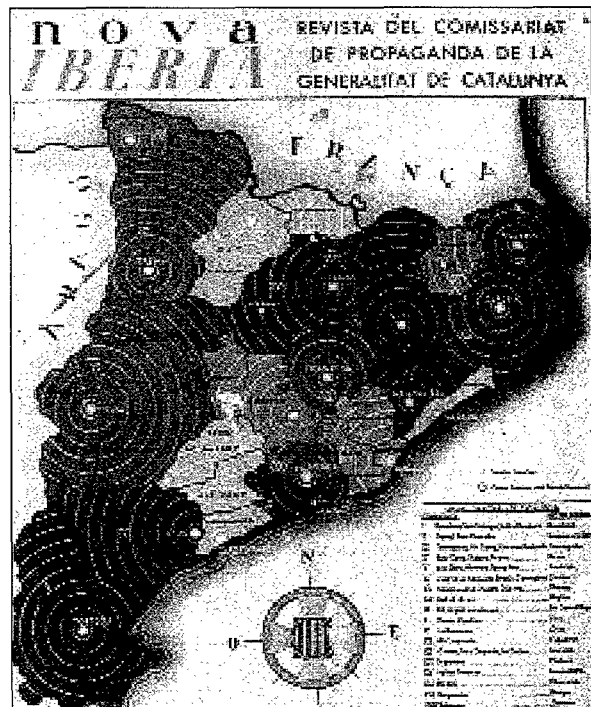
Per això, un cop més, aquestes volen ésser unes reflexions constructives que s'afegeixin a les moltes que s'han fet sobre la qüestió. Poques novetats hi haurà, en el millor dels casos és una selecció subjectiva de les coses que, de forma dispersa, s'han anat dient. Per sort per a tots els qui vulguin opinar sobre aquestes qüestions, existeix una obra cabdal, la portada a terme per Enric Lluch i Oriol Nel·lo, que facilita aquesta tasca d'analitzar el que s'ha dit en els darrers quaranta-cinc anys.² Aquesta publicació m'excusa de donar referències sobre el tema. Com ja s'ha dit, aquí simplement volem apuntar alguns dels problemes que es plantejaran als encarregats de redactar i d'aprovar la nova divisió. No són tots els problemes, són simplement els que personalment considero més importants.

(¹) Aquest article va ser publicat a *Arrel* (1995), núm. 10, p. 11-19.

(²) *El Debat de la divisió territorial de Catalunya (1939-1983)*. Diputació de Barcelona, 1984.



Mapa de les Biblioteques Públiques de Catalunya, editat pel Comissariat de Propaganda de la Generalitat de Catalunya



Mapa de la Divisió Sanitària de Catalunya editat per la Conselleria de Sanitat. Febrer, 1937.

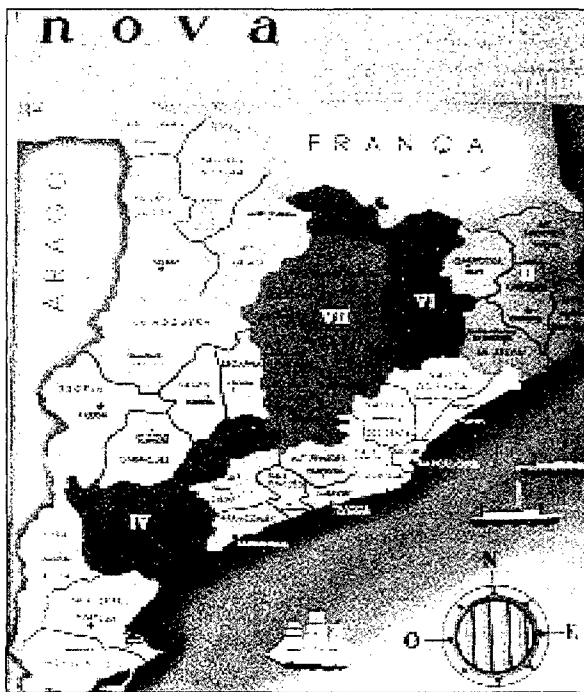
Crítica de l'organització actual

Potser d'entrada caldria fer una pregunta que potser la majoria consideri que té una resposta òbvia, però que no crec que ho sigui tant. Per què cal una nova organització de l'administració territorial?, i en tot cas, per què cal establir les comarques?

S'ha de deixar ben clar des del començament que si es demana una nova divisió o organització territorial és, d'antuvi, perquè l'existent no funciona com cal. S'ha dit a bastament que els municipis actuals no tenen les dimensions adequades, en molts casos són massa petits i en d'altres, massa grans. També tenen una dotació de recursos insuficients per a les funcions que la llei els encomana. Hi ha molts municipis que tenen diversos nuclis, alguns dels quals tenen prou entitat per ésser al seu torn municipis. Per altra banda, tenim conjunts urbans dividits entre diversos municipis i, en general, grans desproporcions d'extensió i població.

Pel que fa als límits territorials, herència de formes socials i d'activitats econòmiques arcaïques, poc tenen a veure amb els límits de les àrees funcionals actuals. Aquesta manca de funcionalitat es deriva, també, del fet de no reflectir realitats supramunicipals d'un elevat nivell d'urbanització, que estableixen creixements físics i dependències socials, econòmiques i administratives que fan aberrant, en molts casos, l'actual delimitació.

També en l'altre nivell administratiu existent, el provincial, trobem problemes funcionals, per exemple el derivat del fet que els seus límits parteixen realitats socials i econòmiques molt evidents, unes ja tradicionals i d'altres que s'han produït al llarg de la seva vigència. Cal dir igualment que la divisió provincial es va aplicar de forma homogènia a realitats força heterogènies, que està basada en un model molt centralitzat i que tot això ha generat tradicionalment un sentiment popular d'animadversió.

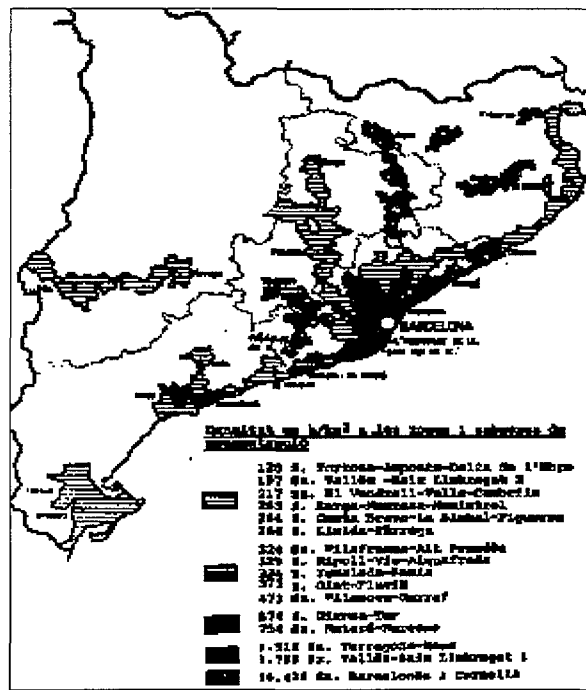


Mapa de la Divisió Territorial editat pel Consell d'Economia de la Generalitat de Catalunya. Gener, 1937.

Com a resum podríem dir que, en general, els àmbits funcionals reals no coincideixen amb els administratius, que els organismes d'administració local no tenen els recursos adequats a les seves funcions, que la Generalitat tampoc no ha sabut evitar aquesta estructura centralitzada que tenien, en general, les transferències rebudes. Tot això fa que tinguem un sentit crític respecte de l'organització territorial actual.

A més d'això, i potser com a conseqüència, cal afegir la demanda social, recollida per l'Estatut, d'institucionalitzar les comarques i també la d'abolir la divisió provincial, tot i que aquesta darrera ha sofert una forta frenada arran de la Sentència del Tribunal Constitucional en referència amb la Llei de Transferència Urgent i Plena de les Diputacions a la Generalitat.

Aquestes serien, doncs, les raons per les quals cal establir una nova divisió territorial més racional i operativa que l'actual i, com desenvoluparem més endavant en parlar dels objectius, que sigui apta per

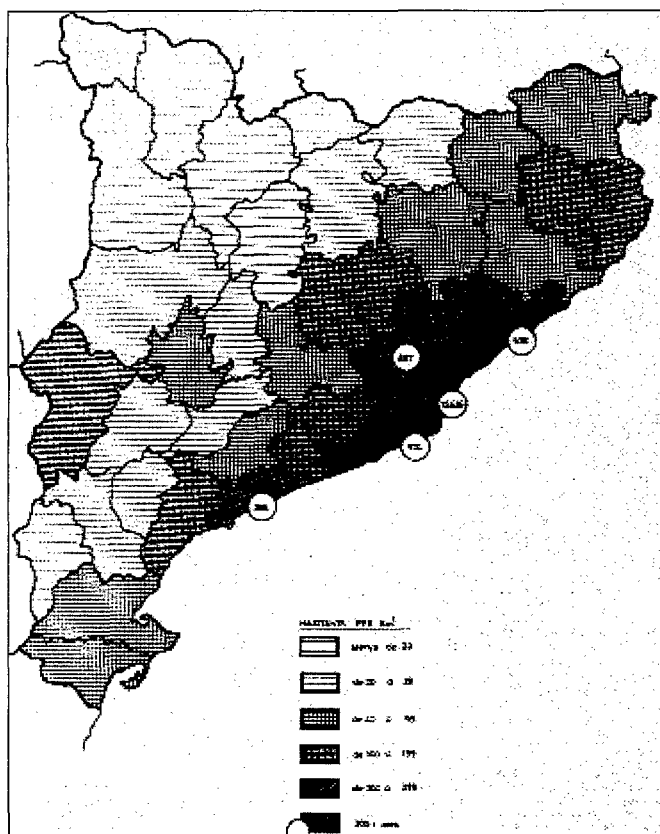


Zones de concentració demogràfica de Catalunya.1975. Font documental: *Catalunya: Home i Territori*. Publicacions de la Fundació Jaume Bofill.

a les tasques de programació i prestació de serveis i per a la representació democràtica dels interessos dels seus habitants.

Així doncs, la reforma es fa per tal de poder assolir uns objectius tècnics de forma més planera, però també per raons que tenen poc a veure amb l'eficàcia de l'administració, com per exemple aprofundir en la democràcia o vertebrar el territori i la societat catalana. Són dos tipus d'arguments diferents, i si és difícil aventurar conclusions sobre el primer, en el segon cas entrem en terrenys metafísics on és molt més complicat treure conclusions.

En el camp de l'eficàcia administrativa, s'han esmentat principis clars d'acostament de l'administració a l'administrat i de simplificació administrativa. És a dir, en aquest moment s'hauria de veure si hi ha problemes de distància (física o psicològica) i de complexitat que caldria reformar. S'ha parlat del centralisme barceloní i, de forma molt menys extensa, també del centralisme de les capitals provincials.



Densitat de població a les comarques de Catalunya, 1975.

Respecte al centralisme barceloní, cal dir que fa referència, des del punt de vista administratiu, a les competències de la Generalitat o bé a aquelles competències del govern central que estan radicades a Barcelona, que són cada cop més reduïdes. És evident que altres centralismes socials i econòmics, amb alguna relació amb l'administratiu però no pas dependent d'ell, formen una part considerable d'aquest centralisme, però això és difícilment combatible amb la reforma administrativa del tipus que generalment es planteja (penseu en la concentració demogràfica, industrial, financera, cultural, etc., de l'àrea metropolitana barcelonina), tot i que hi pot tenir efectes parcials.

El "restabliment" de la divisió territorial de 1936

Abans de fer una proposta positiva, voldria fer-ne una de negativa: cada cop estic més convençut, encara que això sigui una actitud minoritària, que el restabliment

del mapa administratiu de l'any 1936 és un anacronisme, i que no compliria els objectius que hem esmentat d'una forma adequada. Dic això amb el major respecte envers els membres de la Ponència perquè crec que varen fer un treball modern i molt bo per la seva època.

Aquest convenciment està basat en dos fets, que lògicament no podia preveure la Ponència. Un, prou comentat, és el dels canvis econòmics i socials de la comunitat catalana en els darrers anys, especialment durant els anys seixanta i primeries dels setanta. Un altre, potser menys considerat, és l'immens canvi sofert per l'administració pública a tots els nivells: municipal, provincial, autonòmic i estatal. És a dir, han canviat les funcions i els usuaris de manera prou considerable per fer pensar que cal canviar els mecanismes d'actuació.

Pel que fa al primer grup, hi ha alguns canvis que

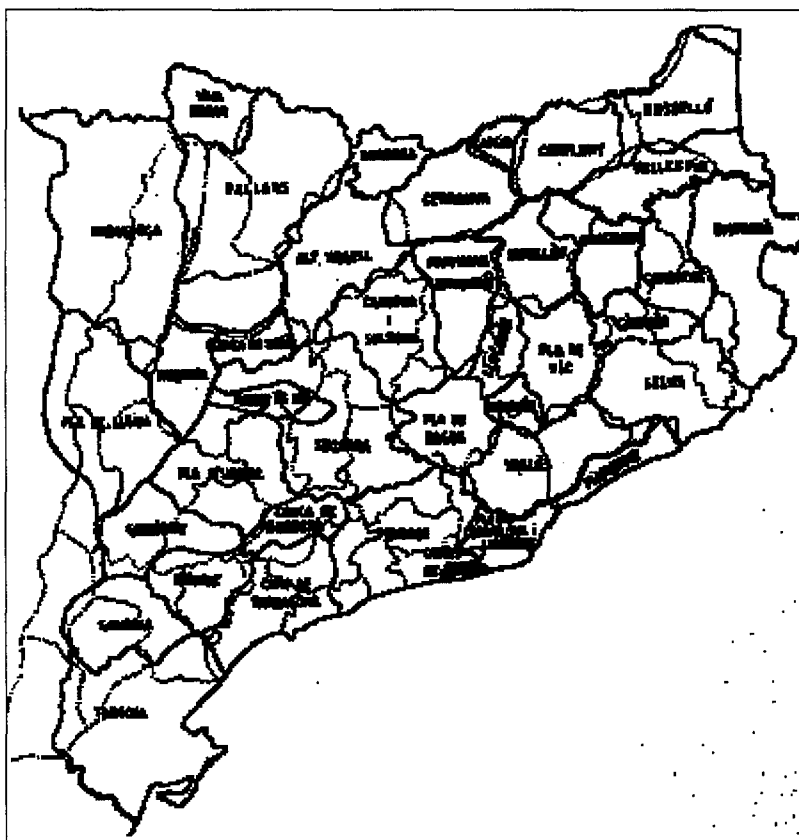
fins i tot els reconeixen els més aferrissats defensors de la reinstauració, com en el tema de l'àrea de Tarragona-Reus, però per raons personals prou conegudes, s'obvia aquesta realitat. Per altra banda, s'hauria de parlar de les millores de la xarxa de carreteres, de les comunicacions, de la motorització, de la urbanització, del creixement demogràfic, etc.

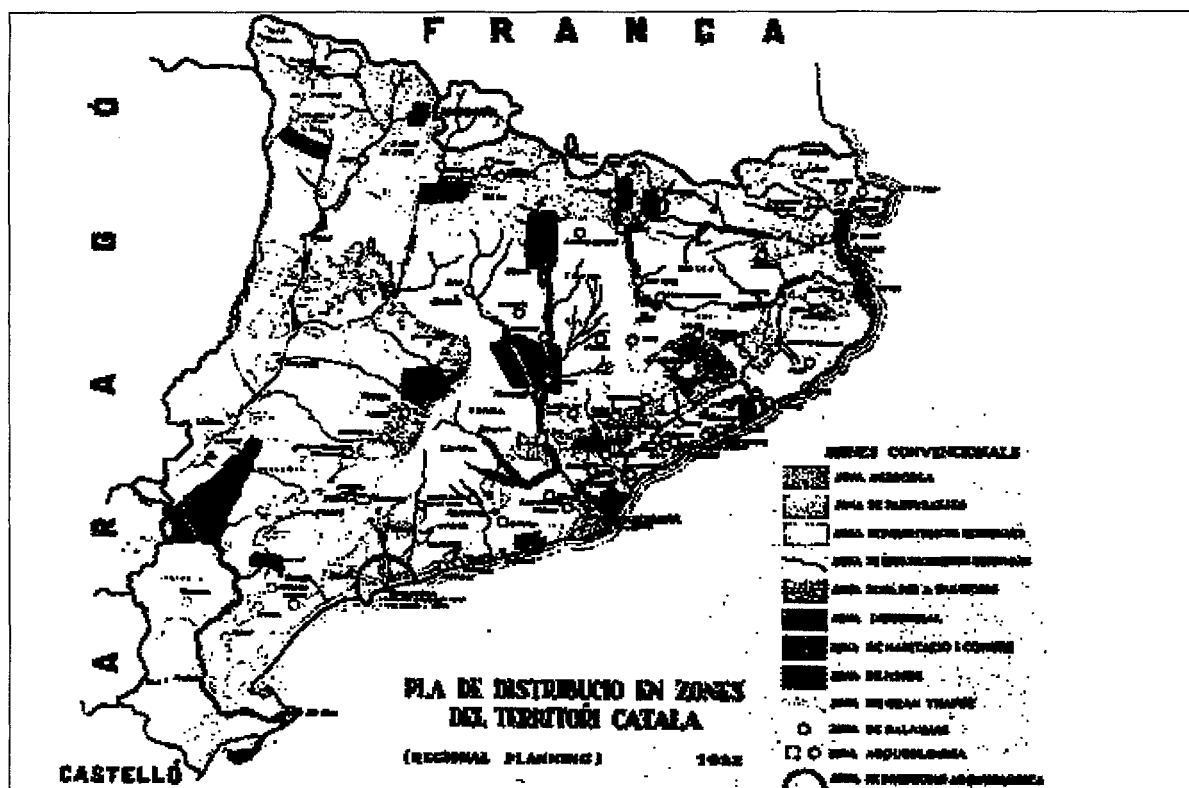
Quan es parla del restabliment, sovint no es consideren les regions o vegueries que, per a mi, tenen una vigència igual o superior a la de les comarques en el paper de regions de planificació. Es tracta de decidir si el factor físicogeogràfic és més o menys rellevant que el factor, diguem-ne, socioeconòmic a l'hora de crear una nova divisió administrativa. Si donem prioritat al primer factor, segurament la divisió de 1932 continuaria sent vàlida, ja que les modificacions produïdes no són suficients per recomanar un canvi. Però no serà així si optem pel segon, ja que els canvis han estat aclaparadors.

Però encara hi ha un tercer element, i és que, tot i tenir el mateix nom, no ens referim al mateix instrument, el volem per a unes altres coses. Ni els conceptes polítics, com per exemple, el de participació o el de democràcia, ni els conceptes administratius són comparables als de cinquanta anys enrere.

Fins i tot en el cas que es cregués necessari el seu restabliment d'acord amb un suposat arrelament popular, l'únic factor positiu rellevant, caldria afegir tantes coses a la proposta de 1936 (organismes de govern, competències, mecanismes de transferència, fonts dels recursos necessaris, etc.,) que el seu contingut seria majoritàriament obra dels restauradors de 1985 i no pas de la Ponència creada el 1932. Això cal remarcar-ho perquè no hi ha dubte que el bon nom de la Ponència podria ésser utilitzat en va, i es podria fer creure que es restableix una cosa antiga, si bé, realment, es crea en gran part de bell nou.

Mapa amb la divisió comarcal que acompanyava el treball "Determinació de les comarques naturals històriques de Catalunya" de l'any 1897. Les línies de punts indiquen l'actual divisió comarcal segons la Ponència de la Divisió Territorial.





Pla de distribució en zones del territori català. Regional Planning, 1932.

El que fa deu anys podia ésser un restabliment provisional, bàsicament un gest de reconeixement polític de la nova situació, ara ja cal que sigui la constitució d'entitats amb capacitat immediata d'actuació i de gestió administrativa. La preautonomia permetia certes coses que l'autonomia ja no permet. Això no deixa de tenir avantatges, ja que, sens dubte, un restabliment, encara que fos provisional, condicionaria fortament l'establiment de solucions alternatives.

El marc legal

És prou evident que, d'acord amb l'Estatut i la Constitució, la Generalitat té competències per endegar la reforma de l'organització territorial de l'administració. Fins i tot podríem dir que són competències àmplies, llevat del cas de les províncies. Alguns autors, en tractar el tema, fins i tot parlen d'obligatorietat,

atès el to imperatiu amb què l'article 5.1. de l'Estatut diu: "La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcales".

En tot cas, l'"obligatorietat" es referiria als municipis i a les comarques. I en aquestes entitats ho pot fer tot, fixar els límits, el nombre, les funcions, etc. També podrà crear, com ja hem citat, demarcacions supramunicipals i agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans, evidentment com diu la Constitució, "diferents de la província".

En el cas de la província, cal mantenir el seu doble caràcter d'organització territorial de l'Estat i d'identitat local, així com de circumscripció electoral també per a l'Estat. Tot i que, una part important de les seves funcions poden ésser transferides a d'altres organismes, cosa que, en part, s'ha fet, per exemple entre la Diputació Provincial de Barcelona i la Generalitat.

Per tant, el marc legal és prou ampli, potser no tot el que es voldria, però sens dubte permet, si es vol, de fer una reforma profunda de l'organització territorial de l'administració catalana.

Nivells d'organització

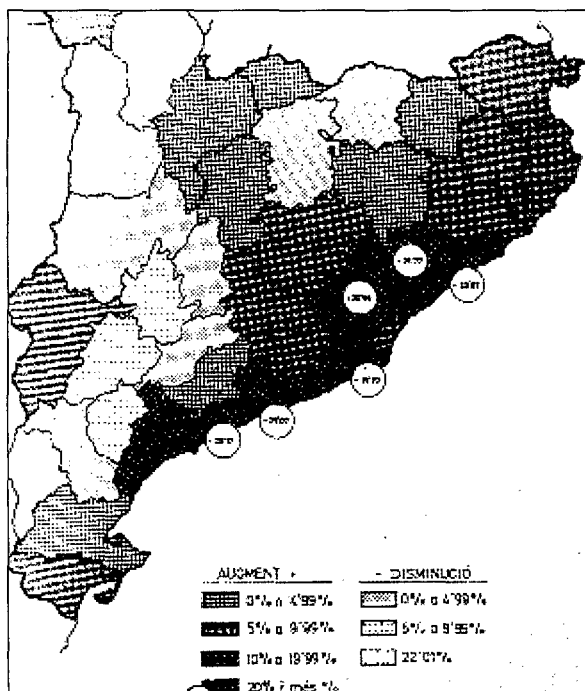
A l'hora de definir un nou model d'organització territorial per a Catalunya potser cal començar decidint el nombre de nivells o organismes que actuaran sobre un determinat territori. Sembla, com ja hem dit, que hi ha un mínim legal de tres nivells (municipi, comarca i província) tot i que l'omissió de les comarques seria teòricament possible. Això és massa o és insuficient? Crec que per respondre de forma coherent al tema, caldria plantejar-se'l de baix a dalt i examinar cadascun dels possibles nivells. Començarem, doncs, pel municipi.

Quan s'examina l'organització administrativa vigent,

hom constata l'existent inadequació de l'actual mapa municipal amb la realitat social i administrativa. L'extraordinària heterogeneïtat de superfícies, volums de població i recursos, no té res a veure amb la també heterogènia realitat de la nostra societat. D'aquest fet es deriva que gran part dels nostres municipis siguin incapaços de portar a terme, de forma mínimament correcta, les competències que els marca la llei.

Des de l'òptica de l'eficàcia administrativa, la reforma del mapa municipal és absolutament necessària, i així ho han entès una bona part de països europeus, que patien situacions similars a la nostra, i que ja l'ha portada a terme.

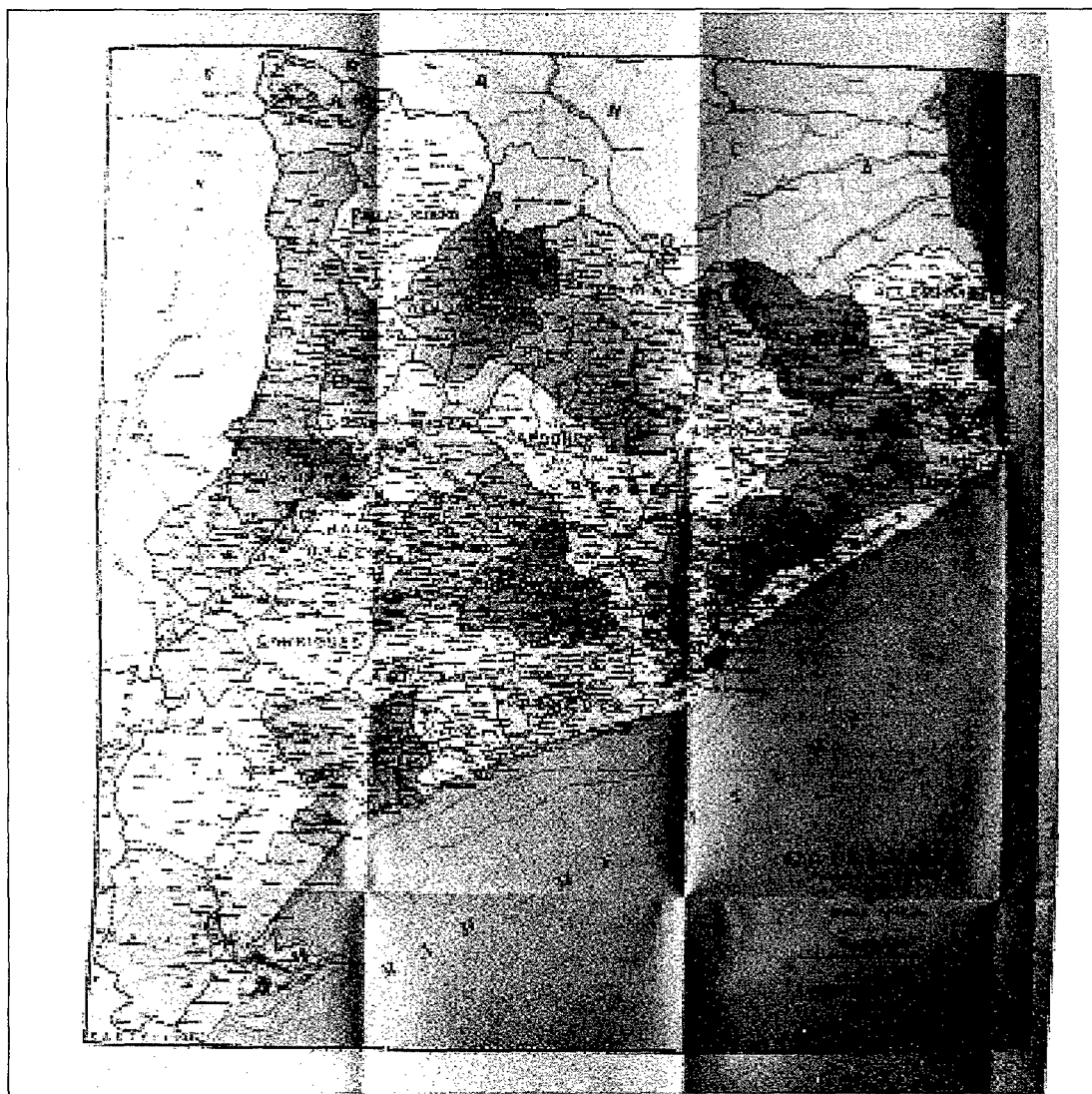
Però, des del punt de vista de la representació política dels ciutadans, de l'organització de la convivència, de la participació, etc., la crítica de l'actual organització es fa sovint per raons ben oposades: dimensions excessivament grans, agru-



El creixement de les comarques entre 1970 i 1975.



Portada del llibre d'Antoni Montanyola sobre "Organització Turística de Catalunya". 1932.



Catalunya. Projecte de Divisió Comarcal, per Pau Vila.

pacions forçades en contra del parer dels ciutadans, desconexió entre el nucli central i altres agrupacions de població, etc.

És a dir, per la banda de l'eficàcia administrativa es demanen unitats prou grans i dotades de tota mena de recursos, mentre que per la de la participació política es veuen necessàries moltes unitats lligades a les característiques del poblament en l'espai. El que això comporta és que és necessària una distribució de competències flexible, en funció de

les capacitats de cada municipi i, a més, una organització a nivell superior, però també d'administració local que porti a terme les competències que no puguin realitzar els municipis més petits.

Ens trobem, doncs, que per resoldre la qüestió, en gran part de les propostes que s'han fet fins ara hi ha dos nivells politicoadministratius en l'àmbit de l'administració local: uns de base sociopolítica que per similitud amb l'existent podem anomenar municipis, i uns altres, de base més economicoadministrativa, de

nova creació que en direm comarques.

Però aquesta no és la solució més completa en el tema de l'administració local. En el mapa que podem anomenar municipal, cal una modificació molt important: en primer lloc la racionalització dels límits, l'eliminació d'enclavaments, l'adaptació a la urbanització, el reconeixement de personalitats noves, la devolució de personalitats arrabassades en períodes anteriors d'afanys concentradors, etc. Deixem de banda el que cada municipi pugui fer d'acord amb la seva capacitat d'autoorganització en matèria de descentralització ciutadana (districtes, entitats menors, etc.).

Tot plegat pot donar com a conclusió en contra de l'objectiu de simplificació un augment del nombre de municipis. Si es vol mantenir l'objectiu de racionalitat econòmica en la utilització dels recursos, cal que el nou nivell, basat en una més gran adequació a les àrees òptimes de prestació dels serveis, sigui molt més eficaç que el que existia fins ara, i que generi una economia que compensi els costos de creació d'un nou nivell.

Per tant, tenim ja justificat el nivell comarcal per la necessitat de potenciar i modernitzar l'administració local. Aleshores, les comarques són organismes clau d'administració local, que neixen de baix a dalt, que tenen limitada la seva dimensió per les necessitats de la base, la seva capital no pot ésser gaire lluny de tots els seus components, ja que és possible que s'hi localitzin serveis molt bàsics. Estem parlant de comarques petites, més aviat d'allò que alguns tècnics anomenen subcomarques o rodalia d'àrees de mercat laboral o de serveis més que de les tradicionals àrees comercials, encara que això depèn molt de les característiques del centre.

Pensem, però, que a Catalunya hi ha molts territoris sense un centre clar i que aquesta estructura clàssica de polarització entorn d'un nucli únic és cada cop més rara en el nostre territori, ja que, per una banda, les àrees metropolitanes polinuclears i per una altra les zones despoblades o amb fluxos pràcticament inexistents, van guanyant terreny. Clarament la franja central de Catalunya, és l'única amb un model comarcal clar, ni el litoral ni la

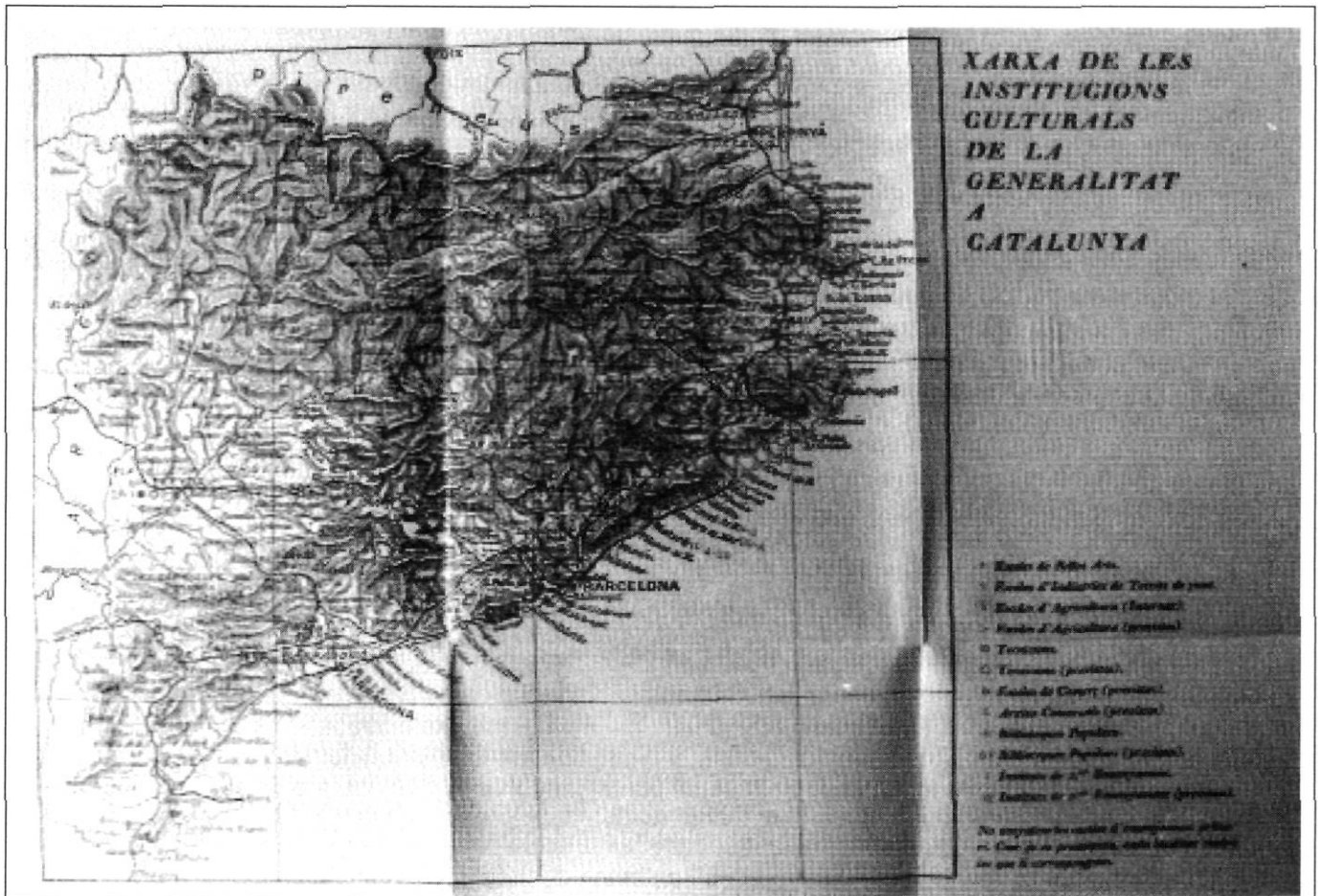
muntanya tenen una lectura tan simple del territori. Això pot portar a pensar en diferents classes de comarques o, fins i tot, a utilitzar l'organització administrativa com a instrument de vertebració del territori, cercant un nou model del sistema de ciutats, estès per tot el país.

Per altra banda, aquestes comarques amb vocació de municipi gran han d'ésser nombroses, segurament l'actual manca de reivindicacions fa pensar a algú que les comarques del 1932 més les deu o dotze queixes tradicionals solucionaria el problema. Jo crec que fóra més realista pensar en el desencadenament d'una sèrie de reivindicacions comarcals, o per ser més exactes, de "capitals comarcals", que pot fer créixer la xifra de forma ràpida a partir del moment que s'iniciï la tramitació del projecte de llei.

Si deixem el nivell local i anem a l'autonòmic, se'ns fa evident la necessitat de descentralitzar la gestió de la Generalitat. Fins ara això s'ha fet generalment utilitzant el marc provincial, tot emprant noms adients que ho dissimulen. Quatre delegats territorials és una xifra molt minsa comparada amb el nombre de caps de servei radicats a Barcelona, però baixar a l'esglaió comarcal és molt fort. A part del nombre hi ha localitzacions no volgudes i volums de feina que no justifiquen el càrrec. Sembla necessari un nivell intermedi, global o sectorial; és un possible dilema -pensem en les àrees sanitàries o en les demarcacions universitàries o dels bombers, fetes en funció de recursos i necessitats pròpies-, però tot fa pensar que, per tal d'ésser racionals, han de ser àrees coincidents.

Personalment, per deformació professional, crec que aquestes podrien ésser les regions de planificació que també s'han anomenat regions econòmiques, en les quals és necessari coordinar les activitats sectorials de les diverses administracions, però que no requereixen una gran consolidació administrativa i en aquest sentit és útil que en el que sigui possible les demarcacions sectorials siguin coincidents. Però aquestes àrees no tenen gaire a veure amb les comarques que havíem esmentat abans. Fóra un nivell administratiu, autonòmic, sense altres nivells.

Aquestes unitats intermèdies (regions, vegueries o



Xarxa de les institucions culturals de la Generalitat. Catalunya, 1932.

“provincietes”) són, però realment importants. Per a la planificació, per a la gestió dels serveis supra-comarcals, per racionalitzar l'actuació de la Generalitat en el territori, etc, la coincidència en una mateixa delimitació territorial d'un organisme d'administració local (província) i d'uns serveis territorials del govern autònom pot donar lloc a un procés de relació iteratiu que, sens dubte, ha de millorar la gestió dels dos nivells i establir un cert sistema compensador. Permet, a més, establir uns llocs de diàleg que per la seva dimensió poden ésser realment participatius. No oblidem que fins i tot seguint el model anglès, es pot donar lloc a una participació més organitzada dels representants al Parlament de Catalunya

elegits en part o totalment, en cada una de les zones.

Poder adequar el nombre de províncies al de les regions seria una solució definitiva al secular problema provincial, en la mesura que fos necessària encara alguna funció provincial dels organismes perifèrics del govern central, i fóra una solució d'acord amb una certa doctrina constitucional.

D'una manera progressiva i revestint-ho amb uns tocs de racionalitat, hem justificat una estructura de municipis, comarques, regions i serveis centrals, a la qual cal afegir les diputacions i l'administració de l'Estat. Com es diu ara correntment, això és massa!

On han anat a parar els principis de simplificació administrativa? Com volem reduir el dèficit del sector públic?

Criteris d'actuació

Justificades la necessitat i la possibilitat d'actuar i els diferents nivells possibles, potser cal ja definir en quina direcció hem d'actuar, és a dir, quins han d'ésser els objectius o principis bàsics que ens han de guiar.

Si partim d'uns grans principis, que podrien ser els de reforçament de la democràcia, la modernització de l'administració pública de forma que permeti ajudar la modernització de l'aparell productiu, la disminució dels desequilibris socials i territorials, l'increment de la participació pública i la màxima autonomia possible compatible amb criteris de racionalitat i eficàcia, podem deduir-ne criteris concrets per a la reforma de l'administració.

En primer lloc, criteris d'economia i simplificació que generin una major eficàcia i una més elevada rendibilitat dels recursos utilitzats. Això vol dir: màxima simplificació administrativa, acostar els serveis al ciutadà optimitzant les àrees de prestació dels serveis, creació de mitjans de coordinació entre les diferents administracions i establiment d'àrees territorials d'utilització genèrica, foment de la racionalitat operativa mitjançant funcions de programació i/o planificació de les àrees més adients i modernització dels procediments de gestió administrativa.

En segon lloc, pel que fa la participació i a la democràcia, s'ha de fer un esforç perquè tot sigui gestionat i/o decidit per la instància politicoadministrativa més propera als ciutadans, i per això ha de tenir capacitat de gestió. L'únic límit serà que l'actuació no tingui una transcendència més àmplia de la que és pròpia de l'entitat. S'han d'evitar les dualitats de competències.

En el cas de l'autonomia municipal i comarcal, això significa que, a més de tenir competències pròpies i recursos suficients, el control de la seva legalitat es fa mitjançant els òrgans judicials i no els

organismes de l'administració de rang superior, per exemple Estat o Autonomia.

Tot això, evidentment, s'ha de fer tenint en compte la realitat geogràfica i urbana (la qual cosa vol dir, per exemple, tenir presents les realitats metropolitanes o els fenòmens de despoblament), les àrees funcionals existents derivades de l'activitat econòmica, les tradicions culturals que inclouen possibles "consciències comarcals" i també la voluntat individual i col·lectiva dels ciutadans.

Com s'esdevé moltes vegades, aquests objectius són en part contradictoris i per tant, cada proposta d'organització territorial que es plantegi n'afavorirà uns en perjudici dels altres. És aquí, evidentment, on rau el paper del Parlament a l'hora d'organitzar, primer, i després de conciliar el diàleg de les diferents opcions polítiques presents en l'actualitat al nostre país, de cara a la redacció de la Llei d'Organització Territorial.

Aquesta és una decisió que afecta tothom i possiblement per molt temps. Quan hem parlat de la divisió de 1932, hem comentat els canvis produïts en els darrers cinquanta anys, però, a l'hora de bastir una nova organització administrativa, caldrà tenir presents també futures tendències de més durada. És difícil d'esbrinar tendències demogràfiques a llarg termini; en tot cas estem en un període d'estancament en el creixement demogràfic que, segons es preveu, durarà els propers deu o quinze anys i, per tant, en aquest període no es produiran grans canvis en el volum total de població, però sí en la seva activitat social i econòmica.

Els moviments camp-ciutat semblen aturar-se i haver reduït la seva velocitat, però tampoc no s'esperen canvis dramàtics de retorn al camp. Sí que són previsibles migracions entre ciutats, lligades a canvis en l'activitat econòmica i en especialitzacions reeixides d'alguns indrets, però, per altra banda, la tendència a reduir les distàncies, a causa de la millora dels sistemes de transport, i a augmentar els contactes, mitjançant un desenvolupament màxim de les telecomunicacions, fa que totes les activitats siguin més mòbils, més localitzables a

tot arreu, dit d'una altra manera, que es tendeixi a una igualació progressiva del territori en aspectes molt diversos.

Al mateix temps, surt una idea d'autoafirmació local que té el seu màxim exponent en el municipi i el seu, pràcticament intocable, status. Aquesta contradicció entre la tendència homogeneïtzadora i l'augment d'accessibilitat de tots a tots i la voluntat de reformar la personalitat individual de grups, territoris i zones diverses, i fins i tot d'especialització econòmica, està amagada en cada una de les alternatives d'ordenació existents.

Tot i que les postures més extremes semblen de moment abandonades, poden tornar a sortir amb força al llarg de la discussió. Fins i tot les propostes que podem qualificar de moderades han de resoldre d'alguna forma aquesta contradicció. Carregar el mort a la Ponència de 1932 pot ésser una sortida hàbil políticament, però té poc a veure amb els objectius de racionalitat administrativa i d'altres que hem comentat.

Hi ha, doncs, una possible alternativa teòrica. Donar preferència als aspectes de racionalitat econòmica i administrativa o bé als de participació i representació dels diferents nivells d'interessos. Per racionalitzar, cal disminuir el nombre de nivells i crear uns organismes adequats a totes les funcions d'administració local, és a dir, de dimensió, població i recursos suficients. Fan la funció de les comarques i dels municipis, i amb un centenar o dos d'unitats resolen el problema, que altrament en necessitaria un miler. Aquesta solució es veu, però contestada des de posicions més sociopolítiques, en les quals no se sap prou bé si es tracta de mantenir un suport electoral o de potenciar els esmentats principis de participació i representació.

Si per unes raons o altres, s'adopta la proposta de tres nivells, cal tenir molt present que el que està en perill és la racionalitat econòmica i administrativa. Aquesta solució no ha d'ésser causa d'increment de la despesa pública corrent, ni de l'augment de la plantilla de funcionaris dedicats a moure papers, ans al contrari, ha de servir per reduir el cost d'aquests aspectes i, per tant, incrementar la inversió i la dedicació dels serveis al públic (ensenyament, sanitat, protecció civil, etc.).

És comprensible el dubte que el compliment dels propòsits esmentats pot generar en el contribuent, i per això caldria, de bell antuvi, establir les disposicions limitadores de la despesa en personal i en béns corrents, per fer palesa la millora que genera la reforma. Només en aquest cas es pot defensar aquesta posició en front de l'alternativa més radical però també, potser, més tecnocràtica.

Ha de quedar ben clar que aquest dilema no s'ha plantejat únicament a Catalunya, sinó a tots els països d'Europa que han tirat endavant una reforma d'aquest tipus. Per això, i avançant-me a una qüestió posterior, un dels treballs fonamentals a l'hora de plantejar aquest tema és l'estudi de la forma i resultats de les reformes en altres països de la nostra àrea cultural, política i econòmica.

Direm, finalment, que sigui quina sigui l'alternativa escollida, en cap cas la solució serà uniforme. Les fortes diferències que existeixen en el territori català fan del tot necessari imaginar solucions flexibles, en què una bona part de les funcions de l'administració pública local i algunes de l'autonòmica puguin ésser assignades o bé delegades a organismes diferents segons les àrees territorials.

Un exemple fonamental i específic és el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Res no impedeix que s'hi defineixin municipis, comarques, potser, fins i tot, una província o una vegueria. Però al mateix temps cal pensar que el municipi de Barcelona ha d'estar descentralitzat en barris, que la CMB sigui una comarca especial, que a nivell de vegueria, regió, província o AMB, o sigui a nivell d'agrupació de comarques, es portin a terme una sèrie de competències d'administració local i autonòmica per mitjà d'autoritats úniques, que en altres zones les portarien a terme altres nivells i estarien organitzades de manera prou diferent. Pensem, per exemple, en el cas del transport o de la xarxa arterial, en el subministrament i depuració de les aigües, etc.

Un altre exemple seria el cas de les comarques de muntanya, en què potser el nivell comarcal seria el més rellevant, mentre que en zones amb nuclis urbans de certa dimensió, o bé s'afavorien les microcomarques o el paper dels municipis estaria molt potenciat. La conclusió òbvia de tot plegat és que caldrà una forta dosi d'heterogeneïtat, si no en els

nivells, sí en les competències de cada nivell.

Conclusió

De cara a la propera organització administrativa del país, crec que l'alternativa al mapa de la Divisió Territorial de 1936 consisteix a augmentar el nombre de comarques i reduir el nombre de vegueries, tot i mantenir els dos nivells. Per sota, a causa de la ja esmentada problemàtica municipal; per dalt, per coherència amb la vigència de les províncies i per economia de mitjans de la Generalitat. Per una banda reduïrem el nombre d'entitats locals efectives, bé que no reals, i per l'altra augmentaríem els serveis territorials de la Generalitat que actualment segueixen essent, majoritàriament, massa concentrats. La partió d'alguna província en dues, adequant els límits en funció del canvi d'alguna comarca, ens podria portar a un esquema força coherent amb els principis i objectius que hem esmentat.

El que de vegades s'ha anomenat "nova ciutat" no escau a la dimensió de les comarques de 1936, si més no en la part del territori on la urbanització és relativament dispersa. Si les dimensions de les comarques són menors, els actuals municipis sí que podrien ésser com "barris" d'aquestes "noves ciutats".

No s'ha de creure que aquesta proposta tingui un caràcter teòric, pensat des d'un despatx aïllat de la realitat de la nostra terra. Aquesta dimensió de comarca petita és una realitat tan viva com la de la Ponència, i així ho corroboren els seus estudis mateix: el mapa de mercats, els resultats de l'enquesta i altres treballs realitzats amb posterioritat, com els de Soler i Ribera, que empraven el nom de rodalies, o els de Clusa i Casassas que parlen de municipalies, o els centres d'atracció d'Aluja.

No hem entrat en el tema de les conseqüències politicoelectorals d'una nova divisió. Per diverses raons que fóra llarg d'exposar, crec que la circumscripció electoral fóra més convenient de situar-la a nivell de vegueria. En tot cas, donada una determinada organització territorial, diferents menes de llei electoral permeten, amb el mateix nombre de vots

per partit, arribar a resultats molt diferents. Crec que, per altra banda, en l'aspecte d'organització política, cal evitar el caràcter de "petits parlaments" dels organismes comarcals i potenciar al màxim el caràcter d'òrgans gestors autònoms dels serveis més utilitzats pel ciutadà.

Finalment, voldria insistir en el fet urbà. Donar relleu al fet urbà com a vertebrador del territori és una vella tradició de la geografia alemanya i, d'alguna manera, caldria fixar-se més en les capitals de comarca que no pas en les comarques en sí. En el camp concret de la planificació regional, això es reflecteix en la Llei 23/1983 de Política Territorial del Parlament de Catalunya, i no deixa d'ésser una novetat en la legislació espanyola.

Crec que cal centrar més l'atenció en els nuclis urbans, agrupant-los en entitats que tinguin suficient massa crítica, per aconseguir per als seus habitants els beneficis que ara no poden tenir per raó de la seva dispersió. Les àrees territorials d'influència d'aquestes agrupacions seran els seus propis termes municipals i les zones despoblades que estiguin més properes a aquest centre que no pas a un altre de dimensions similars i aquest serà l'àmbit comarcal.

Respecte de les competències, no em veig capaç de dir gran cosa més del que ja s'ha dit. Cal esperar la Llei d'Administració Local i la del procés de transferències a la Generalitat. En tot cas, així com fins ara hem parlat d'un procés relativament homogeni de nivells d'organització, cosa molt avantatjosa per al ciutadà, en matèria de competències caldria pensar en sistemes heterogenis o diversificats, segons la tipologia resultant de comarques i vegueries. Evidentment hi haurien unes funcions comunes per a tothom, però també caldria un mecanisme per poder augmentar aquest mínim de competències fins a nivells molt elevats. De fet, caldria establir mecanismes de transferència de competències entre els tres nivells (municipi, comarca, vegueria) en les dues direccions. Evidentment, la gestió de les competències hauria d'anar de la mà de la dotació pressupostària necessària.

Tot aquest conjunt de reflexions, tot i decantar-se

en principi per una de les alternatives possibles, em porta a recomanar un treball d'estudi i de demanda de participació als ciutadans i organismes que, com ja s'ha dit a la introducció, tan sols pot ésser fet a nivell constitucional, i més concretament, pel Parlament de Catalunya.

Com deia en una conferència a la Societat Catalana de Geografia el batlle de Girona, Joaquim Nadal, en aquesta qüestió de l'organització territorial "o es toca tot, o no es toca res" i si es toca tot no es pot demanar precipitació als polítics ni suïcidis unilaterals. Però havent acceptat que cal fer-ho amb el temps necessari i amb acord polític, sí que es pot demanar urgència en l'inici del treball conjunt.

Les propostes que feia el gener d'enguany la Federació de Municipis de Catalunya, em semblen especialment encertades i les reproduïxo en part com a conclusió del que caldria fer:

a. Un estudi exhaustiu de l'actual mapa municipal de Catalunya, base imprescindible de tota divisió territorial.

b. Un estudi exhaustiu, amb participació dels professionals de reconegut prestigi, experts en la qüestió, sobre com s'organitzen territorialment les relacions humanes, econòmiques i socials a Catalunya, tenint en compte també les característiques físiques del territori.

c. Un estudi exhaustiu de determinació dels àmbits territorials i demogràfics per a la prestació més eficaç dels diferents serveis i funcions públiques amb l'objectiu de reequilibrar el territori del nostre país.

d. Una consulta a tots els nuclis de població de Catalunya, demanant que exposin la seva opinió pel que fa a la seva pertinença als diferents nivells possibles de divisió territorial.

e. Obrir un debat científic, teòric i polític, sobre les línies generals dels grans models d'organització territorial.

Afegir l'estudi, ja esmentat, de comparació a nivell

internacional dels resultats de les reformes ja fetes.

Només cal esperar que el termini de realització de tot plegat no sigui massa llarg, i que el proper paper pugui tractar de les virtuts i els defectes d'una proposta concreta.