

# PROBLEMÀTICA I METODOLOGIA DE LES DIVISIONS TERRITORIALS-POLITIQÜES A CATALUNYA

Joaquim Clusa

## 1. EL PRECEDENT DE LA DIVISIÓ COMARCAL DEL 32: CONTINENTS I CONTINGUTS.

01. *La manca de condicionaments polítics i administratius* que va tenir la Ponència a l'any 31 quedaria palesa en el següent paràgraf (treball original, edició 1977, pàg. 50):<sup>1</sup>

“Com que no s'havia assenyalat per part del Govern cap orientació d'ordre polític-administratiu, ja que no existia un programa per a l'estructuració demarcacional de Catalunya i la seva *servitud* (el subrallat és meu), ni l'Estatut no havia estat aprovat encara pel Parlament espanyol, la Ponència es trobà amb una llibertat d'acció completa, que li hauria plagut més de veure condicionada si així hagués pogut saber *per a quins continguts havien de servir els continents a establir* (també és meu), i quines relacions haurien de mantenir les demarcacions entre elles i com s'havien de lligar amb la Generalitat”.

02. Es podria parlar d'una certa manca de *bases teòriques de partida*, per part de la Ponència. Per una banda, veient els estudis que van endegar inicialment (op. cit. pàg. 50):

1r. Documentar-se sobre el concepte popular de les comarques.

2n. Fixar les zones dels mercats per establir unes demarcacions econòmiques (en el supòsit, potser, que les relacions de mercat siguin les relacions econòmiques més importants).

3r. Fer una crítica dels Partits judicials en relació amb els fets econòmics i socials.

I per l'altra, pel qüestionari adreçat als Ajuntaments, que contenia les preguntes següents:

1a. A quina comarca penseu que pertany el vostre poble?

2a. A quin indret aneu principalment a mercat?

3a. Aneu també a algun altre mercat?

03. Pel Decret del 27 d'Agost del 1936 “s'implantava la divisió de Catalunya en regions i comarques... El que no s'havia pogut fer dins de la normalitat política era portat ara a la pràctica pel nou ordre revolucionari, més expeditiu davant les realitats imperioses del moment” (op. cit., pàg. 66). Continua la Ponència:

“La conveniència i l'encert d'aquesta divisió, implantada de primer antuvi amb *finals econòmics*, es palesaven tot seguit pel fet que fou aplicada per les diverses Conselleries en llurs funcions i àdhuc per les sindicals en llurs organitzacions. La Conselleria d'Agricultura hi enquadrà els Sindicats agro-pecuaris, amb alguna lleugera modificació per tal de no separar poblacions veïnes d'idèntica producció; la Conselleria de Seguretat Interior hi planificava l'organització dels serveis d'ordre públic; la Conselleria de Cultura i el Comitè

<sup>1</sup> Generalitat de Catalunya, Conselleria d'Economia 1937: “La Divisió Territorial de Catalunya”. Congrés de Cultura Catalana i Editorial Seix Barral, edició 1977, amb pròleg de Manuel Ribas i Piera.

d'Escola Nova Unificada se'n serveixen per a la nova estructuració de l'ensenyament; la Conselleria de Sanitat i d'Assistència Social estructurarà l'organització sanitària de Catalunya a base de les comarques, les quals són aplegades en supercomarques en relació amb els centres sanitaris on s'estableix un hospital intercomarcal.

Aquesta adaptació a les condicions peculiars d'un servei havia ja estat prevista per la Ponència, *convençuda que la seva missió era de proposar una estructura demarcacional dins de la qual els diversos serveis, administratius, judicials, socials i polítics, trobessin els marcs i els centres adequats i fàcils als acoblaments que més els convinguessin*".

04. Sembla, doncs, necessari que ara donés-sim d'entrada, molta importància *als continguts pels quals han de servir els continents*, i que penséssim de bon principi en la funció política-administrativa que hauria de complir una divisió territorial. En aquest cas, com al 31, tampoc no tenim cap orientació per part del Govern, i ni l'Estatut ni les competències provisionals per a la Generalitat han estat massa establertes.

## 2. FUNCIONS POLÍTICO-ADMINISTRATIVES DE LES DIVISIONS TERRITORIALS.

01. Les divisions territorials acostumen a servir per a les següents finalitats:

1. *Planificació* <sup>2</sup> o coneixement d'una realitat. Per exemple, les delimitacions d'àrees metropolitanes en els *Planes de Desarrollo*, o l'àmbit d'un Pla Comarcal segons la Llei del Sòl.<sup>3</sup>

2. *Administració*. A cada divisió hi ha un "organisme territorial" que porta a terme decisions preses per una part de l'aparell de l'Estat; aquests "organismes territorials" no prenen decisions (les executen només); la responsabilitat política de les quals i el control democràtic -si existeix-, recau i s'ha de fer en l'aparell de l'Estat del qual forma part. En diuen "òrgans perifèrics de l'Administració".

Exemples:

Aparell Polític de l'Estat	Organ territorial-administratiu	Divisió Territorial
* Administració Central:		
— Educació i Ciència	Delegació Provincial	Província
— Justícia	Jutjat de la Ins.	Partits Judic.
— Agricultura	"Jefatures" agríco.	Comarques
— Obres Hidràuliques	Confederacions	Conques rius
— Governació	Governos Civils <sup>4</sup>	Províncies
* Ajuntaments	Juntas de Districte	Districte
* Administració Institucional (ex.: INP)	Delegacions Provin.	Províncies

Les atribucions o facultats administratives d'aquests organismes són sempre, com a màxim, les de l'orga-

nisme polític al qual pertanyen i són exercides en l'àmbit territorial corresponent.

<sup>2</sup> No oblidem que la "planificació" és sempre una "competència" de la gestió o de l'Administració.

<sup>3</sup> Encara que l'execució del planejament pugui correspondre a cadascun dels Ajuntaments que formen la "comarca".

<sup>4</sup> Jeràrquicament controlen totes les altres delegacions ministerials en l'àmbit de les províncies, a més a més de tutelar els Ajuntaments i Diputacions.

3. *Ambit territorial d'alguna part de l'aparell de l'Estat* que té "autonomia" (molta o poca) per a decidir sobre un conjunt de "competències" definides per llei, però només en un àmbit territorial. A l'Estat espanyol hi corresponien fins ara: les *Diputacions* per l'àmbit de les províncies, i els *Ajuntaments* per l'àmbit dels Municipis. Ara hi haurem d'incorporar els "organismes o institucions autonòmiques". Hi hauríem d'afegir, en-

cara que amb menys importància (en competències i recursos) els organismes metropolitans (CMB, COPLACO...) i els "Organos Desconcentrados"; en tots aquests, els càrrecs polítics procedeixen d'eleccions de "segon grau".

02. Ho paga donar alguna mesura de la *importància econòmica i política de les diferents parts de l'aparell polític de l'Estat*, per les repercussions que això porta al territori.

Des del punt de vista institucional tenim:

	— Administració Central	Organs perifèrics administratius
Aparell de l'Estat	A) — Administració Institucional	
	B) — Diputacions — — Províncies	
	C) — Ajuntaments-Administració Local	Municipis

Des del punt de vista territorial, a cada nivell territorial (definit políticament), hi exerceixen competències els organismes de nivell superior. Així en un Municipi, a part les competències de l'Ajuntament, s'hi exer-

ceixen en les de la Diputació, les de l'Administració Institucional i les de l'Administració Central.

03. *Pel nombre de funcionaris*, la distribució a Catalunya era de:<sup>5</sup>

Ajuntaments	17051
Diputacions	4042
Administració Central-Delegacions (aprox.)	10000 (excloent-hi mestres) <sup>6</sup>
CMB (aprox.)	70
Administració Institucional	(sense dades)

i la *inversió* (no les despeses totals) al 1970 va ser (en milions de Ptes.):<sup>7</sup>

Ajuntaments	2030	(aprox.) 15 o/o
Diputacions	109	o,8 o/o
CMB	40	
Administració Central	7383	
Administració Institucional-Organismes autònoms	3790	
Total	13352	

<sup>5</sup> Vegi's Maragall, P. i E., (1977): "Els treballadors de l'Administració Pública a Catalunya". Taula de Canvi, nº 5, pàgs. 80-97.

<sup>6</sup> A Madrid ha parlat d'uns 200.000 funcionaris a l'Administració Central.

<sup>7</sup> Vegi's, Ros i Hombravella i Gasch, E., (1975): "Les relacions econòmiques de Catalunya amb l'exterior", a Sardà, et. al., (1975), "L'Economia de Catalunya, avui", Banc de Bilbao, Barcelona.

Com a comparacions internacionals es poden donar les xifres següents (1971):

	Espanya	Holanda	França	Mitja CEE (amb 6)
— Adm. Central	57 %	31 %	51 %	45 %
— Adm. Local	18 %	39 %	15 %	21 %
— Seguretat Social	21 %	30 %	34 %	34 %

Font: Pereira Rodriguez, J.J., (1975): "Dimensión y estructura de los servicios públicos: aspectos comparados". *Hacienda Pública Española*, nº. 36, pàgs. 67-102.

04. Però la importància econòmica i principalment la política de l'aparell de l'Estat o dels seus components no es mesura únicament pel nombre de treballadors o per les xifres d'inversió, sinó per la seva possibilitat de regular els mecanismes econòmics, polítics i socials; aquesta tasca, la porta principalment a terme l'Administració-Govern Central i molt poc els Ajuntaments, per exemple. Pensem que gran part dels aspectes del Pacte de la Moncloa no fan referència a l'Estat com a "donador" de serveis públics sinó com a organitzador i controlador, i per això molt poques decisions del Pacte passen pels Ajuntaments.<sup>8</sup> Ens trobem, doncs, amb una organització molt centralista de l'Estat.

05. El treball que hem de fer consisteix a tractar el tema de l'organització de l'aparell de l'Estat per sota de les institucions autonòmiques. Part de la discussió política del treball serà el tema de les "competències" i "funcions" dels diferents esglaons de poder (incloent-hi la Generalitat).

### 3. PROBLEMES TERRITORIALS I ORGANITZACIÓ POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

01. Els *Ajuntaments* actuals han estat criticats en diferents aspectes (a part la no representativitat)<sup>9</sup> alguns dels quals són:

— *No autònoms*, perquè no poden decidir sobre aspectes o competències importants que afecten la vida local (ensenyament, vivenda...), i també perquè tenen les mateixes "competències" el municipi de Barcelona, de prop de dos milions d'habitants, que el de Sant Adrià del Besòs que és al costat, amb uns 30.000 habitants o Sant Feliu de Pallarols amb 1.100 habitants.

— *Incapacitat per a resoldre els problemes* de les ciutats, lligat també a l'aspecte anterior de distribució de competències i tipus molt diferents de municipis. Problemes de preu del sòl o construcció de vivenda, podrien ser exemples d'aquesta incapacitat.

— *Insuficients*, des del punt de vista dels recursos per a les competències actuals, amb un sistema fiscal força regressiu en la distribució de càrregues, poc adaptable a les conseqüències de la inflació, discriminatori (pel fet que, a causa de la diferent base fiscal, no tots els Ajuntaments poden recollir els mateixos ingressos per habitant) i sense mecanismes d'igualació d'ingressos des de l'Administració Central.

— *Sense transparència en les decisions*, per manca d'obligacions en programació, planificació i manca també de compromisos clars d'actuació (nivells de participació pública en l'ensenyament, quantitat de zones verdes per barris...).

— *Poc control i participació* per part dels barris, la qual cosa es greu en municipis grossos.

<sup>8</sup> La Competència política més important dels Ajuntaments és la determinació de l'ús del sòl per mitjà dels Plans d'Urbanisme perquè afecta el contingut de la propietat del sòl. Però comparat amb competències de l'Administració Central com determinació de preus agrícoles, regulació del sistema bancari, relacions laborals, mass media... és molt poc.

<sup>9</sup> Estem pensant, com a hipòtesi, que les eleccions municipals ja s'han celebrat, però que la legislació sobre l'Administració local és la mateixa que ara.

Els canvis polític-administratius, amb uns determinats objectius i criteris polítics i ideològic, que demana la situació actual, poden portar com a conseqüència alguns canvis en la distribució de competències, i per tant una nova distribució del poder polític i de l'administratiu.

02. En els *municipis grossos*, especialment Barcelona, s'ha parlat de la necessitat de "participació" i "control" dels barris en les decisions de l'Ajuntament. Aquest control i participació es podria organitzar, almenys, de tres maneres:

— Els barris tenen una certa participació i veu (són escoltats). També la gestió i les decisions s'expliquen o especifiquen per barris.

— En els barris es fan algunes funcions o competències que en part es decideixen a l'Ajuntament i en part als barris. Sempre caldrà establir qui té la darrera paraula (és a dir, el poder polític bàsic).

— En els barris es decideixen uns "aspectes" o competències i a l'Ajuntament uns altres.

En el primer cas es tractaria de "*participació - consulta*", en el segon de "*descentralització*" i en el tercer hi hauria "*dos nivells de govern local*" amb autonomia política. La pregunta que ens podria interessar seria: quines divisions de barris es necessiten en cada cas?

I també. Servirien les divisions administratives actuals (districtes, barris o seccions censals)?

Els tres tipus d'organització, necessitarien la mateixa divisió territorial?

03. La *discussió comarcal* s'ha plantejat des de diferents punts de vista, que conflueixen a posar en relleu uns "*desequilibris o desigualtats comarcals*" (renda, oportunitats de treball, accés als equipaments públics, concentració de població, treball i noves activitats econòmiques...) d'unes comarques respecte a d'altres,<sup>10</sup> en part a causa del funcionament xuclador de la macrocefàlia barcelonessa o "barcelonoide". S'ha demanat, amb diferents colors i continguts, un "*poder comarcal*". La pregunta podria ser: *Per a decidir què i en quins territoris?*

D'alguna manera aquesta discussió és semblant a la dels barris de Barcelona, perquè des de la Generalitat es pot pensar en termes de "participació", "descentralització" o "comarques amb una certa autonomia política". La capacitat de resoldre *problemes comarcals* amb una nova organització polític-administrativa dependrà que les *causes* d'aquests problemes siguin o no a cadascuna de les comarques de les *decisiones* que es prenguin, i dels *recursos* disponibles.

04. Finalment, s'ha de plantejar un quart tipus de problemàtica territorial, que seria la de les *àrees metropolitanes*. Es tracta d'uns termes municipals-administratius amb població resident i activitats que tenen una forta relació entre ells (de residència-treball, compres de tot tipus, inter-industrials...) i que el creixement urbà es produeix físicament enganxat. La gestió i planificació de molts serveis i infraestructures (transport, clavagueres, aigua, mercats, escorxadors...) no es pot fer en els estrets límits municipals, i un estricte criteri d'*eficàcia* obligaria que molts d'aquests serveis públics es donessin col·lectivament. Recordem que l'equip planificador de l'Àrea Metropolitana (1965) va demandar un "organisme de gestió metropolitana", tal com ja existeix a d'altres àrees metropolitanes del món. A Barcelona tenim la Corporació Metropolitana, amb possibilitats legals de gestionar molts serveis comuns o "competències" (algunes que ara són de l'Administració Central i moltes que vindrien dels Ajuntaments) i amb "competències" reals només de planificació de l'ús del sòl, taxis i escombraries (eliminació), però que com a organisme polític té "representació de segon grau". En el cas de Barcelona, la necessitat de plantejaments polítics i administratius metropolitans s'afegiria a la necessitat de descentralització per barris. D'altra banda, moltes parts del territori català tenen ara ja relacions internes importants pel viatge residència-treball diari.

05. Mirant de resumir i sistematitzar, ens trobem, doncs, amb els següents tipus de

<sup>10</sup> Vegi's, Congrés de Cultura Catalana, J. Clusa (1977): "Algunes de les causes dels desequilibris territorials a Catalunya". Taula de Canvi, no. 6, de Juliol-Agost, 1977, pàgs. 148-155.

*problemes*, que una reorganització administrativa de l'esglaió local i una descentralització (o traspàs de competències) des de la Generalitat podria ajudar a resoldre:

— Ajuntaments massa petits (en poblament i recursos) per a poder tenir una mínima estructura administrativa que millori les condicions de vida local.

— Un nombre molt gros d'Ajuntaments que fa molt difícil l'ajuda i la intervenció (amb criteris clars) des de la Generalitat.

— Alguns Ajuntaments massa grans on hi ha la sospita que es pugui donar ineficàcia administrativa, amb dificultats de conèixer tota la problemàtica territorial, i on, en qualsevol cas, hi ha demanda de descentralització.

— Unes competències que avui tenen els Ajuntaments i que, pels seus requeriments tècnics i per la problemàtica territorial de molts indrets de Catalunya, necessiten d'uns àmbits de gestió més grans que els municipis actuals en molts casos.

— Unes desigualtats territorials dins Catalunya, però que, tenint en compte les causes que les generen (decisiones del sector públic, funcionament del mercat i decisions privades, diferents dotacions de recursos primaris, relleu, clima,...), demanarien actuacions des de la Generalitat, amb "competències" de la Generalitat.

06. Ens trobem també amb un conjunt de *requeriments o necessitats* (i àdhuc limitatius) de caire polític i tècnic, que són principalment:

— Demanda d'autonomia local (acostar les decisions a l'usuari directe), i també de poder comarcal intermedi entre l'esglaió local i la Generalitat. Això exigeix gairebé eleccions directes per als diferents esglaons polític-administratius que es creïn.

— Necessitat de fer "viabls" amb recursos i aparell tècnic-administratiu, els municipis més petits.

— Que a cada esglaió hi hagi un conjunt de competències públiques que puguin afectar la problemàtica territorial i social, sempre que no s'hi hagi d'incidir des de la Generalitat.

— Desig que qualsevol reorganització polític-administrativa no ens costi massa diners.

— Necessitat que cada esglaió polític-administratiu tingui a sota (bé que no necessàriament subordinats) un nombre limitat d'unitats per a facilitar la tasca de planificació, control, ajuda, distribució de recursos i coneixement de la realitat.

— Aconseguir el màxim d'eficàcia administrativa, mesurat en transparència de la gestió pública, rapidesa de la gestió i despeses unitàries, i coordinació de l'activitat pública.

07. Però també ens trobem amb unes *realitats socials i territorials*, produïdes principalment en els darrers vint anys:

— L'entitat de molts projectes territorials i infraestructurals amb àmbits d'influència directa grossos.

— Els canvis d'accessibilitat resultant de les noves autopistes o carreteres (i túnels), i també d'aquells en construcció o previstos.

— L'augment constant de la motorització privada i del transport públic.

— El canvi d'escala del fenomen urbà, com a relació periòdica de persones i activitats i que fa que trobem relacions residència-treball-compra-cultura-lleure superiors als àmbits locals.

08. Tota la problemàtica anterior portaria a la necessitat d'encetar la *discussió sobre els temes següents*:

— Redistribució de funcions o "*competències*" a diferents nivells de l'aparell de l'Estat.

— Reorganització dels *límits territorials* dels organismes polítics, i àdhuc dels municipis actuals.

— *Esglaons de poder* inferiors a l'Administració Central: "Generalitat" i "govern local", i relacions entre ells.

— Participació-control i eleccions a cada esglaió.

— "*Finances*" i "*funcionariat*" a cada esglaió.

09. "*Funcions*", "*Esglaons d'organització*", "*graus d'autonomia*" (distribució de competències), "*finances*", "*participació i control del ciutadà*", "*funcionaris*" i "*relacions entre esglaons* o entre organismes polítics que tenen poder de decisió", constitueixen el producte final de tota proposta polític-administrativa.

10. Una reorganització político-administrativa que altera alguna part de l'aparell de l'Estat, en produir canvis en la distribució de competències, en els recursos, o en la participació de les persones, té un contingut político-ideològic molt important. Una reorganització político-administrativa *no predisposa decisions concretes en un sentit o en un altre, sinó que només estableix els canals perquè es produeixin*. La possibilitat d'incidir sobre problemes existents per part d'un organisme político-administratiu depèn de si té facultats-competències i recursos per a afectar les causes i efectes d'aquests problemes, però també de les decisions que prengui. La distribució de competències d'un esglau, respecte al total de competències públiques i respecte a totes les activitats socials, així com els seus recursos, indiquen *el grau de poder polític i d'autonomia* d'aquell esglau. Les formes de control, participació o informació a les persones, indiquen *el grau de democratització d'aquell esglau*. Les possibilitats de transformar l'aparell de l'estat o la societat a partir d'un esglau polític depèn tant del poder polític que tingui, com del grau de democratització, com de les decisions que prengui.

#### 4. PRIMERES CONCLUSIONS SOBRE EL PRODUCTE FINAL LA PROPOSTA METODOLOGICA

01. La discussió anterior es pot sistematitzar en les conclusions següents:

A. Una divisió territorial del nivell que sigui, independent del seu contingut, ha de partir de quina *funció* o funcions ha de complir "*servitud*" i quins *objectius o criteris polítics* (organització de l'aparell polític de l'Estat, acostar decisions...) ha de satisfer.

B. Una divisió territorial pot tenir *finalitats administratives* i servir per a "administrar" les decisions d'un organisme polític, o per altra banda tractar-se d'un *esglau polític de l'aparell de l'Estat amb "autonomia"*. Ambdues funcions poden exigir divisions diferents: en el primer cas, hi pot haver diferents divisions territorials per cada tipus de funció o competència; en el segon cas, aquell esglau polític té, alhora, un conjunt de competències (a dins de cada unitat territorial s'hi exerceixen totes les competències).

C. Una divisió territorial va lligada a una *reforma político-administrativa*, i per tant ha de plantejar paral·lelament els elements bàsics d'aquella (que alhora actuaran com a condicionants): "relacions amb els esglaons polítics superiors i inferiors", "competències" i "recursos-finances". Addicionalment, ha de contemplar també: "eleccions", "participació-control-revocació" i "aparell burocràtic o funcionaria". I també sí, dins del tema de l'Administració Local, hi ha d'haver més d'un esglau amb autonomia.

D. *Els problemes socials-econòmics-territorials-polítics* tenen causes derivades tant de l'organització político-administrativa de l'aparell de l'Estat, com del funcionament del sistema de mercat. Alguns d'aquests problemes podrien ser tractats amb canvis de límits territorials (ex: en part, el de les àrees metropolitanes), d'altres amb canvis i traspàs de competències a esglaons inferiors (ex: el de la manca d'autonomia dels Ajuntaments), però que normalment, si es vol incidir en les causes reals, es necessitarà d'un traspàs de competències cap al sector públic, perquè les causes són les decisions del sector privat.

E. La voluntat que tothom participi en les decisions polítiques i en el seu control ens pot portar a *unitats territorials "petites"*; la necessitat d'incidir en les "causes" dels problemes (criteri d'àmbit rellevant: aquell que conté les causes), de garantir una eficàcia administrativa-econòmica-burocràtica, i de coordinar les decisions públiques, ens portaria a *unitats territorials més grosses*. Aquests requeriments s'han de fer compatibles amb la qüestió dels objectius o criteris polítics. La distribució de competències i subcompetències obeeix també a criteris polítics.

F. Tota proposta político-administrativa s'aplicarà a una *realitat existent del territori*, que té unes determinades característiques a cada lloc, de població, activitats econòmiques, superfície-orografia, relacions, accessibilitats "a" i "des de", principalment algun tipus d'història comunitària; i tot això en una dinàmica actual i futura. Alhora una proposta político-administrativa pot variar en el futur la realitat del territori en concentrar, disminuir o augmentar el poder de decisió en parts específiques d'aquest territori.

02. Les conclusions anteriors ens porten a la següent PROPOSTA METODOLOGICA o temes d'estudi i reflexió dins de Catalunya:

1. *Objectius polítics* de la divisió territorial o de la nova organització político-administrativa per sota de la Generalitat.
2. *Hipòtesis d'organització, competències i recursos de la Generalitat*; marge que cada hipòtesi dona als esglaons polítics inferiors. Divisions territorials necessàries per a les competències de la Generalitat.
3. *Problemes territorials* amb referència al (s) lloc (s) on es produeixen; causes i àmbit d'influència.
4. *Criteris d'eficàcia* per a l'exercici de competències i sub-competències públiques, amb referència a possibles esglaons polítics i esglaons administratius, des de la Generalitat (inclusivament) cap a baix.
5. Estudi detallat de la *realitat físico-econòmica-social* del territori: distribució del poblament, municipis enganxats, accessibilitats per carreteres-autopistes, trens, autobusos, orografia, relacions actuals i previsibles, història comunitària, estudi dels límits al País Valencià i Aragó...
6. *Nombre d'esglaons* d'Administració Local i distribució de "competències" a cada esglaó, segons criteris polítics, criteris d'eficàcia administrativa i problemes territorials.
7. *Funcionaris locals*: Necessitats per a diferents tipus de serveis, formació, nombre, cost...
8. *Finances locals*: Cost dels diferents serveis o competències, estudi de possibles impostos, criteris d'assignació de recursos...
9. *Instruments de participació*, control i sistemes d'eleccions, a cada esglaó local.
10. *Recull bibliogràfic*: Sobre descentralització de serveis, traspàs de serveis, eficàcia en la prestació de serveis i competències, organització de l'Administració Local i autonomies regionals-nacionals a l'estranger.

5. PER UNA GENERALITAT DESCENTRALITZADA: HIPÒTESI DE TREBALL SOBRE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA.<sup>11</sup>

### 5.1 Introducció.

01. Parlar d'una Generalitat descentralitzada no suposa la intenció de buidar-la de contingut sinó el desig que les "coses públiques" de Catalunya funcionin més bé i també que els catalans no trobin massa lluny la plaça de St. Jaume.

02. Partint d'unes hipòtesis sobre el contingut de la Generalitat, ens preguntem quin pot ser el ventall de possibilitats per a traspassar a l'esglaó político-administratiu local algunes de les competències que rebrà la Generalitat, segons uns certs criteris que anomenem "polítics" i "tècnics" i després de sospesar els avantatges i els inconvenients del fet que es mantinguin a la Generalitat (Govern i Parlament de Catalunya). Analitzem després les dificultats dels Ajuntaments actuals per a rebre competències, així com els problemes, segons diferents problemàtiques territorials, per a exercir les actuals. Pensem després en l'abast que podrien tenir els diferents esglaons d'administració local i les possibles distribucions de competències, per acabar amb una reflexió sobre el fet metropolità de Barcelona, i amb un primer dibuix, que podria servir ja de base per a la discussió.

03. Del paper, en surten més que res incògnites, problemes i vies d'investigació, estudi i discussió política. Sabem i volem que l'esborrall sigui controvertit, però creiem que s'han d'assumir responsabilitats professionals i hem de començar a "mullar-nos". Les limitacions són moltes, àdhuc per a un primer paper; cal esmentar especialment el detall molt agregat de les competències (pensem que els acords-propostes de la Comissió Mixta només en matèria d'Indústria, parlen ja

<sup>11</sup> La responsabilitat d'aquesta hipòtesi correspon a Albert Serratos i Joaquim Clusa, que la van presentar com a ponència a la reunió de Tarragona de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, els dies 6 i 7 de Maig de 1978. Les ponències originals es poden consultar al Butlletí del CEUMT n.º 5, Juny 1978, pàgs. 48-63.



d'unes 36 facultats), la manca d'estudis del funcionament i administració dels diferents sectors, o la consideració que caldria als fets històrics, físics o de relacions humanes i territorials actuals.

04. Caldria preguntar-se també el paper o la funció que hauria de tenir la proposta respecte a "finances" i respecte a "aparell burocràtic" en un tema de reorganització o canvi de l'esglaió local. Per un cantó, donada la proposta de divisió i distribució de competències i els canals d'elecció-participació-control, es tracta d'establir un sistema financer i funcional que compleixi uns certs criteris, com per exemple eficàcia, claredat, suficiència o progressivitat, i en aquest sentit són una conseqüència de les primeres decisions. Però d'altre cantó, els aspectes de finances i aparell burocràtic constitueixen un test de coherència d'una proposta inicial de nivells i distribució de competències i delimitació, ja que caldrà saber quanta despesa addicional es necessita (o si socialment s'accepta per les millores que representa), o bé si hi ha prou personal preparat (o els programes de formació i reciclatge que caldria endegar).

05. Finalment cal insistir que aquest document és una hipòtesi de treball, que en forma de ponència ha servit de base de discussió dins la Societat Catalana d'Ordenació del Territori. És del tot imprescindible no sols endegar els estudis que ja s'esmenten per donar més llum a la hipòtesi sinó també desenvolupar les alternatives no estudiades i àdhuc pensar en com canviaria aquesta hipòtesi de treball en el cas que alguns supòsits no es complissin (el més important és aquell sobre les competències de la Generalitat mateixa). L'exercici intenta seguir l'esquema metodològic presentat abans, encara que sense els estudis de base necessaris.

## 5.2. Competències de l'Administració Central que podrien passar a la Generalitat.

01. La hipòtesi ha de ser per força optimista encara que a curt i mitjà termini costi de creure; però ha de ser optimista si ho mirem a un termini un xic llarg, ... per exemple 100 anys.

02. En lloc de citar totes les competències que poden arribar, pensem en *quines difícilment arribaran*:

- Les infraestructures de transport (carreteres, aeroports —?—, trens...) d'àmbit estatal.
- Legislació sobre algunes qüestions d'energia.

- Es preveuen molts problemes en totes aquelles competències que afecten el funcionament i transformació del sistema econòmic com les ordenacions sectorials, regulació del sistema financer, determinacions de preus o recursos naturals (conformem-nos pensant que ja els prendrà el Mercat Comú; i que, almenys, es podria estirar alguna gestió o control si no es pot tenir la facultat legislativa), fiscalitat o intervenció sobre les empreses I.N.I.

- Difícilment arribarà gran cosa d'Ordre Públic i Justícia.

03. Fora d'aquestes competències, han de quedar àmplies facultats legislatives o de gestió en les Vies de Tràfic, Urbanisme, Ensenyament, Sanitat, Cultura, Joventut, Esport, Medi ambient, Transport Públic, Serveis Socials, Vivenda i Finances; facultats parcials en Administració Local, Justícia, Indústria, Treball, Comerç i Agricultura.

## 5.3. Inconvenients i avantatges d'una concentració de competències a la Generalitat.

01. Els *avantatges* que es podrien esmentar en el nostre cas per a afavorir tendències centralitzadores es basarien en les següents possibilitats:

- De conèixer millor les prioritats sectorials i territorials en tot l'àmbit de Catalunya.

- De millor control pressupostari.

- D'evitar possibles corrupcions locals.

- D'un control més directe per part del Parlament.

- D'un cost més petit de l'aparell administratiu burocràtic.

- De passar més fàcilment a la Generalitat els funcionaris de l'Administració Central.

- De fer una planificació (o decisió de futur) amb més instruments de gestió posterior.

02. Es tracta en qualsevol cas de "possibilitats" que caldrà estudiar en cada competèn-

cia per separat, jutjant-les amb criteris polítics i tècnics, i tenir especialment en compte que l'organització centralitzada porta a la implantació d'una xarxa d'organismes perifèrico-territorials amb delegats de la Generalitat en cada demarcació.

03. Els *inconvenients* que es podrien aduir a una concentració de competències a la Generalitat, i que a nosaltres ens semblen justificats, serien:

— No donar resposta a la demanda de més autonomia municipal, ja que ens trobem amb uns Ajuntaments amb molt poques competències.

— No donar resposta, o donar-la negativament, a la demanda de poder comarcal.

— Dificultat del Govern i de l'Administració de la Generalitat per a conèixer tota la realitat catalana, i que els òrgans perifèrico-territorials superarien aquesta dificultat més malament que els òrgans polítics locals.

— Moltes decisions de la Generalitat tindrien una clara incidència local i no hi podria haver en aquests casos control i participació local (encara que, el control, el faria el Parlament).

— La distribució de recursos entre diferents territoris podria ser menys clara i més arbitrària si es fes de forma centralitzada.

04. El fet que hi hagi inconvenients i avantatges no vol dir que les possibilitats úniques siguin o tot centralitzat o tot descentralitzat. Dependrà dels criteris que es facin servir per a la valoració i dependrà també de cada competència pública en particular. En principi, però, els autors creuen en un esglaió local amb moltes competències i recursos.

5.4. Possibles criteris "polítics" i tècnics per a decidir descentralitzacions o traspassos a l'esglaió local.

01. L'ordre en què s'esmenten no predisposa la importància que tenen. Diferents enfocaments polític-ideològics, necessaris d'altra banda, poden variar la importància donada a cada criteri. Es tractaria de traspassar aquelles competències o facultats que complissin els següents criteris o objectius:

— Exigències, varialment expressades, d'autonomia comarcal (problema: Quines comarques?).

— Exigències socialment expressades de descentralització dins de la gran ciutat (problema: Quins barris?).

— Exigència, socialment expressada, d'autonomia local real perquè els Ajuntaments tenguin molt poques competències.

— Que l'esglaió local de poder polític pugui incidir al màxim en les qüestions públiques que l'afecten directament.

— Que es tracti de competències amb efectes territorialment aïllables, però que aquests efectes siguin més o menys tipificats i uniformes.

— Que la determinació de prioritats ha d'estar molt a prop de les persones.

— Que els organismes locals puguin ajudar al màxim a col·laborar en la solució de problemes territorials i socials actuals.

— I en general, que tota competència pública que es pugui fer a un esglaió no es decideixi a l'esglaió superior.

02. Pensem que aquests criteris no porten a organitzacions polític-administratives úniques. Almenys es podrien materialitzar de tres maneres:

— Dotant l'esglaió local i els supra-locales de competències amb autonomia política de decisió.

— Establint mecanismes de representació locals als òrgans perifèrics de la Generalitat,

— Tenint un Parlament amb dues Cambres, una de les quals fos la de les "Comarcalsitats".

Ens decantaríem per la primera possibilitat en la mesura que és la persona qui té poder polític i que el delega, quan és necessari, a organismes superiors.

03. L'aplicació dels criteris esmentats podria donar una primera llista de competències a traspassar a l'esglaió local (ara tractat com un agregat) tot i establint com a principi general que la legislació, el control, les aprovacions finals o les decisions sobre aspectes conflictius interlocals (i en alguns casos la planificació), quedarien en mans de la Generalitat, deixant normalment a l'esglaió local la planificació i la gestió.

Podrien ser:

— Plans d'ús del sòl.

— Gran part dels centres públics d'ensenyament.

- Nivells més baixos dels serveis sanitaris.
- Gran part dels serveis socials (guarderies, vellesa, reinserció social...).
- Distribució de beques escolars.
- Cultura.
- Vivenda.
- Subvencions i instal·lacions esportives.
- Recaptació d'impostos locals.

04. En general les competències que podrien passar a l'esglaió local seguint uns certs criteris "tècnics" podrien ser les següents:

- Aquelles l'àmbit de servei de les quals té una influència directa local, però que varia segons competències. Així un centre d'E.G.B. afecta directament a 3-5.000 residents, mentre que un B.U.P. ho fa a 15-20.000.
- Aquelles competències que exigeixen un coneixement de la realitat que difícilment es podria tenir des de la Generalitat.
- Aquestes competències que tinguin uns "límits" a un cert nivell territorial o de població, respecte a la despesa per unitat servida.
- Aquelles competències que actuen de "causa" d'un determinat problema territorialment aïllable, segons el principi que les planificacions només són efectives si es tenen la gestió i els recursos, és a dir les "variables instrumentals". També perquè el territori rellevant per a actuar sobre un determinat problema és aquell que té a dins la "causa" del problema.
- Aquelles competències que donades a esglaios locals puguin funcionar amb més eficàcia administrativa (mesurada pel cost, rendibilitat social o nombre de funcionaris).
- Aquelles competències per a les quals sigui difícil assignar territorialment els recursos de forma clara des de la Generalitat.

05. D'acord amb aquests criteris anomenats "tècnics" podrien ser traspassades a l'esglaió local almenys les competències següents (amb la mateixa observació ja esmentada de legislació, aprovació final i resolució de casos conflictius a la Generalitat):

- Construcció i manteniment de moltes infraestructures de servei, en alta i en baixa.
- Redacció de Plans Directors i Generals.
- Gran part de la gestió de centres d'ense-

nyament de Pre-escolar, E.G.B. B.U.P.-C.O.U. i F.P.

- Instal·lacions esportives.
- Control i gestió del medi ambient.
- Gestió de parcs forestals (exclosos els grans).
- Vivenda: Inversió directa, programes de rehabilitació, gestió de vivendes públiques.
- Incidència en la gestió de programes per a l'agricultura, la indústria, de desenvolupament o promoció de sòl.
- Gran part dels serveis socials (per a nens, per a la vellesa, per a la reinserció social...).
- Participació en la gestió de moltes instal·lacions sanitàries o programes d'informació sobre la salut.
- Recaptació de tots els impostos locals.

06. Els estudis dels àmbits territorials rellevants per a cada una de les competències, en diferents situacions i problemàtiques territorials (zones metropolitanes, zones turístiques costeres, zones d'influència de projectes públics o privats, zones de nuclis petits i dispersos, zona de base agrícola-industrial...), i els estudis de l'eficàcia administrativa, ens donaran informació sobre els esglaios locals que podrien sortir (a part aconsellar traspassos) i sospitem que almenys sortiran dos grans tipus de territoris rellevants; el primer per a la planificació i les competències sobre infraestructures i els serveis d'àmbit gros, i el segon per als serveis més personals.

07. Quines són les competències que, tenint repercussions territorials, es quedarien a la Generalitat? En principi podria tenir tota la legislació, el control, la planificació general i les aprovacions finals de moltes facultats esmentades abans.

En concret podrien quedar-s'hi:

- Xarxes d'infraestructures de serveis d'àmbit nacional.
- Xarxes d'infraestructures de transport d'àmbit nacional.
- Captació d'aigües.
- Concessions a privats en qüestions d'infraestructura.
- Control de platges.
- La major part d'aspectes que afecten l'activitat econòmica (agricultura, turisme, indústria, comerç, treball, recursos naturals...)

ja que només de forma centralitzada serà possible prendre les decisions i utilitzar els recursos amb objectius de compensació inter-territorial i de tota Catalunya.

### 5.5. Dificultats dels Ajuntaments actuals per a rebre competències de la Generalitat i vàlides dels límits municipals actuals per a les competències locals.

01. Fins ara s'ha intentat argumentar que l'esglaó de govern local a més a més de les competències que ara ja té (Policia Municipal, transport urbà, obres d'urbanització, escombraries, vies de tràfic, concessions de taxis, escorxadors, cementiris, manteniment de les obres d'urbanització, mercats, serveis d'enterrament, neteja, ordenació del tràfic, gestió de sòl, manteniment de centres escolars, recaptació d'impostos, planificació de l'ús de sòl, concessió de llicències...), hauria de tenir un conjunt de competències que amb una previsió optimista pensem que tindrà la Generalitat.

02. Sembla que les preguntes següents podrien ser (tot i pensant que ja s'han fet les eleccions municipals):

— ¿Quins problemes tenen, els Ajuntaments actuals (o més genèricament la legislació sobre el govern local i les delimitacions municipals), per a donar amb eficàcia els serveis, els pocs serveis, que avui tenen l'obligació legal de donar?

— ¿Podrien, aquests Ajuntaments, rebre i gestionar amb eficàcia (ja hem vist que es pot mesurar per criteris polítics i tècnics diferents) els serveis que li traspassaria la Generalitat?

03. Els problemes que s'esmenten tot seguit poden servir per a donar elements per a la resposta a les preguntes anteriors:

— Els Ajuntaments actuals presenten un sistema fiscal que hom sospita insuficient per a les competències actuals, però també que dona diferents nivells de servei perquè el potencial de recaptació (bases fiscals) són diferents, havent-hi Ajuntaments més pobres (o més rics) que d'altres.

— Manca en molts casos d'un aparell tècnic-burocràtic per a fer front a la mateixa problemàtica territorial, social i econòmica (cas

d'un municipi petit que és receptor d'un polígon gros de vivendes).

— Nuclis de població massa petits per a garantir un mínim aparell administratiu i tècnic o una base fiscal mínima.

— En alguns casos, nuclis de població massa grossos per a garantir la relació participació-control del ciutadà (sobrepassada l'escala humana?), o que difícilment permeten un coneixement de la realitat per a configurar-la i transformar-la.

— Transgressions urbanístiques en major escala en un municipi limítrofe d'un altre amb més control.

— Competències, ara en els Ajuntaments que, en algunes zones, a causa de la realitat urbana i a l'escala del fenomen humà com a fenomen de relació, han superat "l'escala local Municipi—Ajuntament-límit administratiu". Criteris tècnics de gestió demanen uns àmbits més grans (per exemple: transport urbà, xarxa de clavegueres en alta, eliminació d'escombraries, taxis, mercats centrals, escorxadors, planificació de l'ús de sòl...).

— Un nombre tan gran de municipis com l'actual (prop de 1.000 dels quals uns 700 no superen els 2.000 habitants) fa difícil conèixer les necessitats existents, la distribució d'ajudes des de la Generalitat o senzillament d'assistir a una reunió amb el Conseller d'Ordenació del Territori (on posaria 1.000 alcaldes?).

04. Els Ajuntaments tenen una història i una tradició innegables. Però potser cal pensar en uns certs canvis, que facin compatibles tradició, eficàcia i més autonomia local.

### 5.6. Esborrall de propostes i particularitats.

01. Donades les competències actuals dels Ajuntaments, les resultants esmentades d'una possible descentralització i dels requeriments necessitats, tindríem almenys dues possibilitats d'organització:

— Generalitat i un únic esglaó local, encara que amb variacions de les delimitacions municipals actuals.

— Generalitat i dos esglaons locals.

02. Ens sembla que aquesta segona possibilitat satisfà millor els criteris esmentats, i ens hem decantat per desenvolupar-los. Seria ne-

cessari, però, desenvolupar la primera i àdhuc passar per les possibilitats d'organismes de la Generalitat amb representació local, o d'esglaons supra-locales amb representació indirecta. Els estudis sectorials, el millor coneixement de la realitat territorial, les necessitats que se'n derivarien respecte a finances i aparell burocràtic, diferents criteris polítics i la discussió pública, s'encarregarien de matisar-la o canviar-la. És difícil pensar en més de dos esglaons amb autonomia política per sota la Generalitat, especialment per la complexitat de gestió que portaria.

03. Aquests dos esglaons, els anomenarem: "*primer esglaó local*", aquell que està més a prop del ciutadà, i que és el més petit, i "*segon esglaó*" o *esglaó supra-local*, l'altre. La discussió que segueix fa referència a la distribució de competències, a la determinació de la població i àmbits territorials màxims i mínims i a les delimitacions territorials resultants, repetint que les decisions no són lineals sinó que són afectades les unes per les altres.

04. Per a la distribució de competències, es podrien fer servir els mateixos criteris "polítics" i "tècnics" aplicats per passar competències des de la Generalitat cap a baix, encara que aquest cop a una escala territorial més petita, i que eren principalment: Incidència espacial per l'àmbit de servei, capacitat de coneixement i que tot allò que pugui eficaçment estar en un esglaó no estigui en el superior (fent les consideracions de la necessitat de coordinació entre els dos i l'existència d'organismes polítics elegits directament).

05. *Les competències que podrien estar al primer esglaó serien:*

- Policia-Municipal.
- Recaptació de tots els impostos locals.
- Control ambiental.
- Ensenyament: Pre-escolar i E.G.B. (sòl, construcció, manteniment i contractació de mestres; distribució de beques, transport escolar).
- Sanitat: Unitats assistencials bàsiques: ambulatoris, informació sanitària.
- Serveis socials: Guarderies, instal·lacions per a la vellesa, reinserció social.

- Mercats.
- Estadística Municipal.
- Taxis.
- Cementiris.
- Recollida d'escombraries.
- Serveis d'enterrament.
- Cultura.
- Neteja Urbana.
- Edificis d'interès cultural.
- Conservació de carrers i d'infraestructures d'aquest nivell.
- Conservació de la vivenda pública.
- Zones esportives.
- Urbanització de carrers i infraestructures d'aquest nivell.
- Gestió del sòl per les competències anteriors.
- Planificació de l'ús del sòl al nivell més baix.

06. *Les competències que podrien estar a l'esglaó supra-local podrien ser:*

- Infraestructures de transport rellevants en aquesta dimensió.
- Infraestructures de servei rellevants en aquesta dimensió (aigua, clavegueres, depuració...).
- Transport públic.
- Mercats Centrals.
- Eliminació d'escombraries.
- Escorxadors.
- Sanitat: Hospitals regionals (els hospitals especialitzats serien de la Generalitat), amb molta coordinació i control superior.
- Vivenda (amb control a l'esglaó primari per distribuir vivendes públiques).
- Extinció d'incendis.
- Gestió de sòl per a les activitats inter-locales.
- Promoció de sòl industrial, terciari i residencial en coordinació amb la Generalitat.
- Planificació de l'ús del sòl (nivell de Pla Director i Pla General).
- Parcs Forestals (no Parcs Naturals "grans").

07. Fixem-nos que gran part de les infraestructures i planificació més general estan al segon esglaó, i que els serveis més personals a l'esglaó més proper a l'usuari (pensem en el dia que llegirem que l'Ajuntament de St. Feliu de Pallarols-Les Planes convoca o demana un director per al seu centre d'E.G.B.,

en lloc de trobar-se'l anomenat). Al segon esglaó s'hauria d'assegurar la coordinació de moltes activitats públiques que puguin tenir efectes supra-locales, assenyalant la necessitat de tenir prou recursos i aparell administratiu per a intervenir en la seva problemàtica territorial, fora en aquelles activitats (les mesures per a evitar desigualtats territorials, la promoció de l'activitat econòmica, o l'ordenació sectorial en serien exemples) que demanen visió i gestió nacionals. Aquestes serien també raons per a justificar dos nivells en lloc d'un, ja que en aquest darrer cas les unitats locals haurien de ser molt grans per a tenir-hi sentit les tasques de planificació, coordinació i gestió d'infraestructures, amb govern local molt llunyà del ciutadà.

08. La següent qüestió, després dels esglaons i de la distribució de competències, seria *la determinació de nuclis i àmbits territorials*. Els criteris (i la seva justificació) que podríem servir pel primer esglaó serien:

— Nuclis d'un poblament màxim de 150.000 a 300.000 persones (zones metropolitanes), que semblen límits màxims per al coneixement de la realitat local, i per a les relacions personals.

— Nuclis mínims de 3 a 5.000 persones (en zones disperses), com a poblacions que podríem garantir un començament d'estructura administrativa (tinguem en compte, que a Catalunya tenim només uns 88 municipis de més de 5.000 persones i uns 150 de més de 3.000).

— Superfícies màximes de 2-5 Km., en plans des del límit al centre (amb termes municipals de 30-80 Km<sup>2</sup>.), i de 10-20 minuts com a distàncies màximes en transport públic i privat per a usos periòdics.

09. En xifres això ens donaria uns 30-40 municipis o primers esglaons a la zona metropolitana de Barcelona, i uns 250-300 a la resta de Catalunya, fins a una xifra de 350 municipis per a tot Catalunya (amb 350 secretaris d'Ajuntament ja anem ben servits!), en lloc dels 1.000 municipis actuals...

Per a la delimitació caldrà tenir en compte els fets físics, els fets històrics, l'existència de centres d'activitat social actual, els resultats de l'estudi de despeses dels diferents ser-

veis públics per persona i, especialment, la voluntat dels residents.

Les grans xifres en superfície podrien ser:

— Catalunya 32.000 Km<sup>2</sup>.

— Zona metropolitana: 3.000 Km<sup>2</sup> (70 Km<sup>2</sup> per municipi).

— Comarca de Barcelona: 480 Km<sup>2</sup>, 10-15 esglaons locals, 30-40 Km<sup>2</sup> de mitjana.

— Fora de la zona metropolitana: 29.000/300 Km<sup>2</sup> de mitjana per municipi.

10. ¿Quins criteris podríem fer servir per a *delimitar el segon esglaó* o esglaó supra-local?:

— Tenir un nombre no massa gros d'unitats per a reduir despeses de l'aparell burocràtic i tècnic.

— Que siguin àmbits rellevants de l'escala de moltes activitats humanes actuals (àdhuc en comarques amb poblament no concentrat i base industrial-agrícola), com residència-treball-cultura-compra (20-30 Km, de radi).

— Que puguin ser recorregudes amb mitja hora de vehicle privat dels límits fins al centre (20-40 Km.).

— Que siguin l'àmbit d'influència de projectes econòmics, o infraestructurals, i de problemàtiques territorials.

— Un nombre no massa gros per a poder ser interlocutors de la Generalitat en un moment donat, facilitar la desagregació de plans per tot Catalunya, i tal volta ser els mateixos territoris dels òrgans perifèrics de la Generalitat.

— Que tinguin, si és possible, més d'un centre d'activitat social de certa entitat.

— Una població mínima al voltant dels 100.000 residents, com a llinar a partir del qual apareixent moltes activitats terciàries amb cert caire de centralitat.

11. En el camp de les xifres i després d'algun tempteig amb el llapis, en sortirien 15-20, amb poblacions i superfícies variables segons els diferents indrets de Catalunya, i també amb molts punts foscos (el plànol que seguit es presentarà correspon a una primera hipòtesi de delimitació d'aquest segon esglaó).

12. Queden però, en la qüestió de les delimitacions dos punts conflictius i no gens fàcils. El primer, on es localitzaran els serveis administratius i polítics dels òrgans supra-locales i dels locals en aquells casos de més d'un nucli de poblament; es podria dir que per a molts serveis no hi ha necessitat que estiguin en el mateix edifici, i que podrien estar a nuclis diferents de població; la decisió sempre serà difícil i segons quina sigui s'afavoriran unes parts del territori més que les altres. L'altra qüestió conflictiva és la de si les unitats de 150 a 300.000 persones no es menja tota la riquesa de la vida de barri, a les aglomeracions grans, ja que el barri (de 10 a 50.000 persones) és l'àmbit on molts problemes públics se senten i es discuteixen, encara que aquestes unitats simplificarien el diàleg dels barris amb l'organisme polític amb poblament de milions. En aquest cas es podria potser mantenir l'esglaó a la xifra esmentada, però establint quan es volgués un esglaó de participació-control-informació i gestió d'alguns centres, per barris.

13. Abans d'entrar en l'esborrall de delimitació, caldria aturar-nos en les particularitats que presenten algunes parts del territori català. Concretament la zona pirinenca i la zona metropolitana.

14. A les zones *pirinenques* ens trobem amb una gran dispersió de nuclis de poblament, la geografia i les comunicacions que dificulten una accessibilitat ràpida, i uns volums de població que fan difícil l'aplicació dels criteris anteriors. Pensem, en aquest cas, que algunes competències del segon esglaó podrien passar al primer (vivenda, planificació del Pla General, xarxes d'infraestructures...) agrupant (amb les dimensions que hem vist abans) alguns municipis actuals. Però també per a garantir els mateixos nivells de serveis que a d'altres zones, molts serveis públics hauran de ser més cars i pagats per tot Catalunya (cas potser d'una xarxa d'helicòpters per a qüestions sanitàries, o de transport especial per a ensenyament).

15. A la *zona metropolitana* al voltant de Barcelona, l'aplicació dels criteris esmentats ens donaria un segon esglaó d'uns quatre milions de persones i el 80 per cent de l'activitat econòmica de Catalunya, a part la dificultat de conèixer i administrar una realitat tan gran. Si aquest organisme fos local seria un contrapès molt gros a la Generalitat, i si depengués de la Generalitat representaria una càrrega molt forta a part de garantir poc l'autonomia política (recordem l'exemple negatiu de la COPLACO de Madrid). Però també hi ha el fet que moltes de les activitats privades i públiques es produeixen especialment en aquest àmbit, i que per tant hi ha la necessitat de planificació i gestió d'algunes competències (especialment les infraestructurals) per a tot l'àmbit. Com a primera proposta arribem a:

— Sis unitats supra-locales o de segon esglaó que serien la nova Barcelona, un Maresme un xic mes gros, els dos Vallesos i dues unitats un xic conflictives que agafarien alhora part del Baix Llobregat, Garraf i Alt i Baix Penedès.

— Dins de cadascun dels esglaons supra-locales, màxim de 10-15 esglaons primaris, amb poblaments límit de 200-300.000 persones (que voldria dir també que l'actual terme i Ajuntament de Barcelona donaria lloc a 6-9 esglaons locals).

— Un tercer esglaó político-administratiu (no d'elecció directa necessàriament, sinó amb representacions locals i de la Generalitat) amb la funció de coordinació, planificació de grans línies i *molt poques competències* (potser parcs forestals, transport i grans xarxes d'infraestructures), i sense fiscalitat pròpia.

16. El mapa de la plana següent intenta ser una primera hipòtesi de delimitació, que ha sortit per satisfer aquella "inclinació malsana" de fer servir plans i mapes quan es tracten temes territorials.

