

La reforma de l'organització comarcal de Catalunya

Robert Casadevall i Camps

PUNT DE VISTA
16

La Fundació Carles Pi i Sunyer no comparteix necessàriament les opinions expressades pels autors que col·laboren en les seves publicacions.

Revisió de textos:
Montserrat Solera Porras

© de l'edició: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis
Autonòmics i Locals
Barcelona, desembre 2003

Dipòsit legal núm.: B-44.343-03
ISBN: 84-95417-32-4

L'AUTOR

Robert Casadevall i Camps (Barcelona, 1961) és llicenciat en Geografia (UB, 1990) i graduat en Urbanisme i Ordenació del Territori (UPC, 1992), Hisenda Autònoma i Local (UB, 1998) i Gestió Urbanística (UPC, 1999). Ha treballat a la Direcció General d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya (1981-1991). Ha estat Coordinador d'Urbanisme de l'Ajuntament de Valls, col·laborador en la redacció del Programa d'actuació comarcal del Tarragonès, i ha fet tasques d'assessorament en nombrosos planejaments urbanístics. Ha estat membre de la Comissió d'experts per a la revisió del model d'organització territorial de Catalunya creada pel Govern de la Generalitat. Té publicats diversos articles de caràcter històric i geogràfic, d'entre els quals: "Altafulla 1963-1988: el marc urbanístic" dins *Estudis Altafullencs 13*, Centre d'Estudis d'Altafulla, Altafulla, 1989; "Aproximació a la població d'Altafulla 1960-1986" dins *Estudis Altafullencs 15*, Centre d'Estudis d'Altafulla, Altafulla, 1991; "Ordenació territorial, Diputacions provincials" dins *Catalunya, poder local*, Ed. Columna, 1995; i ha col·laborat en el llibre col·lectiu *Les autopistes de peatge a Catalunya*. És membre de la Junta Directiva del Colegio Oficial de Geógrafos i vicepresident del Col·legi de Geògrafs a Catalunya.

CONTINGUTS

Introducció	7
1. La definició de la comarca	9
2. La delimitació de les comarques	13
3. Les funcions de les comarques	17
4. La representativitat de les institucions comarcals	25
5. El finançament de les comarques	31
A tall de conclusió, per força provisional	37

INTRODUCCIÓ

El passat mes d'abril, i després d'un llarg i accidentat camí, el Parlament aprovava la Llei 8/2003, de tercera modificació de la Llei d'organització comarcal de Catalunya (LOCC). Suposava això un nou pas en el procés iniciat l'abril del 2000, quan fou creada la Comissió d'experts per a la revisió del model d'organització territorial de Catalunya. En el mateix procés ja s'havia aprovat, el 5 de juliol de 2002, la Llei 21/2002, de setena modificació de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC).

Aquestes reformes –que se sumen a una sèrie de modificacions puntuals anteriors– han suposat els canvis més grans en l'organització territorial de Catalunya des que, el 1987, s'aprovava el conjunt de les lleis d'organització territorial, i volen respondre al convenciment generalitzat –més o menys generalitzat– que aquell model del 87 havia quedat superat.

Han donat resposta, però, a tots els problemes plantejats al llarg d'aquests 15 anys? I això tant pel que fa a les mancances originàries del model com a les disfuncions detectades en aquest temps? Em temo que no és així i, en aquesta nota, intentaré sintetitzar els aspectes que, al meu entendre, continuen sense resoldre's.

En tot cas, aquesta és una reflexió personal, totalment deslligada de l'opinió col·lectivament expressada en l'Informe de la Comissió d'experts de la qual vaig formar part. En algun aspecte, fins i tot, pot resultar contradictòria, però aquella fou una reflexió col·lectiva –que assumeixo– i aquesta és estrictament personal.

Al meu entendre, l'organització comarcal de Catalunya –que és l'aspecte en el qual em centraré– té un problema original, de definició, d'on surten quatre qüestions bàsiques:

- a) la delimitació de les comarques;
- b) les funcions de les comarques;
- c) la representativitat de les institucions comarcals;
- d) el finançament d'aquestes institucions.

1. LA DEFINICIÓ DE LA COMARCA

La comarca és definida a la Llei de bases de règim local (LBRL) com una entitat que agrupa municipis i les característiques de la qual determinen interessos comuns que necessiten una gestió pròpia o demanen la prestació de serveis en aquest àmbit (article 42.1). A la vegada, l'article 81 de la LMRLC especifica que els municipis agrupats han de ser contigus. És l'article 2 de la LOCC el que fixa els criteris de formació de les comarques, en especificar que:

«Els àmbits territorials resultants han de coincidir amb els espais geogràfics en què s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica i han d'agrupar municipis amb característiques socials, culturals i històriques comunes».

Es dona el cas, però, que l'agrupació de municipis no té en compte que aquests elements agrupats poden ser molt dispars entre ells, per població, problemes, capacitat de resposta a aquests problemes, mitjans, etc. La mateixa definició de la LOCC –al marge de la traducció pràctica que ha tingut– posa l'èmfasi en les característiques comunes, però oblida que, si determinats elements poden ser més o menys semblants, els elements agrupats –els municipis– tenen un contingut molt

divers. Seria com si definíssim una escola com l'agrupació d'alumnes amb característiques comunes –la necessitat d'aprendre, la proximitat al centre escolar, la llengua que parlen– i els poséssim tots junts obviant-ne l'edat, els coneixements que ja tenen o altres necessitats especials.

Ha estat des d'aquesta forçada homogeneïtat que s'han delimitat, institucionalitzat, donat funcions i finançat, les comarques. Això ha suposat barrejar dinàmiques ciutadanes molt diferents, que, en l'aplicació actualitzada dels criteris usats per a l'establiment del mapa comarcal del 36, ens donaria segurament un resultat molt diferent. Només cal veure mapes de mobilitat obligada pel treball, de mobilitat per raó d'estudi, de mercats de treball, d'àrees d'atracció comercial, etc., per adonar-se de la diferència entre la realitat, segons la mateixa definició de la LOCC, i les comarques institucionalitzades. Fins i tot un examen de l'organització funcional de l'administració de la Generalitat en els serveis universals –sanitat, ensenyament, treball, seguretat– ens dona mapes molt diferents.

En tot cas, la definició de comarca com a agrupació de municipis i la funció bàsica de suport municipal, hauria de poder distingir aquells municipis que, per ells mateixos, ja tenen la capacitat legal per a prestar tots els serveis (i que n'haurien de tenir la possibilitat

material, però això ja és una altra història) i permetre'ls no haver de distorsionar la comarca amb una presència innecessària. Un exercici saludable és "aïllar" en un mapa tots aquells municipis de més de 50.000 habitants –el llinar de màxima prestació de serveis obligatòria segons la LMRLC– i veure quin mapa en negatiu en resta. Salvant l'àrea metropolitana –que tota ella demana un tractament específic– i amb una utilització imaginativa de la clàusula residual de competències, ens permetria plantejar un model comarcal més pràctic. Si a sobre deixéssim oberta la possibilitat voluntària d'integració d'aquestes ciutats en la comarca –penso en el cas de Reus i el Baix Camp, per exemple– o, alternativament, la possibilitat de formular agrupacions noves de caire supramunicipal –més semblants a les *communautés urbaines* franceses–, tindríem un mapa comarcal més ajustat a les realitats i necessitats, i molt menys uniforme.

2. LA DELIMITACIÓ DE LES COMARQUES

La reforma de la llei ha simplificat el procediment per al canvi de comarca –no cal una llei específica– i ha modificat el procediment per a la creació de noves comarques. Ara cal el consentiment exprés, en lloc de l'oposició expressa. Però en tot el procés de reforma de la llei no s'ha plantejat un procés general d'ajustament o de revisió del mapa comarcal.

Certament que la llei –l'anterior i l'actual– preveu els mecanismes per a aquests canvis i, en aquest sentit, la possibilitat sempre ha estat oberta. Però això no és obstacle per a impulsar aquest procés, tal com ho feia la disposició transitòria 1a de la LOCC, i que va culminar amb les Lleis 5/88, de creació de les comarques de l'Alta Ribagorça, el Pla de l'Estany i el Pla d'Urgell, i 3/90, de modificació de la divisió comarcal de Catalunya, amb el canvi d'adscripció comarcal de 19 municipis. En aquest sentit, una proposta d'ajustament hagués permès acomodar millor algunes poblacions i, almenys, plantejar-se –en alguns casos solucionar– determinades tensions territorials que s'han anat fent presents, de vegades persistents en el temps. És el cas del Moianès, el Lluçanès i, en menor mesura, la rodalia de Terrassa o la rodalia de Blanes.

Tant el Moianès com el Lluçanès expressaren la seva voluntat comarcal el 1931 i el 1987 i, actualment, constitueixen àmbits de prestació de serveis força homogenis –àrees bàsiques de salut, zones escolars, etc.– i disposen d'instruments de cooperació, com ara el Consorci del Moianès i el Consorci del Lluçanès. En el cas del Moianès, a més, per part de diversos ajuntaments s'ha iniciat el procés legal per al reconeixement de la comarca.

En el cas de Terrassa, hi ha en marxa un procés, molt incipient, d'estudi i proposta per part de l'Ajuntament, de cara a configurar la comarca del Vallès Central. I, a la Selva, es van manifestar diverses opinions en aquest sentit, però sense que s'hagi plantejat res seriosament, encara que el 1987 alguns ajuntaments ho plantejaren.

Admetent que només fossin aquests casos, pel que fa a noves comarques –hi podríem afegir l'Alta Segarra, que ho va plantejar el 1987– i, segurament, pocs casos més de canvi d'adscripció municipal, no resultaria cap daltabaix, i menys encara un canvi absolut del model comarcal basat en la divisió del 36, avui vigent. Un país no es pot estar replantejant contínuament la seva organització territorial, però tampoc pot mantenir-la indefinidament inalterable. Una revisió general en aquests termes –no de model, sinó d'ajustament de límits– al cap de quinze anys no hagués estat sobrera, en el benentès que també

seria bo que hi hagués un acord tàcit de no tornar-hi fins al cap de quinze o vint anys més.

I això sense tocar el model de comarca. Altrament, sí que caldria un mapa nou del tot i, segurament, fins i tot un mapa municipal revisat. Però en el context de la reforma de la LOCC, que no es planteja un nou model de comarca, hagués calgut aquesta revisió de mapa com a procediment per a resoldre disfuncions.

3. LES FUNCIONS DE LES COMARQUES

La reforma de la LOCC ha volgut introduir nous criteris o, millor, nous conceptes, a l'hora de definir i atribuir funcions a les comarques. Així, el nou article 25 inclou els principis de subsidiarietat, cooperació, complementarietat, suplència, associació, partenariat i participació ciutadana.

Ara bé, aquests principis s'han d'aplicar a una base molt restringida, atenent les garanties establertes per a les competències municipals. De fet, tenim una administració local estable... que s'ha de nodrir del que li deixi l'administració autonòmica perquè la mateixa administració local no li deixa marge de maniobra.

La modificació de la LOCC ara aprovada no modifica substancialment el règim competencial, que es manté en la mateixa indefinició mitjançant les expressions "en l'àmbit de les seves competències". Ans al contrari, afegeix un element de confusió, quan possibilita que les comarques puguin rebre competències delegades de les entitats associatives d'ens locals, qüestió que genera dubtes. D'entrada, no sembla clar que les mancomunitats i les comunitats de municipis, que no tenen competències pròpies, sinó delegades, puguin, a la vegada, delegar o encomanar funcions a un tercer.

En segon lloc, la funció cooperadora de les mancomunitats i comunitats se solapa amb les comarques. Massa organismes per una sola suplència. Més aviat ens hauríem de preguntar si el fet que vagin creixent les mancomunitats i els consorcis, sovint al marge de les comarques, no és senyal que ni tan sols aquesta funció de suplència no acaba de funcionar.

La modificació de l'article 26 de la LOCC, mitjançant l'atribució específica de garantir la prestació dels serveis municipals obligatoris en els municipis que, per raó de llur població, no estan obligats a prestar-los, haurà de ser especificada per la via reglamentària, a fi d'aclarir fins a quin nivell cal prestar aquest servei, en relació amb els llinars de població de l'article 67 de la LMRLC. Una comarca on tots els municipis estiguin per sota del llinar dels 5.000 habitants –n'hi ha 5– ha de prestar tots els serveis municipals obligatoris de l'article 67 de la LMRLC o només els que correspondrien al llinar de població de tota la comarca? En aquest cas, què passa amb l'Alta Ribagorça, que tampoc no arriba als 5.000 habitants? Què passa amb la resta de competències? O atribuirem a comarques amb menys de 20.000 habitants –n'hi ha 11– tots els serveis obligatoris municipals? I, si no és així, qui ho ha de fer?

Vegem, amb detall, com la legislació sectorial ha

tractat aquests temes. Examinem exclusivament els serveis establerts com de prestació obligatòria a l'article 67 de la LMRLC. N'exceptuem els de parc públic i mercat, no desenvolupats, i el de protecció del medi, concepte molt ample que ha estat objecte de múltiples normatives.

3.1. De prestació obligatòria als municipis de més de cinc mil habitants

3.1.1. Biblioteca pública

Regulat per la Llei 4/1993, del sistema bibliotecari de Catalunya, l'article 40 atribueix explícitament a les comarques la prestació subsidiària del servei de lectura pública als municipis de menys de cinc mil habitants. No hi ha cap referència al finançament d'aquest servei.

3.1.2. Tractament de residus

La Llei 6/1993, reguladora dels residus, estableix als municipis de més de cinc mil habitants l'obligatorietat del servei de deixalleria (article 46) i del servei de recollida selectiva (article 47). La gestió dels residus municipals per part de la comarca és prevista en els casos de dispensa, de delegació o «d'assumpció per altres títols, d'acord amb la legislació de règim local» (article 45).

No hi ha una atribució expressa a la comarca de l'obligació de la prestació del servei de recollida selectiva, però sí pel que fa al servei de deixalleria (article 46).

3.2. De prestació obligatòria als municipis de més de vint mil habitants

3.2.1. Protecció civil

La LMRLC especifica que es tracta de l'elaboració dels plans bàsics d'emergència municipal, els plans d'actuació i els plans específics que hi pugui haver.

Desenvolupat per la Llei 4/1997, de protecció civil de Catalunya. Aquesta llei recull l'obligació dels municipis de més de vint mil habitants –a més dels turístics– d'elaborar els plans bàsics d'emergència municipal, però no hi ha cap previsió pel que fa a la resta de municipis, més enllà d'una tasca de foment per part del Govern, a desenvolupar reglamentàriament. El paper de les comarques "i entitats supramunicipals" és únicament de suport i assistència tècnica a la planificació municipal, de manera genèrica.

La llei estableix els municipis i el conjunt de Catalunya com a nivells bàsics de planificació, però també preveu l'existència de plans territorials d'àmbit supramunicipal, sense especificar-ne

l'administració competent, que, per deducció, deurà ser la Generalitat.

En altres articles es preveu un paper de foment i assessorament –sempre optatiu– per part de les comarques, i la possibilitat de crear centres de coordinació d'emergències comarcals, per delegació dels municipis interessats (article 50).

3.2.2. Serveis socials

La Llei 4/1994, de descentralització de serveis socials (en la redacció donada pel DL 17/1994), fa una atribució específica a les comarques de les competències en serveis socials als municipis de menys de vint mil habitants (article 26), independentment de la població de la comarca. A les comarques de més de cinquanta mil habitants els atribueix un major nivell de competències, entre les quals les de transport adaptat. El finançament d'aquest servei es preveu (article 41.3) segons el que estableix l'organització comarcal de Catalunya i altres disposicions aplicables.

3.2.3. Instal·lacions esportives d'ús públic

La Llei de l'esport (text refós aprovat pel DL 1/2000) recull, a l'article 39.2, l'obligatorietat de la prestació d'aquest servei per als municipis de més de cinc mil habitants. En canvi, l'article 40 –que tracta de les

funcions de les comarques– no preveu la prestació d'aquest servei als municipis de població inferior, previsió que no es troba en cap article de la llei.

3.2.4. Prevenció i extinció d'incendis

Regulat per la Llei 5/1994, dels serveis de prevenció i extinció d'incendis. L'article 46 explicita que el servei, als municipis de menys de vint mil habitants, serà prestat per la Generalitat. No hi ha cap previsió per a les comarques.

3.3. De prestació obligatòria als municipis de més de cinquanta mil habitants

3.3.1. Transport col·lectiu urbà de viatgers

Regulat parcialment per la Llei 12/1987, de transports de viatgers per carretera, considera transport urbà el que discorre íntegrament per sòl urbà o urbanitzable dins el mateix terme municipal, o el que comunica sòls urbans i urbanitzables dins un mateix terme municipal. D'acord amb aquesta definició, seria possible pensar en necessitat de transports en aquells municipis amb més d'un nucli de població, independentment de la població. Tampoc en aquest cas hi ha cap previsió a la llei que atribueixi funcions a les comarques, tot i que cal tenir en compte que la llei es va promulgar molt poc després de la Llei d'organització comarcal de

Catalunya. En tot cas, posteriorment no s'ha fet cap modificació de la llei en aquest sentit.

3.3.2. Servei de transport adaptat

L'única referència explícita figura a la legislació de serveis socials, com ja hem vist. Ara bé, la Llei 21/2002, de modificació de la LMRLC, atribueix aquest servei també a les capitals de comarca, equiparades –en aquest sentit– a ciutats de més de cinquanta mil habitants. Per altra banda, la legislació atribueix a la Generalitat (article 24.1.c del DL 17/1994 abans esmentat) les funcions no assignades a les comarques amb població de menys de cinquanta mil habitants. Una aplicació literal de tots els preceptes ens porta a la paradoxa que Falset, cap de comarca, ha de prestar el servei de transport adaptat, però a la resta de la comarca el prestarà la Generalitat. I poblacions com Blanes o Cambrils no tindran l'obligació de prestar-lo.

* * *

Apuntem el fet curiós que, mitjançant la modificació de la LMRLC de 2002, s'han imposat unes obligacions organitzatives i de prestació de serveis als municipis caps de comarca. Paradoxalment, es deriven unes obligacions municipals d'un fet comarcal. Així, els caps de comarca tenen l'obligació de constituir comissió de govern (article 8 de la Llei

21/2002) i comissions d'estudi, proposta i informe (article 13 de la Llei 21/2002). Tornem amb l'uniformisme: hi ha caps de comarca on segurament no els calen comissions informatives. A Gandesa, Falset o al Pont de Suert, amb 11 regidors, i a Sort, amb 9, potser els faltará temps. L'alcalde del Pont de Suert es pot trobar fent d'alcalde, presidint comissió de govern, sent conseller comarcal i participant del Consell d'Alcaldes de tres membres, i de les comissions informatives del Consell Comarcal. Déu n'hi do.

Més important és, com hem vist, l'obligació de prestació del servei adaptat per a persones amb mobilitat reduïda (article 15 de la Llei 21/2002). Un servei que és obligatori als municipis amb població superior als 50.000 habitants... i a les 32 capitals de comarca que no hi arriben. Les Borges Blanques, Solsona, Tremp o Móra d'Ebre tenen una obligació que no tindran Blanes o Castelldefels. És a dir, d'un fet comarcal se'n deriva una obligació municipal que, lògicament, serà exercida al municipi, no a la comarca. I això sense dir qui ho paga.

4. LA REPRESENTATIVITAT DE LES INSTITUCIONS COMARCALS

Lamentablement, aquest ha estat el cavall de batalla de la reforma de la LOCC, com si no hi hagués temes més importants a tractar i, fins i tot, més temes tractats a la mateixa llei.

Dos són els aspectes bàsics reformats: el sistema electoral i la creació del Consell d'Alcaldes.

Pel que fa al sistema electoral, s'han invertit els percentatges mitjançant els quals es calcula la representació de cada partit o coalició, i ara pesen $\frac{2}{3}$ els vots i $\frac{1}{3}$ els regidors. Això encara distorsiona el vot popular, però certament menys que abans. Ara bé, cal preguntar-se: a qui han de representar els consells comarcals? Òbviament a la població de la comarca, i, en aquest sentit, el més pràctic seria una representació d'elecció directa a la comarca, que garantiria la igualtat de vot. Però la LBRL, quan defineix la comarca i en fixa els òrgans de govern, diu que seran representatius dels ajuntaments que agrupin, no de la població. Per tant, sembla clar que la llei estableix una elecció de segon grau i, en aquest sentit, la llei –l'anterior i la vigent– serien correctes. Però, aleshores, l'elector hauria de ser l'ajuntament, que és el representat i, en canvi, tant el sistema anterior com l'actual atorguen aquest

caràcter al partit o coalició. Correspon al vot –en els percentatges que hem vist– determinar la quantitat d’escons per a cada partit, però no les persones que els ocupen, amb la qual cosa difícilment es pot dir que siguin representatius dels ajuntaments.

Per altra banda, aquesta modificació del sistema electoral ha generat un intens debat, amb l’argument que suposava un perjudici per als petits municipis, que veurien disminuïda la seva representació. Ja hem vist que ni petits ni grans municipis no són representats als consells comarcals, però no estarà de més veure’n l’aplicació pràctica.

A Catalunya hi ha 40 comarques de règim comú, amb un total de 937 municipis –legislatura 1999-2003–, això vol dir 981 consellers comarcals. D’aquests 937 municipis, 651 –un 69,48%– tenien menys de 2.000 habitants, i 198 –un 21,1%– menys de 250. En canvi, 41 municipis –el 4,38% del total– comptaven amb més de 20.000 habitants.

Doncs bé, dels 981 consellers comarcals, només 446 –un 45,46% del total– corresponien a municipis de menys de 2.000 habitants i, d’aquests, només 65 –un 6,6%– corresponien a municipis de menys de 250 habitants.

Per contra, els 41 municipis grans disposaven de 243 consellers, un 24,8% del total. I, d’aquests, 55

—un 5,6%— corresponien a municipis de més de 100.000 habitants, que només són el 0,9% dels municipis de Catalunya. No sembla pas que els municipis petits, en tant que petits, estiguessin molt sobrerrepresentats, més aviat al contrari.

Vegem ara què passa amb el nou sistema que, teòricament, havia de suposar l'escombrada d'aquesta mena de municipis. Amb un total de 637 municipis de menys de 2.000 habitants, hi ha 435 consellers, un 42,73%. D'aquests, 69 consellers —el 8,78%— dels 192 municipis menors de 250 habitants, que són el 20,49% del total.

Com podem veure, la diferència, amb un sistema o altre, és mínima. I això tant si prenem la referència dels 2.000 habitants, que és la usada pel Govern de la Generalitat per a la categoria de petit municipi (al Fons Català de Cooperació Local, per exemple, o al Consell Català de Petits Municipis), com si prenem la referència de 5.000 habitants, que és la mínima que assenyalava la LMRLC per a establir els serveis de prestació obligatòria. En aquest darrer cas, el 1999 hi havia un 83,24% de municipis i un 64,02% de consellers, i el 2003 un 81,43% de municipis i un 61,79% de consellers. Pràcticament el mateix.

Més concretament, el 1999 hi havia 338 municipis sense cap conseller comarcal, dels quals 299 amb una població inferior als 2.000 habitants. El 2003,

els municipis sense conseller eren 340, dels quals també 299 amb una població inferior als 2.000 habitants.

Les dades de les dues legislatures són les següents:

Municipis	Legislatura 1999-2003				Legislatura 2003-2007			
	muni- cipis	% conse- llers	%		muni- cipis	% conse- llers	%	
< 250	198	21,13	65	6,63	192	20,49	69	6,78
251- 1.000	325	34,69	238	24,26	321	34,26	240	23,58
1.001- 2.000	128	13,66	143	14,58	124	13,23	126	12,38
2.001- 5.000	129	13,77	182	18,55	126	13,45	194	19,06
5.001- 10.000	68	7,26	110	11,21	76	8,11	128	12,57
10.001- 20.000	48	5,12	106	10,81	46	4,91	84	8,25
20.001- 50.000	23	2,45	62	6,32	31	3,31	78	7,66
50.001- 100.000	9	0,96	20	2,04	12	1,28	46	4,52
> 100.001	9	0,96	55	5,61	9	0,96	53	5,21
Total	937	100	981	100	937	100	1.018	100

Aquestes dades s'han de relativitzar, en el sentit que, per exemple, difícilment al Barcelonès hi podria haver consellers de petits municipis, i en tenen 39, però són prou il·lustratives per veure que és absolutament indiferent el sistema electoral i la presència o no de consellers regidors de petits municipis.

En tot cas, les xifres podien ser perfectament unes altres, perquè el sistema electoral no atribueix cap decisió al municipi, malgrat que la comarca sigui una agrupació de municipis. I una altra qüestió és l'anàlisi del municipi des d'on designa consellers cada partit o coalició, que veritablement pot triar entre fer-ho als petits municipis o no.

L'altra novetat institucional és el Consell d'Alcaldes. Fins ara, la LOCC deixava oberta la possibilitat a convocar els alcaldes per a informar de les qüestions d'especial interès (article 19). Amb la nova llei, s'institucionalitza aquesta figura, i se'n fa preceptiu –però no vinculant, la qual cosa el devalua força– l'informe en una sèrie de temes: el programa d'actuació municipal, el reglament orgànic, els serveis comarcals, etc. El Consell s'ha de reunir almenys cada tres mesos, i també a demanda, entre d'altres, d'un terç dels seus components.

Aquesta figura ha estat presentada sovint com la garantia de la presència de tots els municipis en els

òrgans comarcals. Realment és així, en tant que comarques amb força municipis no tindrien prou consellers: per exemple, Osona, amb 51 municipis i 33 consellers, o l'Alt Empordà, amb 68 municipis i 25 consellers. Però la generalització –que no deixa de ser una mostra de l'uniformisme sempre criticat– fa que també hi hagi Consells d'Alcaldes pintorescos, com el de l'Alta Ribagorça, amb només tres membres. Si un terç del Consell el pot convocar, en aquest cas cada alcalde tindrà aquesta possibilitat. O el del Garraf, amb sis membres. Realment es reuniran cada tres mesos? Seran gaire operatives aquestes reunions? Serà gaire operatiu el Consell de l'Alt Empordà, amb 68 membres? I, si els òrgans de govern de les comarques són representatius dels ajuntaments –com diu la LBRL– a què es deu aquesta doble representació? No és l'alcalde el màxim representant de l'ajuntament?

5. EL FINANÇAMENT DE LES COMARQUES

Lamentablement, en aquest cas no podem parlar de novetats a la reforma de la LOCC. El finançament de les comarques continua essent un exercici de voluntarisme, vista la impossibilitat de participar en els ingressos de l'Estat, i la manca de capacitat tributària.

No obstant això, de la definició de les funcions de la comarca, més ajustada, se'n poden extreure una sèrie de criteris que seria interessant tenir en compte, almenys pel que fa a la variable més significativa del finançament comarcal, com és el la participació al Fons Català de Cooperació Local. És la més significativa, no per l'import –al voltant d'un 10-12% dels pressupostos d'ingressos dels consells comarcals– sinó perquè és la de lliure disposició. Altres partides són més importants –la gestió del Pla d'Obres i Serveis, o del transport i menjador escolars– però es tracta de recursos finalistes.

El que resulta important és que la nova llei especifica, en diverses ocasions, que cal tenir en compte la tipologia dels municipis de la comarca, segons la població, la situació o l'activitat econòmica (article 25 i 26 de la LOCC reformada). I, per altra banda, encomana a la comarca que garanteixi,

subsidiàriament, la prestació dels serveis municipals obligatoris en els municipis que, per raó de llur població, no estan obligats a prestar-los (article 26.1.c de la LOCC reformada).

Aquest darrer aspecte –els serveis municipals obligatoris– ens remet directament a l'article 67 del text refós de la LMRLC, que fixa aquests serveis segons la població. I em sembla clar, doncs, que aquest mateix criteri ha de ser present en el repartiment del Fons Català de Cooperació Local.

En les quinze edicions d'aquest Fons els criteris de repartiment han anat variant. Del 1989 al 1998 s'establiren per Decret, i del 1999 ençà els criteris figuren a la Llei de pressupostos.

Fins ara, bàsicament, els conceptes han estat els de les competències i serveis, i el de la solidaritat interterritorial. Val a dir que les normatives han barrejat els conceptes pels quals es participava al fons, i els criteris de repartiment. Així, sovint hi ha partides que es distribueixen en funció de la població, sense especificar per quin concepte. Les dades bàsiques figuren al següent quadre:

ANYS	CONCEPTE	CRITERI
1989 a 1993	competències i serveis	Una quantitat fixa per comarca, segons si la població supera els 75.000 habitants o té una densitat superior a 100 habitants/km ² , i una altra quantitat fixa per a la resta
1989 a 2003	solidaritat interterritorial	En proporció directa a la superfície
1989 a 2003	sense concepte	En proporció directa a la superfície
1994 a 1996	població i solidaritat interterritorial	Una quantitat fixa per comarca, segons si la població supera els 75.000 habitants o té una densitat superior a 100 habitants/km ² , i una altra quantitat fixa per a la resta
1997 a 2003	sense concepte	Una quantitat fixa per comarca, segons si la població supera els 75.000 habitants o té una densitat superior a 100 habitants/km ² , i una altra quantitat fixa per a la resta
1997 a 2003	sense concepte	En proporció directa a la població ponderada per la inversa de la renda comarcal
1995 a 2003	solidaritat interterritorial	Segons el nombre de municipis, ponderant amb el factor 2 els de població menor de 500 habitants i amb el factor 1 els de població entre 501 i 2.000 habitants

Com podem veure, un mateix concepte genera criteris molt diferents i, en algun cas, inversemblants, com ara la relació entre solidaritat territorial i

superfície. En tot cas, no és fins el 1995 que s'hi introdueix una variable en funció dels tipus de municipis, segons la població, però segons una gradació que no es correspon a la utilitzada per la LMRLC per assenyalar els serveis de prestació obligatòria, ni per la Llei d'hisendes locals, ni per les diverses regulacions de la participació municipal en els ingressos de l'Estat.

Resulta també significatiu que el concepte de serveis i competències, que hauria de resultar bàsic, figuri només en les cinc primeres edicions del Fons, i amb el criteri de la població i densitat de la comarca, quan les competències comarcals no es regulen per cap d'aquests factors. En tot cas, les quantitats distribuïdes segons aquest darrer criteri són la part més important del Fons, entre un mínim del 63,60% a les primeres edicions i un màxim del 78,64% al 1992. Paradoxalment, la que menys respon a criteris de serveis prestats –que haurien de tenir en compte la tipologia municipal– o a criteris de riquesa, si consideréssim aquesta participació com una subvenció d'anivellament.

Fixem-nos que, a l'hora d'avaluar la població, es té en compte sempre la població de tota la comarca, independentment dels municipis on és aquesta població, quan, a la vista de les funcions de la comarca –suplència i subsidiarietat dels petits municipis– semblaria més raonable que la població

comptés segons el municipi. Pensem, per exemple, en els 117.000 habitants de Tarragona, que computen dins els més de 170.000 habitants del Tarragonès, quan és ben segur que la utilitat de la comarca –almenys pel que fa a la prestació subsidiària de serveis– és ben escassa.

A TALL DE CONCLUSIÓ, PER FORÇA PROVISIONAL

L'actual reforma de la LOCC no suposa variacions substancials en el règim comarcal, més enllà del sistema electoral –que, a més, ha tapat qualsevol altre tema. Permet afinar millor la voluntat amb què es planteja l'establiment del sistema comarcal –la suplència, la subsidiarietat, etc.– que s'haurà de veure reflectida en la posterior normativa que atribueixi competències a les comarques.

A la vegada, de ser conseqüents amb la definició i funcions de la comarca, hauria de suposar una reformulació dels criteris de distribució del Fons Català de Cooperació Local –almenys mentre no es resolgui un veritable finançament comarcal, amb autonomia i responsabilitat– que tingui en compte què han de fer les comarques, més enllà de les competències delegades. Això implica adequar aquest finançament a la tipologia municipal a la qual vénen a complementar en raó de la població, com hem vist abans.

Per tant, semblaria raonable la formulació d'una participació estable en els ingressos de la Generalitat, atenent l'ampliada corresponsabilitat fiscal d'aquesta, i a fi d'evitar la possibilitat de modificacions anuals –via Llei de pressupostos, que és on es regula ara el FCCL– que dificulten una

planificació financera a mig termini per part dels consells comarcals. I un repartiment del FCCL en funció d'aquestes competències sobrevingudes en raó de l'estructura municipal de cada comarca.

La representativitat de les institucions de govern de la comarca, malgrat que, amb la reforma, s'ajusta més al vot, continua volent i dolent. Com hem vist, no es correspon a una agrupació de municipis –els electes ho haurien de ser pels ajuntaments, que són les institucions representatives dels municipis– ni a una entitat local territorial –on correspondria una elecció directa per tota la població de la comarca.

Continua pendent una clarificació i definició real del paper de la comarca i dels serveis que ha de prestar, i a qui ha de fer-ho. Això, o una aplicació decidida de la clàusula supletòria de l'article 26 de la LOCC reformada, que tingui una real traducció en la normativa sectorial, a més de la valentia a l'hora d'aplicar els preceptes de la LMRLC (article 69) sobre dispensa de prestació de serveis mínims. Altrament, tindrem un recipient buit –o mig buit– com les comarques, amb tot el cost institucional i econòmic que suposa, però sense funcions, i unes institucions amb obligacions però sense mitjans. No sé si ens podem permetre aquest luxe.

Tarragona, setembre de 2003

FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS i LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals és una entitat nascuda de l'impuls d'un conjunt d'autoritats locals de Catalunya. Té una vocació oberta i plural, i integra en el seu patronat persones procedents d'àmbits i institucions diverses.

La Fundació opera com un espai de discussió, elaboració i difusió d'idees en els àmbits del govern i la gestió dels municipis i les comunitats autònomes.

Els treballs i activitats de la Fundació integren perspectives diverses, des del dret, la ciència política, la gestió pública i l'economia pública, i recullen aportacions del món acadèmic català, espanyol i internacional, així com de càrrecs polítics i de professionals de l'administració pública.

La Fundació ha establert convenis i acords amb diferents institucions, universitats i centres d'investigació, amb els quals desenvolupa projectes en comú.

PATRONAT

Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Girona
Ajuntament de Lleida
Ajuntament de Tarragona
Diputació de Barcelona
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana
de Barcelona
Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte
Enric Argullol Murgadas
Josep M. Bricall Masip
Francesc Caminal i Badia
Jaume Galofré i Crespi
Pere Grases González
Joan B. Isart i López
Ernest Maragall i Mira
Pasqual Maragall i Mira
Manuel Mas i Estela
José M^a Mena Álvarez
Josep Montilla Aguilera

Ramon Mullerat i Balmaña
Joaquim Nadal i Farreras
David Pérez Maynar
Carles Pi-Sunyer i Arguimbau
Carolina Pi-Sunyer i Cuberta
Núria Pi-Sunyer i Cuberta
Oriol Pi-Sunyer i Cuberta
Antoni Serra i Ramoneda
Jordi Solé Tura
Guillem Vidal i Andreu
Eulàlia Vintró i Castells

President: *Àngel Garcia i Fontanet*
Vicepresident: *Antoni Castells i Oliveres*
Secretari: *Josep M. Socías i Humbert*
Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

ACTIVITATS

Seminaris de treball

Reunions intensives de discussió i intercanvi entre experts.

Presentacions tècniques

D'experiències de gestió i d'investigacions acadèmiques.

Jornades, Conferències i Taules Rodones

Sessions obertes de divulgació i debat.

Premi Carles Pi i Sunyer

Anualment es convocarà sobre temes que es considerin d'actualitat dins del marc dels estudis autonòmics i locals.

SERVEIS

Banc de Bones Pràctiques

Identifica, sistematitza i difon experiències innovadores de govern i gestió als municipis i les comunitats autònomes.

Observatori del Govern Local

Elaboració d'una Enquesta als Municipis de Catalunya per tal de cobrir el dèficit d'informació existent sobre la realitat municipal.

Fons documental

La Fundació recull documentació sobre govern local, autonomies i federalisme. Aquest fons documental és consultable també a través de la nostra pàgina web.

loc@l

Llista de correu electrònic sobre govern local, federalisme i autonomies. Per subscriure's i difondre missatges a la llista cal enviar un correu electrònic a local@pisunyer.org

Arxiu Carles Pi i Sunyer

Arxiu particular de Carles Pi i Sunyer sobre la Guerra Civil i l'exili: correspondència i documents de l'època.

PUBLICACIONS

Informes Pi i Sunyer

Estudis en profunditat que analitzen l'estat de la qüestió en matèries com el govern local, comunitats autònomes o justícia, i realitzen propostes en funció d'aquestes anàlisis.

Estudis

Treballs de recerca de caràcter monogràfic impulsats per la Fundació.

Documents Pi i Sunyer

Compilacions de textos, ponències i articles d'interès per a governs locals i autonòmics. Es posaran també a l'abast tesis, tesines i treballs d'investigació acadèmica sobre la matèria.

Punts de Vista

Textos breus que presenten visions crítiques i propostes substantives adreçades a renovar la política i la gestió en els governs territorials.

Notes de Treball

Documents de síntesi dels Seminaris de Treball realitzats a la Fundació.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

Recull originals de l'Arxiu Pi i Sunyer en edicions crítiques, així com investigacions sobre la Guerra Civil, l'exili i el primer franquisme a Catalunya.

Documents d'Història

Sèrie Segona República

Sèrie Exili

Sèrie Franquisme

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. *Francisco Longo* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas. *Francisco Longo* (dir.) (*EXHAURIT*)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996. *Manuel Ballbé, Joaquim Ferret* (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya (versió en català i castellà). *Jaume Galofré* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals

Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea. *Jaume Galofré i Crespi* (coord.)

Documents

1. Regiones y ciudades ante la Unión Europea
2. La Llei Municipal de Catalunya de 1934
3. El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
4. Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
5. Federalismo y subsidiariedad en Italia (*EXHAURIT*)
6. Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
7. Optimizar la organización municipal
8. Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis (*EXHAURIT*)
9. El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma
10. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano. Urban 21 (*EXHAURIT*)
11. Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF. El Marco Común de Evaluación
12. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea

13. Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI
14. Los altos cargos: entre la política y la administración
15. Evaluación sobre la corrupción en España
16. Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración
17. La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado
18. La Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado Portugués
19. La participación de los ciudadanos en la vida pública local
20. La reforma constitucional del sistema regional italià
21. Jornada sobre la corrupción en España, hoy. Situación y expectativas
22. Ética pública en el nivel local. Paquete de iniciativas modelo
23. Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales
24. La mediació comunitària: municipi, comunitat i conflicte

Punts de Vista

1. Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales? *Frank Benest*
2. Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. *Luciano Parejo*
3. El futur dels ajuntaments: vuit visions. *Diversos autors*
4. Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa. *Diversos autors*
5. El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Carmen Chacón i Agustín Ruiz Robledo*
6. Marketing de servicios municipales. *Toni Puig*
7. La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local. *Tomàs Font*
8. L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat. *Francesc Consuegra*
9. Cargos locales y derecho fundamental a la participación política. *Enrique Belda Pérez-Pedrero (EXHAURIT)*
10. La Llei Orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat? *Eva Pons*
11. El conflicte d'Orient Mitjà: població, territori i poder polític. *Pere Vilanova*

12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública. *Antoni Castells*
13. El nacimiento de la Corte Penal Internacional. *Antoni Pigrau Solé*
14. Reflexiones a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Víctor Ferreres*
15. La resistencia de la economía palestina. *Salah Jamal*
16. La reforma de l'organització comarcal de Catalunya. *Robert Casadevall i Camps*

Estudis

1. La Provincia en el Estado de las Autonomías. *Diversos autors*
2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors. *Joan Cals (dir.)*
3. El Consell Tributari Municipal de Barcelona. *Diversos autors*
4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios. *Diversos autors*
5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial. *Diversos autors*
6. El "model europeu" de cohesió econòmica i social. *Diversos autors*
7. Jornades sobre el model d'organització territorial de Catalunya
8. Inmigración y Política urbana en la Región Metropolitana de Barcelona. *Eduard Rodríguez Villaescusa*
9. Els menors immigrants en desemparament a Catalunya. *Eliseo Aja, David Moya (dirs.)*
10. La pluralitat i diversitat en la gestió dels serveis públics locals

Notes de Treball

1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas

5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental
6. Contratación pública local: propuestas de reforma
7. La Mediació Comunitària als Estats Units
8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana
9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona
10. Municipis i Urbanisme. Tertúlies locals núm. 2

Papers de Recerca

1. La cooperació transestatal entre autoritats regionals i locals. *Neus Gómez*
2. La descentralització en Barcelona y Birmingham. *Moisès Amorós*
3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escòcia e Irlanda del Norte. *Neus Oliveras*
4. Gobierno Local y desarrollo en Suecia: el caso del Condado de Västerbotten. *Pedro Luis Pérez Guerrero*
5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual. *J. L. Martínez-Alonso Camps i Jaume Magre Ferran*

EuropaFutura.org

0. La participació de las regiones en Europa
1. Perspectivas actuales del proceso de integración europea
2. La Convención y la reforma institucional de la Unión Europea

Fora de col·lecció

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió, núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editat i distribuït per Ediciones Díaz de Santos, tel. 91-431 24 82.

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)

Diversos autors

La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local
Alfredo Galán Galán

Convivència, Seguretat i Justícia a Barcelona
Joan Clos, alcalde de Barcelona

Poder local y guetos urbanos
Juli Ponce Solé

Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana
Coeditat amb l'ICPS

DISTRIBUCIÓ I VENDA

- Les publicacions de la Fundació es troben a les principals llibreries d'Espanya; entre d'altres, a Barcelona:
 - A la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - A la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuïdora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.

PUBLICACIONS
ARXIU PI I SUNYER

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946/Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947. (*EXHAURIT*)
2. Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940. (*EXHAURIT*)
3. Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939. (*EXHAURIT*)
4. La cultura catalana en el primer exili (1939-1940). Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics
Maria Campillo i Francesc Vilanova (eds.)

Documents d'Història

Sèrie Franquisme 1. Franco a Barcelona

Memòries de Carles Pi i Sunyer

1939. Memòries del primer exili. *Xavier Luna Batlle i Francesc Vilanova* (eds.)

DISTRIBUCIÓ I VENDA

- Les publicacions de l'Arxiu es troben a les principals llibreries d'Espanya; entre d'altres, a Barcelona:
 - A la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - A la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuïdora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.