

CRÒNICA

L'ORGANITZACIÓ POLÍTICA I INSTITUCIONAL DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A LA CATALUNYA RURAL*

Josep Mir i Bagó

Professor de Dret administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra

Introducció

L'objecte d'aquest treball és analitzar i valorar fins a quin punt el model actualment vigent d'organització política i institucional de l'Administració local és adequat a les característiques i a les necessitats específiques de la Catalunya rural. El primer que cal, per tant, és definir quines són les notes més característiques d'aquest model.

De fet, no existeix una organització política i institucional de l'Administració local a la Catalunya rural, diferent de la de la resta del nostre país. I aquesta observació, per si sola, ja mereix una primera valoració crítica: la tradició centralista i uniformista del nostre sistema polític i jurídic provoca una interpretació simplista del principi d'igualtat, que fa que les lleis atribueixin el mateix règim, les mateixes competències i el mateix sistema de recursos a tots els municipis, a totes les comarques i a totes les províncies, quan és evident que hi ha diferències abismals entre uns i altres i entre unes i altres, diferències d'una magnitud tal que fan que el tracte uniforme que actualment els donen les lleis sigui en realitat un tracte discriminatori, ja que el règim que pot ser bo per a un tipus de municipis, és fàcil que sigui dolent per als altres.

La Llei bàsica de règim local vigent és tímidament conscient de la necessitat d'obrir una certa porta a la diversitat en la regulació dels municipis, plantejament que és compartit, també tímidament, per la Llei municipal de Catalunya.¹ Ara bé, en un i altre cas es tracta de plantejaments notòriament insuficients de cara a la possible articulació d'una nova estructura de la legislació local, adaptada a la diversitat real d'entitats, i, a més, tampoc no s'ha fet res en la pràctica per desenvolupar els règims especials genèricament previstos a la legislació esmentada.²

*Aquest article recull una ponència presentada a les *Jornades sobre la Catalunya Rural als 90*, convocades per la Federació de Municipis de Catalunya, que es varen celebrar a la Seu d'Urgell els dies 22 i 23 de març de 1991.

1. L'article 30 LRBRLL diu: «Las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural o para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes». Aquesta previsió general és desenvolupada pels articles 69 a 75 de la LMRLLC, que preveuen el règim especial de consell obert per a municipis de menys de 100 habitants, així com algunes notes diferencials per al tractament dels municipis de muntanya, dels turístics, dels històrico-artístics i dels industrials; ara bé, en cap d'aquests casos la Llei Municipal no estableix, per si sola, un autèntic règim diferencial, sinó simples notes distintives.

2. De fet, a la legislació espanyola de règim local només es pot parlar d'autèntics règims especials en relació amb els municipis de Madrid (Text articulat aprovat pel Decret 1.674/1963, d'11 de juliol,

Cal insistir, doncs, com han fet ja diversos autors,³ en la necessitat de trencar amb la nostra tradició uniformista, i d'establir diverses regulacions per a l'Administració local, tantes com tipus diferents de municipis, de comarques o de províncies creiem necessari identificar. I, en aquesta perspectiva, no hi ha dubte que caldria un règim específic per a l'Administració local a les zones rurals, ja que és evident que aquesta administració presenta unes característiques i té unes necessitats diferents de les d'altres àmbits. La manca d'aquesta regulació específica és, per tant, una primera nota negativa del sistema actualment vigent.

Atesa, doncs, l'absència d'un règim específic per a l'Administració local de la Catalunya rural, li són d'aplicació les normes generals vigents per a la regulació de l'organització local en el seu conjunt. Les principals notes característiques d'aquest model són les següents:

1. Estructuració uniforme de l'organització territorial de l'Administració local en tres nivells d'entitats: municipis, comarques i províncies. amb un total, a Catalunya, de 940 municipis, 41 comarques i 4 províncies.

2. L'actual mapa municipal de Catalunya és el resultat d'un procés històric espontani, que no ha obeït a cap pla premeditat. A començaments del segle XIX, després de la generalització dels ajuntaments, hi havia a Catalunya uns dos mil municipis; aquesta xifra s'ha reduït a menys de la meitat després de successives operacions de fusió o agregació de municipis. Ara bé, aquest procés ni ha servit per adaptar realment el mapa municipal als canvis demogràfics i urbanístics, ni tampoc no permet donar satisfacció als anhels de representació municipal de tots els pobles de Catalunya.⁴

A més d'aquesta manca general d'adaptació del mapa municipal a la realitat urbana, l'altra nota que cal posar de relleu és l'elevat nombre de municipis de població molt escassa que hi ha a Catalunya; segons l'informe a què fa referència la nota 4, a Catalunya hi ha 39 municipis de menys de 100 habitants, 375 municipis de menys de

modificat pel Decret 2.482/1970, de 22 d'agost) i Barcelona (Text articulat aprovat pel Decret 1.166/1960, de 23 de maig). També cal reconèixer un cert intent d'adaptació a les diferents capacitats municipals en la regulació de les competències municipals; és el cas de l'article 26 LRBRL (64 de la LMRLC), que estableix diferents nivells d'obligació municipal segons la mida dels municipis, o d'algunes lleis sectorials, que distingeixen també nivells diferents de competència municipal (per exemple, el Reial Decret-Llei 16/1981, de 16 d'octubre, que incrementa les competències urbanístiques dels municipis de més de 50.000 habitants).

3. Entre d'altres, s'han manifestat a favor d'una regulació diversificada del règim local Alejandro Nieto, Luis Morell Ocaña, Jean de Savigny o Joaquim Ferrer. Aquest darrer autor posa de manifest que «s'ha de reconèixer la consciència de col·lectivitat allà on existeixi, i atribuir a aquesta instància territorial aquelles funcions que és capaç d'exercir. Això comporta necessàriament diferències organitzatives i competencials... La igualtat que la Constitució proclama s'ha de poder predicar dels individus, però no necessàriament de les col·lectivitats en les quals s'integren. Les col·lectivitats s'han de poder articular de manera diferent per aconseguir la igualtat en la llibertat de tots els ciutadans» («Uniformisme i varietat en la regulació del municipi», pàgina 66).

4. Isabel Rueda va elaborar, per encàrrec de la Direcció General d'administració local de la Generalitat, durant els anys 1986 i 1987, un ampli informe titulat «Diagnòstic del mapa municipal de Catalunya», en el qual es posen de manifest les nombrosíssimes disfuncionalitats que presenta el mapa municipal de Catalunya.

500 habitants i 551 municipis (força més de la meitat dels que hi ha a Catalunya) de menys de 1.000 habitants.

3. Els municipis tenen encomanada la doble funció de ser entitat representativa dels interessos col·lectius de la respectiva comunitat, i de ser responsables de la gestió d'un determinat nivell i tipus de serveis públics. Per al compliment d'aquestes activitats, els ajuntaments gaudeixen de les prerrogatives pròpies de les altres administracions públiques, participen en els tributs de l'Estat i tenen reconegudes fonts pròpies d'ingressos.

Si bé no hi ha dubte que, per molt reduïts que siguin, els municipis compleixen amb més o menys encert la seva funció representativa dels interessos locals,⁵ és igualment cert que bona part dels ajuntaments de Catalunya no tenen capacitat suficient per gestionar a un nivell acceptable les funcions administratives, inversores i de prescripció de serveis que els encomana la legislació vigent.

4. Pel que fa a l'organització comarcal, la característica que probablement la defineix millor és la de la seva manca de tradició i la seva actual indefinició com a nivell d'Administració local: la divisió comarcal de Catalunya té una història molt breu (comença a ser reivindicada a finals del segle XIX, i només després de la Guerra civil hi ha un cert consens entre les forces catalanistes sobre una divisió determinada: la de 1936), i les comarques en cap moment no havien tingut cap funcionalitat en tant que ens locals.⁶

No disposem, per tant, d'un model històric que ens serveixi de precedent per donar contingut polític o administratiu a l'organització comarcal instituïda, amb un notable consens polític, a partir del vigent Estatut d'autonomia.

Per una altra banda, a l'hora d'aprovar la nova divisió comarcal (1987), sí que es tenen en compte els escassos precedents històrics, i s'opta per restablir la divisió aprovada l'any 1936, que si bé no ha tingut cap funcionalitat administrativa, ni és especialment idònia a les característiques de la Catalunya del darrer quart del segle XX, sí que té, en canvi, a favor seu una notable acceptació cultural i social.

5. L'organització provincial de Catalunya és totalment condicionada pel profund antiprovincialisme que ha caracteritzat històricament el catalanisme contemporani,⁷

5. Cal matisar aquesta afirmació, en el sentit que hi ha probablement un cert nombre de municipis que no tenen entitat ni per permetre l'exercici d'aquestes funcions representatives; és el cas, per exemple, d'aquells municipis en els quals no es presenta cap llista electoral, de manera que cal nomenar-hi una comissió gestora.

6. Es poden consultar els antecedents, reunits per Enric Lluch i Oriol Nel·lo, «Gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)», Barcelona 1983, i «El debat de la divisió territorial de Catalunya (edició d'estudis, propostes i documents) (1939-1983)», Barcelona 1984, ambdós editats per la Diputació de Barcelona. Els mateixos autors esmentats, a més de recopilar i seleccionar la documentació reproduïda, elaboren els respectius estudis preliminars, que ofereixen una visió panoràmica de quina ha estat l'evolució històrica del tema de la divisió territorial de Catalunya en el darrer segle.

7. En aquest sentit, cal recordar que una de les primeres disposicions de la Generalitat l'any 1931 va ser la dissolució de les diputacions provincials; així mateix, hi va haver un elevat consens entre les forces polítiques catalanes amb representació parlamentària en intentar que la Constitució i l'Estatut d'Autonomia possibilitessin la supressió de la divisió provincial de Catalunya, i cal recordar també que una de les primeres lleis de la Generalitat actual va ser la que disposava la transferència urgent i plena de les diputacions a la Generalitat, posteriorment declarada inconstitucional.

que ha convertit aquesta qüestió en un dels aspectes essencials de l'organització de l'autogovern.

De totes maneres, la radicalitat política de l'antiprovincialisme no ens pot fer ignorar que les províncies i les diputacions provincials tenen una tradició més que secular entre nosaltres, cosa que els ha proporcionat un indiscutible arrelament: la divisió provincial té un considerable nivell d'acceptació social, i les diputacions provincials tenen una evident funcionalitat administrativa. Per una altra banda, l'Estatut d'autonomia acaba reconeixent el manteniment de la diputació provincial, la legislació bàsica de l'Estat garanteix uns mínims competencials a favor de les diputacions, i les normes hisendístiques els asseguren un nivell considerable de recursos.

En conseqüència, malgrat que políticament són qüestionades, les diputacions provincials existeixen, tenen una certa funcionalitat i recursos propis suficients per prestar diversos serveis públics. Es tracta, per tant, d'entitats amb les quals cal comptar.

6. Per últim, cal fer esment de dos tipus d'entitats que, si bé no constitueixen nivells de l'organització territorial de Catalunya, són elements que, amb més o menys encert, poden permetre resoldre l'adaptació de l'organització institucional als àmbits més idonis per a l'exercici de les funcions representatives i per a la gestió dels serveis locals, superant algunes de les limitacions que, en aquest ordre, presenten les divisions generals. Es tracta de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de municipis.

Les entitats locals descentralitzades —o entitats locals menors, en la terminologia de la legislació espanyola preconstitucional— serveixen per facilitar uns mínims de representació institucional i d'autoadministració a favor d'aquelles poblacions que, sense reunir la condició de municipi, ostenten un cert àmbit d'interessos col·lectius, diferents dels comuns del municipi al qual pertanyen.

Si bé la funcionalitat original d'aquestes entitats ha estat la de permetre l'administració diferenciada de béns municipals o comunals, tant la legislació de règim local del franquisme, com l'actual Llei municipal de Catalunya, compten amb les entitats municipals descentralitzades per poder continuar facilitant algun nivell d'autoadministració a aquelles poblacions que perden la condició de municipi.⁸

De totes maneres, l'ús que hom ha fet a Catalunya d'aquesta figura és francament modest.⁹

Per la seva banda, les mancomunitats de municipis han estat tradicionalment

8. L'article 21 de la Llei municipal de Catalunya, que preveu la possibilitat que el Govern de la Generalitat pugui iniciar processos de reforma de l'organització municipal, per tal de «garantir un nivell homogeni en la prestació dels serveis de competència municipal», i sempre que les mesures de foment per a la supressió de municipis no siguin suficients, estableix que la Llei que aprovi la reforma territorial resultant ha de preveure «el manteniment dels antics nuclis municipals com a òrgans de participació territorial o com a entitats municipals descentralitzades».

9. El Govern de la Generalitat no ha donat encara compliment a la previsió de la disposició transitòria segona de la Llei municipal de Catalunya, de concretar quines de les anteriors entitats locals menors tenen continuïtat en qualitat d'entitats municipals descentralitzades, de manera que hem d'entendre que en tenen totes. Segons la publicació «Sector públic local. Censo 1990», editada per la Direcció general de coordinació amb les hisendes territorials del Ministeri d'Hisenda, a Catalunya hi ha les següents entitats locals menors: 2 a la província de Barcelona, 3 a la de Girona, 53 a la de Lleida i 2 a la de Tarragona; en total, 60.

presentades com una possible via de superació de les limitades capacitats de gestió de molts ajuntaments, que per la via de l'associació voluntària podrien prestar conjuntament serveis que probablement no estarien a l'abast de cada ajuntament individualment considerat.

La legislació estatal bàsica de règim local vigent tracta les mancomunitats com una manifestació de l'autonomia local, de manera que la seva constitució és de la competència exclusiva dels municipis interessats, sense que procedeixi cap mena d'aprovació o autorització per part de les administracions supralocals.¹⁰

De totes maneres, a Catalunya és evident que el legislador entén que part important de la funcionalitat de les mancomunitats ha de ser assumida per consells comarcals, i així preveu limitacions —que, al meu entendre, podrien resultar inconstitucionals— al dret de lliure mancomunació, quan la mancomunitat hagi d'estar formada per municipis de comarques diferents, i tingui per objecte obres i serveis inclosos en el pla d'acció comarcal.¹¹

En la pràctica, el balanç que hom podria fer de les mancomunitats existents a Catalunya¹² és irregular. De fet, solen tenir una clara utilitat aquelles mancomunitats plantejades per a la realització d'obres o per a la prestació de serveis molt concrets, quan l'èxit o la rendibilitat de la gestió justifica per si sol la viabilitat de la institució, que no implica cap càrrega econòmica per als ajuntaments implicats, i que no és objecte de cap tipus de politització. Si la mancomunitat ha de dependre de quotes municipals voluntàries, no té una utilitat molt clara als ulls dels ajuntaments o és objecte de politització o de tensions intermunicipals, la seva viabilitat és nul·la.

Alguns problemes específics de l'Administració local a la Catalunya rural

Partint d'un concepte ampli de la ruralitat, la definirem, més que lligant-la al predomini de les activitats agràries, per oposició a la forma d'organització i de vida urbana. Així, podem entendre que estan integrades en el món rural totes aquelles zones de Catalunya que no formen part dels seus principals centres urbans.

En el marc d'aquest concepte, els principals problemes específics que hauria d'afrontar l'Administració local en la Catalunya rural són els de superar les limitacions que es deriven de la debilitat política, administrativa i econòmica de les estructures municipals, i que es tradueixen, entre altres, en les conseqüències següents:

1. La majoria de municipis no tenen la capacitat econòmica ni organitzativa per gestionar moltes de les inversions i serveis de la seva competència. Això implica que, o bé es presten deficientment, o que es depèn en gran part de la cooperació externa, de

10. Article 44.1 de la Llei reguladora de les bases del règim local: «Se reconoce a los municipios el derecho de asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados en su competencia». No es preveu en aquesta Llei cap limitació a aquest dret.

11. Article 114 de la Llei municipal de Catalunya: «Els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent si la mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal».

12. Segons la publicació de la Direcció General de Coordinació amb les Hisendes Territorials del Ministeri d'Hisenda, «Sector públic local. Censo 1990», a Catalunya hi ha un total de 79 mancomunitats de municipis, distribuïdes de la manera següent: 40 a la província de Barcelona, 18 a la de Girona, 12 a la de Lleida i 9 a la de Tarragona.

manera que qui fixa les prioritats d'inversió a nivell local, més que l'ajuntament, acaba essent l'Administració cooperadora de torn.¹³

Aquesta manca de capacitat és en part conjuntural, i en part estructural. És conjuntural en la mesura que les hisendes dels municipis rurals pateixen la insuficiència pròpia de les hisendes municipals en general, agreujada per uns criteris de distribució de les transferències del Fons nacional de cooperació local que són avantatjosos per als municipis grans.

Ara bé, encara que s'incrementessin significativament els ingressos econòmics dels municipis petits, els seus recursos econòmics continuarien essent percentualment insuficients per finançar, per si sols, moltes de les inversions i dels serveis propis de la competència municipal.

2. Manca de personal suficientment qualificat per atendre degudament les necessitats dels ajuntaments. Les situacions de mancança són molt diverses, podent-se advertir diferents graus; hi ha molts d'ajuntaments que no tenen ni un sol funcionari a plena dedicació; en canvi, n'hi ha d'altres que tenen una mínima estructura de personal, però sense l'estabilitat i la preparació tècnica necessàries per atendre degudament les necessitats municipals.

Els motius d'aquesta situació també són diversos; en el cas dels municipis més petits, el pressupost és d'una dimensió tan reduïda que ni tan sols permet cobrir el salari d'un secretari a plena dedicació; en altres casos, les places són poc atractives per als funcionaris, de manera que o bé no es presenten a cobrir-les, o bé canvien sovint. Cal tenir en compte, també, que ni l'Estat ni la Generalitat no han assegurat fins ara l'existència d'un nombre suficient de secretaris per atendre tots els ajuntaments, ni tampoc no garanteixen una formació suficient per a tots els secretaris habilitats.

En tot cas, els efectes d'aquesta mancança de personal són greus per als ajuntaments rurals, especialment en aquells casos en què ni tan sols poden garantir obrir diàriament les seves dependències. Les deficiències assenyalades repercuteixen negativament en el funcionament ordinari de l'ajuntament i dels serveis locals, en la capacitat municipal d'exercir les seves funcions de vigilància i de control de diverses activitats, en la capacitat dels ajuntaments de preparar projectes i d'incidir en les inversions d'altres administracions públiques en el nivell local, etc.

3. Inexistència d'una classe política amb un suficient grau de dedicació a nivell local. Els alcaldes i regidors dels municipis rurals han de compatibilitzar la dedicació que els requereix el seu càrrec amb el manteniment de la seva activitat professional habitual; aquesta situació no suposa cap inconvenient quan les activitats polítiques són merament representatives, i es limiten a participar en un nombre més o menys limitat de reunions.

Ara bé, quan el càrrec polític, com és el cas dels alcaldes, requereix l'exercici de funcions executives, la manca d'una disponibilitat mínima de dedicació pot ser negativa per als interessos municipals. Dirigir adequadament els serveis locals i defensar els interessos del municipi davant de la Diputació, de la Generalitat o de l'Estat, són tasques que demanen temps per estudiar, debatre, reflexionar, i temps i disponibilitat

13. És evident que, quan en les relacions de cooperació una de les parts pateix una insuficiència crònica de recursos, és l'altra la que fixa els objectius i prioritats dels serveis atesos per la cooperació. Els municipis petits sempre estan en una situació subordinada en les relacions de cooperació.

per desplaçar-se a Barcelona, o a Madrid, o a Brussel·les. I la majoria d'alcaldes dels municipis rurals de Catalunya no tenen aquest temps, ni aquesta disponibilitat. És a dir, la majoria de municipis rurals no només tenen una capacitat limitada com a ens de gestió de serveis, sinó també com a entitats representatives dels interessos locals.

4. Per una altra banda, no obstant les mancances assenyalades en els paràgrafs anteriors, els municipis rurals, per petits que siguin, no per això són eximits de complir tota una sèrie de responsabilitats davant de les respectives col·lectivitats: responsabilitats de gestió urbanística, de participació i seguiment d'inversions en serveis i infraestructures d'altres administracions públiques en el terme municipal, de prestació de serveis de benestar social, de protecció i foment de les activitats econòmiques, de promoció dels interessos generals de la comunidad local...

I l'exercici eficaç d'aquestes funcions i la prestació d'aquests serveis requereixen sovint una capacitat de representació política, d'assistència tècnica i d'inversió econòmica, que molts d'aquests ajuntaments no tenen.

5. Davant d'aquests problemes de manca de capacitat política i de gestió de la majoria de municipis rurals, les lleis espanyoles i catalanes reguladores del règim local opten per potenciar les entitats d'àmbit supramunicipal (diputacions i consells comarcals), a les quals s'atribueix com a principal competència la cooperació amb els municipis i el suport a la gestió municipal, amb la finalitat d'assegurar la capacitat de gestió que no tenen els ajuntaments.¹⁴ Aquesta via de solució presenta, al meu entendre, i des del punt de vista dels interessos dels municipis afectats, dos greus inconvenients:

a) Per una banda, el fet de situar part important de la responsabilitat d'inversió i de gestió de serveis municipals en les zones rurals en mans de les diputacions provincials i dels consells comarcals fa que es difuminin els mecanismes de control i de decisió política de les prioritats d'aquestes inversions per part dels ciutadans.

Efectivament, els consellers comarcals i els diputats provincials són elegits pels regidors municipals, de manera que no tenen una relació directa de responsabilitat política davant del ciutadà; a més, els criteris per elegir uns o altres diputats provincials o consellers comarcals són criteris propis de la dinàmica interna dels partits polítics, de manera que no hi ha unes candidatures al govern comarcal o provincial identificades amb uns programes, sinó que aquests són elaborats pels diputats o consellers una vegada ja han estat elegits.

Si tenim en compte que les diputacions provincials i els consellers comarcals, ja sigui per la via d'inversió directa, del suport tècnic o de la cooperació, decideixen bona part de les prioritats en inversió i gestió de serveis locals, ens trobem que l'actual via de compensació de la manca de capacitat de gestió municipal per reforçament de

14. Així es desprèn clarament de la regulació de les competències provincials continguda a l'article 36 LRBR, i de la de les competències comarcals (especialment, l'article 26 de la Llei d'organització comarcal de Catalunya). L'exposició de motius d'aquesta darrera Llei apunta clarament quina és la voluntat del legislador en aquest tema: «L'Estatut d'autonomia és explícit sobre aquesta qüestió i s'inclina clarament per la comarca com a ens local. Aquesta precisió és important, ja que només amb la naturalesa local és possible que la comarca serveixi d'element modernitzador de la nostra Administració local, en la mesura que ha de servir d'element potenciador de la capacitat de gestió dels municipis. La comarca es presenta, així, com un element indirecte de reforma de l'estructura municipal del nostre país».

les estructures locals de segon i tercer nivell, ens porta a una veritable desmunicipalització de l'Administració local, amb tot el que això comporta d'allunyament d'aquest nivell de gestió dels ciutadans i de pèrdua d'autonomia per part de les col·lectivitats locals municipals. És un fenomen sens dubte negatiu des d'una perspectiva de participació democràtica en el govern local.

b) Per una altra banda, si bé és cert que les entitats locals de segon grau poden compensar, amb les limitacions apuntades, la capacitat inversora i de gestió de la major part dels municipis rurals, queda sense resoldre la seva manca de capacitat d'incidència política. L'escassa disponibilitat i capacitat real dels alcaldes per dur a terme les gestions necessàries per promoure els interessos locals no pot ser resolta per la cooperació comarcal o provincial; és més, la necessitat d'aquesta cooperació per realitzar la major part d'inversions locals fa que es multipliquin, als ulls de l'alcalde, els centres de decisió on cal incidir si es volen tenir adequadament atesos els serveis i interessos municipals.

6. En definitiva, ens trobem que no s'han plantejat en el nostre país mesures de reforma que permetin resoldre realment l'actual situació de greu debilitat de les estructures municipals a la Catalunya rural. Això fa que el nivell d'autonomia real dels municipis rurals sigui, en general, inferior del que gaudeixen aquells que tenen una major capacitat econòmica i de gestió, la qual cosa es tradueix, entre altres afectes, en el fet que part important de les decisions d'inversió i gestió en serveis municipals en el món rural siguin preses o altament condicionades per entitats de segon nivell (o per la Generalitat), i que la capacitat d'influència política dels alcaldes dels municipis rurals sigui qualitativament inferior a la dels alcaldes de les poblacions mitjanes i grans.

Els motius d'aquesta incapacitat per donar resposta a la debilitat de les estructures municipals en el món rural són diversos, i entre ells destaca el fort sentit localista, que es tradueix en una oposició més o menys visceral de tot municipi a deixar de ser-ho; aquest sentiment, a més, ha estat fomentat per part d'algunes entitats, i és afavorit també pel regust negatiu que varen deixar alguns processos més o menys autoritaris de supressió forçosa de municipis durant els anys 1970.

En tot cas, entenc que la via de la fusió municipal, amb totes les cauteles que hom vulgui, no es pot deixar de banda, com s'ha fet fins ara, si es volen realment uns municipis més potents en el món rural. Oposar-se radicalment al foment autèntic d'aquesta via equival a allunyar el govern local del món rural respecte dels seus habitants, i fer-lo dependre cada vegada més d'entitats de segon grau i d'administracions no locals.

Algunes propostes de reforma de l'organització de l'administració local a la Catalunya rural

Les consideracions fetes en els apartats anteriors ens donen arguments favorables a la necessitat d'introduir reformes a l'organització administrativa i política de les institucions de govern local a la Catalunya rural, com a requisit imprescindible per garantir l'existència d'unes estructures locals més sòlides, capaces de gestionar els serveis de la seva competència i d'exercir plenament les funcions de representació col·lectiva que també corresponen als municipis.

Pels motius assenyalats en els apartats anteriors, no crec que la línia de reforma

que necessita la nostra Administració local passi pel potenciament d'entitats de segon nivell (consells comarcals i diputacions), amb les quals es perd l'element representatiu i participatiu que només es garanteix a nivell municipal. Consells comarcals i diputacions poden ser un bon complement d'uns municipis forts; el que no poden és substituir políticament les mancances dels actuals municipis, majoritàriament dèbils, de la Catalunya rural.

En el marc d'aquestes consideracions, i com a complement seu imprescindible crec que l'autèntic potenciament de la vida local a la Catalunya rural necessita l'adopció, entre d'altres, de les següents mesures:

1. Adoptar mesures per a l'efectiva supressió d'aquells municipis que siguin manifestament inviabilitats, fomentant o disposant la seva fusió amb (o la seva agregació a) municipis veïns. En aquesta política tendent a reduir el nombre de municipis s'han de combinar mesures de foment i mesures coactives, tot partint de l'experiència de les reestructuracions dels mapes municipals dutes a terme per diversos països del centre i del nord d'Europa, a partir de la dècada de 1950.¹⁵

Pel que fa a les primeres, l'única mesura de foment presa a Catalunya per estimular les fusions municipals és una genèrica previsió en el Pla únic d'obres i serveis, que contempla la dotació d'un programa especial per a la fusió de municipis.¹⁶ Val a dir que l'efectivitat d'aquesta mesura, en els darrers anys, ha estat nul·la.

Una política de foment de municipis ha de partir de la definició del model que hom vol assolir; per tant, el primer que caldria és elaborar un cens concret d'operacions desitjables de reducció del nombre de municipis, formulant un mapa municipal ideal de Catalunya (operació que es pot realitzar en el marc de la Comissió de Delimitació Territorial).

Definits i concretats els objectius de reforma del mapa municipal, cal que un servei específic del Departament de Governació de la Generalitat assumeixi la funció de gestionar la seva efectivitat, disposant per a cada cas les mesures de foment o estímul que siguin necessàries perquè els municipis afectats acceptin voluntàriament la reforma estructural que se'ls proposa.

Quant al tipus de mesures de foment que caldria preveure, no s'haurien de limitar a les inversions previstes en el Pla d'obres i serveis. La racionalització del mapa municipal ha de ser un objectiu compartit pel Departament de Governació i per la resta de departaments del Govern de la Generalitat; per tant, el contingut d'aquestes mesures

15. L'abril de 1980 es va fer públic un informe de la Secretaria de la Comissió planificadora d'affers regionals i municipals del Consell d'Europa, sobre «*El fortalecimiento de las estructuras locales, con especial referencia a la amalgamación y la cooperación entre municipios de los Estados miembros del Consejo de Europa*». En aquest estudi es posa de manifest com els processos de fusió de municipis es justifiquen en l'opció d'enfortir el poder local, i com també en diversos països aquests processos varen ser voluntàriament assumits pels ajuntaments afectats. Per una altra banda, analitza l'experiència alemanya de reducció del mapa municipal una ponència de Bernd Reissert, presentada a la sessió del 15 de març de 1991 del Seminari de Dret Local (Federació de Municipis de Catalunya). Finalment, cal apuntar també que la recent Llei italiana de regulació de l'autonomia local (juliol de 1990) conté mesures potenciadores de la reducció del nombre de municipis.

16. Aquest programa té per objecte fomentar la fusió o l'agregació voluntària de municipis, mitjançant la concessió de subvencions destinades al finançament, que pot arribar al cent per cent, d'obres i serveis de competència municipal. La dotació d'aquest programa és de 50 milions de pessetes per a cada un dels exercicis de 1990 i 1991.

de foment ha de poder ser l'atenció de les necessitats prioritàries de la zona, amb independència del departament de la Generalitat a qui pot correspondre l'esforç inversor; també es pot plantejar com a mesura de foment la subvenció d'una part de les despeses corrents del nou ajuntament durant un determinat període de temps, l'arranjament de les vies de comunicació entre tots els nuclis del nou municipi, ...

També en el marc d'aquestes mesures de foment, cal potenciar la figura de les entitats locals descentralitzades, que és la que pot permetre que els municipis que desapareixen continuïn tenint un cert nivell d'autoadministració.

Aquest potenciament pot passar tant per l'adopció de mesures de reforma legislativa (reforçar la capacitat d'intervenció d'aquestes entitats en la tramitació dels acords municipals que afectin al seu àmbit territorial, per exemple), com per l'establiment, plenament subvencionat, d'una estructura administrativa mínima que asseguri la presència efectiva dels serveis administratius de l'ajuntament en l'àmbit territorial de les entitats descentralitzades (connexió amb fax, terminal d'ordinador, ...).

També es podria considerar, a títol de mesura de foment de les agregacions municipals, la previsió, per la legislació de la Generalitat, d'un nou òrgan municipal, que tingui la funció de representar, en el si de l'ajuntament, els interessos dels diferents nuclis de població, i que tingui capacitat per incidir realment en la definició de la política local (per exemple, que la seva oposició a determinats acords municipals, com ara el pressupost, motivi una nova tramitació del projecte i un debat públic dels diferents criteris).

A més de les mesures de foment, la supressió de determinats municipis ha de ser imposada pel Parlament, si és necessari; aquesta possibilitat està prevista formalment a la Llei municipal de Catalunya,¹⁷ i crec que se n'ha de fer ús urgent en la mesura en què hi ha casos en els quals el manteniment de determinats municipis no té raó de ser, més enllà d'un localisme estèril.

Em refereixo, en primer lloc i especialment, a tots aquells municipis que no són capaços de generar ni una sola candidatura que aspiri a representar-los i governar-los, de manera que cal fer-hi segones convocatòries electorals, i molts acaben essent governats per una comissió gestora. En el procés electoral de 1987 hi havia més de seixanta municipis en aquesta situació.

Aquesta manca de capacitat per generar candidatures que aspirin a exercir l'auto-govern local expressa, en la immensa majoria de casos, una manca de voluntat política de ser coherentment una entitat autònoma, amb la responsabilitat que això comporta. Al meu entendre, en aquests casos la Llei hauria de preveure la immediata agregació d'aquests municipis al veí més idoni.

També s'hauria d'endegar un procés de supressió forçosa de municipis en aquells casos en què les mesures de foment es manifesten insuficients per obtenir aquesta finalitat, i sigui palesa la manca de viabilitat econòmica i demogràfica d'un mínim de serveis municipals.

17. Article 21 de la Llei municipal de Catalunya: «1. Quan les mesures de foment a què es refereix l'article 20 o la intervenció dels ens supramunicipals no són suficients per garantir un nivell homogeni en la prestació dels serveis de competència municipal, el Govern de la Generalitat pot iniciar un procés de reforma de l'organització municipal en els àmbits territorials de Catalunya que ho requereixin. 2. En el procediment establert per l'apartat 1 han de participar necessàriament tots els municipis afectats i s'ha de donar audiència a les comarques respectives. 3. La proposta que adopti el Govern de la Generalitat s'ha de trametre com a projecte de Llei al Parlament de Catalunya».

En qualsevol cas, amb l'imprescindible respecte a totes les poblacions afectades, urgeix que Catalunya afronti decididament la reducció significativa del seu nombre de municipis, si realment volem tenir a tot el territori un nivell adequat de govern municipal. Cal també desmitificar els suposats efectes negatius d'aquestes mesures; i, per això, és important que les fusions de municipis comportin un increment en la qualitat dels serveis que rebran els ciutadans afectats, així com que tots els nuclis agregats disposin d'uns certs nivells d'autoadministració, o de possibilitat d'incidir, com a tals nuclis, en la política local; també cal assegurar que la fusió no comporti allunyament dels serveis administratius municipals respecte de cap veí del nou municipi, sinó tot el contrari. L'actual marc democràtic i els avenços dels sistemes de comunicacions, així com una adequada política de foment, poden garantir fàcilment aquests requisits.

2. La política de fusions i agregacions de municipis té evidents limitacions, i hom no pot esperar obtenir d'ella sola l'enfortiment necessari de les estructures locals. Un instrument complementari amb aquesta mateixa finalitat és la cooperació intermunicipal, que es pot expressar en mancomunitats o en altres tècniques jurídiques que poden permetre efectes similars (convenis, consorcis, ...).

A Catalunya, la pràctica política i administrativa seguida per la Generalitat en els darrers anys és totalment desincentivadora de l'associacionisme municipal. El Govern de la Generalitat està entestat a fer assumir íntegrament pels consells comarcals les funcions que podrien desenvolupar les mancomunitats o altres tècniques de cooperació intermunicipal; l'objectiu prioritari de potenciar els consells comarcals el porta a marginar les manifestacions d'associacionisme municipal, que considera competitives amb la nova Administració comarcal.

Certament, no té massa sentit que existeixin mancomunitats o consorcis, amb el mateix —o similar— àmbit territorial que el d'un consell comarcal, que exerceixin funcions que perfectament podrien ser pròpies del consell comarcal. Ara bé, en molts casos, mancomunitats i comarques tenen àmbits territorials o competencials molt diferents, de manera que en res no qüestiona els consells comarcals el fet que alguns municipis s'associïn per a la gestió conjunta de determinats serveis de la seva competència. Tot el contrari: aquestes manifestacions d'associacionisme municipal són absolutament necessàries per potenciar unitats més eficaces de gestió de serveis en l'àmbit rural.

Per tant, cal que des de les institucions locals i de la Generalitat es fomentin experiències d'associacionisme municipal. En aquest sentit, l'existència de compromisos de cooperació intermunicipal hauria de ser un aspecte a bonificar en els criteris de distribució dels programes de subvencions a favor dels municipis gestionats per la Generalitat o les diputacions.

3. Per una altra banda, aquestes mesures de concentració municipal i de foment de l'associacionisme municipal no són contradictòries amb l'objectiu simultani de garantir l'existència d'uns mínims elements organitzatius i econòmics en tots els municipis, per petita que sigui la seva població o per reduït que sigui el seu pressupost ordinari. És a dir, si una població o un determinat territori tenen la consideració de municipi, l'ordinament els ha d'assegurar uns mitjans mínims d'actuació, i els ha d'exigir també uns mínims comportaments.

En aquest sentit, no deixa de ser de sentit comú exigir que tot ajuntament tingui una seu apropiada, amb unes oficines obertes al públic tots els dies, durant un horari

suficient, i ateses amb personal propi. Amb altres paraules: per petit que sigui, un ajuntament ha de tenir, com a mínim, un secretari a plena dedicació, i ha de poder comptar amb un mínim de recursos per cobrir el cost d'aquest funcionari i el que ocasioni la realització de les seves funcions obligatòries. Si els seus recursos propis són insuficients per cobrir aquestes finalitats, les diputacions o la Generalitat li haurien d'assegurar el complement necessari.

Considero que aquest punt és de la major importància. L'assistència tècnica, o la mateixa assumpció de les funcions del secretari, que poden fer les diputacions o els consells comarcals, pot servir per atendre les necessitats burocràtiques dels ajuntaments beneficiats; però l'ajuntament, com a institució, ha de tenir una vida mínima i un aspecte imprescindible de la mateixa és la presència física i continuada d'una o algunes persones en les seves dependències.

4. Per molt que hom aconsegueixi racionalitzar i millorar l'estructura municipal a la Catalunya rural, la majoria d'ajuntaments continuaran tenint unes dimensions massa reduïdes per poder garantir la prestació dels serveis públics que són responsabilitat de l'Administració local.

De fet, la legislació vigent és perfectament conscient d'aquesta qüestió, i a l'hora de definir les obligacions mínimes dels municipis (article 26 de la Llei reguladora de les bases del règim local, i 64 de la Llei municipal de Catalunya), estableix un llistat diferent d'obligacions segons la seva població, de manera que tenen atribuïdes majors responsabilitats els ajuntaments de major població.

Si bé aquest criteri és raonablement útil per assenyalar els diferents nivells de responsabilitat dels municipis, segons la seva població, no serveix per garantir que en l'àmbit dels municipis més petits —és a dir, en general, a les zones rurals—, hi hagi efectivament alguna administració responsable de la prestació de tots els serveis definits com a obligació municipal per als ajuntaments més grans. És a dir, i a títol d'exemple, l'article 64 de la Llei municipal de Catalunya, en definir-ho com a obligació de tots els municipis, assegura que a tots els pobles es faci la recollida d'escombraries, però no el seu tractament, que és responsabilitat municipal només per als ajuntaments de més de cinc mil habitants.

De fet, és correcte que les obligacions o responsabilitats municipals siguin modulades segons la seva població —a manca d'altres paràmetres més útils per mesurar la seva capacitat de gestió—; hem de tenir en compte que es pot establir un cert paral·lisme entre aquest escalat d'obligacions municipals i el de coeficients correctors que, segons la legislació d'hisendes locals, s'ha d'aplicar per distribuir la participació municipal en el Fons Nacional de cooperació municipal,¹⁸ de manera que el diferent nivell d'obligacions també es correspon amb un diferent índex de participació en els pressupostos generals de l'Estat.

18. Aquest paral·lisme només pot ser relatiu o indicatiu, atès que no es corresponen els dos escalats de població esmentats. La legislació de règim local atribueix diferent nivell d'obligacions municipals en funció dels següents trams de població: fins a cinc mil habitants, de cinc a vint mil habitants, de vint a cinquanta mil habitants i de més de cinquanta mil habitants. Per la seva banda, l'article 115 de la Llei reguladora de les hisendes locals preveu, als efectes de la distribució de la participació municipal en els pressupostos generals de l'Estat, diferents coeficients correctors per als següents trams de població: menys de cinc mil habitants, de cinc a vint mil habitants, de vint a cent mil habitants, de cent a cinc-cents mil habitants, de més de cinc-cents mil habitants i Madrid i Barcelona.

Ara bé, queda per resoldre el problema de qui presta i de qui finança en l'àmbit dels municipis compresos en els trams inferiors de població, els serveis qualificats d'obligació municipal per als ajuntaments dels trams superiors, serveis que han d'estar a l'abast de tots els ciutadans, visquin on visquin. La legislació actual no resol amb la suficient claredat aquesta qüestió,¹⁹ de manera que sovint o bé no es presten en la Catalunya rural molts d'aquests serveis, o bé han de ser finançats, en tot o en part, pels municipis, encara que per la seva població no estiguin obligats a fer-ho.

Crec que la legislació hauria d'establir clarament que la diferència entre les obligacions prestacionals dels municipis petit i mitjans —és a dir, la pràctica totalitat dels municipis rurals—, i els drets d'accés al conjunt dels serveis locals, que tenen per igual tots els ciutadans, ha de ser coberta per les entitats locals de segon grau, siguin consells comarcals o diputacions, i a càrrec dels seus pressupostos. És més: aquesta hauria de ser precisament la prioritat absoluta de consells comarcals i de diputacions provincials.

5. Per últim, m'agradaria fer una darrera consideració sobre el paper que consells comarcals i diputacions provincials haurien de jugar en la Catalunya rural, paper que, en tot cas, i com ja he avançat en l'apartat anterior, no és, en absolut, menyspreable.

Tant en un cas com en l'altre, i en la mesura que són administracions de segon grau, s'han de limitar a actuar en relació amb els serveis municipals, i respectant sempre la funció representativa i el prioritari apoderament competencial dels municipis. Això vol dir que ha de ser inimaginable l'existència de conflictes competencials entre diputacions o consells comarcals i municipis, ja que si es tracta de competències locals, aquests sempre han de tenir prioritat per decidir pel seu compte el seu exercici. I això vol dir també que els programes de cooperació amb els serveis municipals de consells comarcals i diputacions han de ser escrupolosament respectuosos amb l'autonomia municipal, una de les manifestacions de la qual ha de ser l'assenyalar les prioritats a atendre en el marc de les seves competències, als efectes de tenir accés als plans de subvencions condicionades.

Però el caràcter supramunicipal de consells comarcals i diputacions, i la seva naturalesa d'entitats de segon ordre, han de tenir també una altra important conseqüència, que és la d'entendre que, en principi, no han de ser admissibles les relacions directes d'aquestes entitats amb els ciutadans i les seves organitzacions representatives. De la mateixa manera que ni diputacions ni consells comarcals no tenen un fil directe amb el conjunt de ciutadans-electors, el coherent és que tampoc no el tinguin amb els ciutadans-administrats; consells comarcals i diputacions són representatius dels ajuntaments, i és només a ells a qui han d'adreçar la seva oferta de serveis.

És important assumir aquest plantejament, ja que amb ell probablement s'evitarien moltes de les situacions conflictives que es produeixen en les relacions entre

19. L'article 36.2.b) de la Llei reguladora de les bases del règim local estableix que la diputació provincial «*asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios*». No es pot deduir d'aquest precepte una responsabilitat directa de la diputació per finançar i gestionar aquests serveis quan no són obligació específica dels ajuntaments; aquest precepte hauria d'estar redactat en termes més clars. Pel que fa als consells comarcals, l'article 26 de la Llei d'organització comarcal els atribueix la competència per prestar serveis municipals mínims en casos de dispensa; a més, l'article 42 de la Llei bàsica de règim local impedeix a les comarques immiscuir-se en la prestació de serveis municipals obligatoris.

consells comarcals o diputacions i ajuntaments. Si hom creu que les diputacions o els consells comarcals han d'assumir responsabilitats directes davant dels ciutadans, llavors caldrà plantejar obertament la seva elecció directa pels ciutadans, és a dir, la seva responsabilitat directa davant d'ells.

Un darrer aspecte a comentar en relació amb el tema de les diputacions i dels consells comarcals²⁰ és el de la respectiva especialització en l'exercici de competències que segons la Llei són concurrents d'unes i altres. Efectivament, la legislació de règim local vigent a Catalunya atribueix a diputacions i consells comarcals competències molt similars, en relació amb els serveis municipals (cooperació i assistència, prestació de serveis supramunicipals, coordinació dels serveis municipals), abocant-les a una situació de concurrència de competències, amb les inevitables conseqüències de la descoordinació, la ineficiència o el conflicte.

Si bé no falten propostes doctrinals d'especialització de consells comarcals i diputacions en uns o altres aspectes de les funcions de supramunicipalitat,²¹ aquestes propostes no transcendeixen el pla literari, quan el que caldria, per a uns requisits elementals d'eficàcia, és que la mateixa legislació establís els criteris d'especialització que hom considerés més adients. En la mesura que han de coexistir ambdós nivells d'administració supramunicipal, el que no podem permetre'ns és agreujar aquesta complicada estructura d'Administració local amb la indefinició de les responsabilitats que pertocquen a consells comarcals i diputacions; tècnicament no hi ha problemes per procedir a una mútua especialització de funcions, en el seu actual àmbit competencial; urgeix fer-ho.

20. Faig abstracció en aquesta ponència de la qüestió del règim electoral dels consells comarcals, que ha estat objecte d'una polèmica encara oberta. Penso que és un aspecte que requereix una profunda revisió, al màxim de consensuada políticament, si es pretén realment la consolidació d'aquestes entitats.

21. Així, Luis Ortega (*El régimen constitucional de las competencias locales*, pág. 186 i 187) entén que les funcions de supramunicipalitat de les comarques només poden tenir per objecte les matèries previstes a l'article 25 de la Llei d'organització comarcal de Catalunya, mentre que les diputacions podrien intervenir en totes les matèries de la competència municipal. Per la seva banda, Esquerda, Mauri i Miró (*La província*, pág. 99) proposen que la comarca s'especialitzi en funcions de supramunicipalitat relacionades amb els serveis personals o de benestar social, i les diputacions amb els de caràcter infraestructural. Antoni Bayona, per la seva banda, proposa que la cooperació amb els serveis municipals de les diputacions sigui sempre indirecta (subvencions), mentre que els consells comarcals podrien assumir la gestió directa de serveis de supramunicipalitat (*Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña*, pág. 148).