

Ponència 3. Territori i ciutadania. Municipalisme.

16 de febrer de 2019

Esborrany – V3 – 20190123

Temes de debat.

Cap a una nova organització municipal de Catalunya. Drets de ciutadania iguals per tots els habitants. Com poden els pobles petits assolir el mateix nivell en la realització dels drets. El repte de mantenir la identitat dels pobles en una reforma municipal més eficient. Sistemes electorals. Competències municipals, inframunicipals i supramunicipals. Subcomarques, comarques, vegueries i províncies. Coordinació i col·laboració de l'Administració Local i l'administració de l'Estat (Generalitat).

Coordinador: Joan Gaya Beltran — conferencies2018@mesesquerres.cat**Índex de continguts**

Introducció i anàlisi.....	3
Altres elements territorials.....	5
Superfície dels municipis	6
Densitat demogràfica dels municipis.....	6
Diputacions i províncies.....	6
Vegueries.....	7
Mancomunitats.....	9
Regidors.....	9
Els municipis a Europa.....	9
Tendència a Catalunya.....	10
Desigualtats en la fiscalitat	10
Competències	11
La nostra proposta	13
Objectius.....	13
Abast.....	13
Premisses	13
Proposta.....	14
Sistema de govern local.....	16
Racionalització dels termes municipals.....	17
Òrgans inframunicipals.....	18
Competències	18
Sistema electoral.....	20

Introducció i anàlisi

La organització territorial de Catalunya ve donada per realitats històriques massa sovint sense sentit. Des de la delimitació territorial del Principat fins a la des municipis, passant per les províncies i comarques no tenen la racionalitat que requereix un país eficient amb unes administracions per a les persones.

La delimitació del Principat deriva de raons històriques absurdes, fruit de guerres, pactes i matrimonis entre reietons, i no té res a veure amb la realitat sociocultural

Les **províncies** són unes estructures determinades per un estat central que no pretenia més que dominar el territori amb governadors intermedis, i que avui estan regides per unes administracions, les Diputacions, que malgrat que ho pretenen, no acompleixen la funció d'igualar els serveis als ciutadans i els serveis urbans. A més, són circumscripcions electorals amb pesos específics que no es corresponen ni a la realitat de la població ni del territori.

Les **vegueries**, que podrien ser un element d'ordenació de la diversitat territorial encara no s'han substanciat i encara no hi ha delimitacions definitives.

Les **comarques**, estructura típicament catalana, sovint no han representat altra cosa que una administració més, amb més costos que beneficis, i el voler-les fer iguals, algunes han esdevingut més una llast administratiu que altra cosa, fins i tot competint amb atribucions amb administracions molt més potents com passa a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Per fi, els **municipis**, en un nombre molt elevat, presenten una heterogeneïtat tant gran, que és fàcil veure com els drets de ciutadania dels seus habitants tenen un compliment molt diferent i desigual en gairebé tots els àmbits dels serveis municipals.

Hi ha **altres ens** administratius que també cal considerar: les mancomunitats, associació voluntària de municipis per a la prestació de determinats serveis, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), amb una història plena d'alts i baixos, i les Entitats Municipals Descentralitzades (EMD), nom que reben a Catalunya les entitats d'àmbit inferior al municipi (EATIM).

La **Llei electoral**, pendent a Catalunya des de fa molts anys i que calia haver aprovat per mandat de l'Estatut, és directament depenent de l'organització territorial, que d'una manera o altre ha de conformar les circumscripcions electorals. Una alternativa a considerar en aquesta llei és la circumscripció única per algun tipus d'eleccions, com les, en el seu cas, del President de Catalunya (o de la República) i les europees.

Cal obrir un debat sobre les **circumscripcions electorals** al Parlament de Catalunya. Per un cantó, és un principi democràtic bàsic la igualtat del valor del vot per a tots els ciutadans, «cada persona un vot», però l'enorme heterogeneïtat del territori, tant en la densitat demogràfica com amb la tipologia sociocultural, sembla fer necessària una ponderació del vot tal com es fa en gairebé totes les democràcies actuals. Només un fet per a il·lustrar aquesta necessitat: en una circumscripció única, a Catalunya, tots els parlamentaris serien escollits exclusivament pels ciutadans de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, amb poc pes addicional de l'àrea de les capitals de província i cap pes de les àrees rurals de pla o de muntanya, cosa que estaria en contradicció amb el principi esmentat.

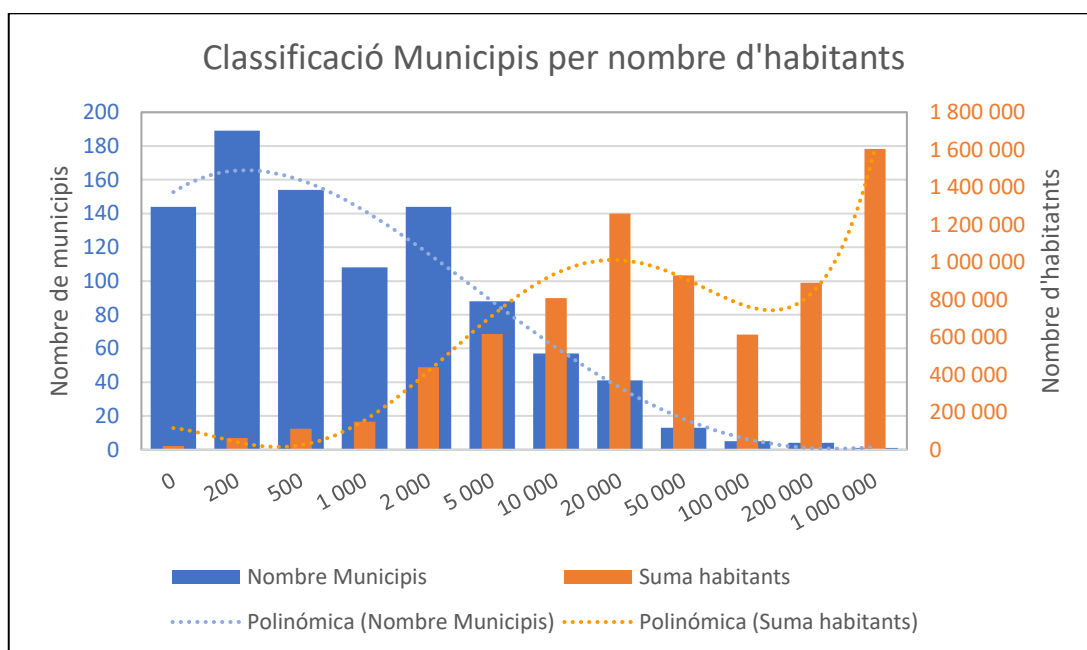
La **diversitat municipal** dels 948-949 municipis és enorme. El 78 % dels municipis té menys de 5000 Hab (habitants) i el 35 % menys de 500 Hab

Denom.	Mida	Nombre Municipis	Suma habitants
Població	$\geq 0 \dots < 200$	144	19 827
Poble	$\geq 200 \dots < 5\,000$	595	762 289
Vila	$\geq 5\,000 \dots < 20\,000$	145	1 426 425
Ciutat	$\geq 20\,000 \dots < 300\,000$	63	3 695 010
Gran ciutat	$\geq 300\,000$	1	1 604 555
Total		948	7 508 106

Un resum conceptual de la **demografia** ens el donen les següents observacions:

- Només una petita part de la població, 0,26% viu en les 144 poblacions de menys de 200 Hab
- Un 10% de la població viu en els prop de 600 pobles d'entre 200 i 5.000 Hab
- El nombre d'habitants que viuen en viles entre 5.000 i 20.000 Hab, 19% és pràcticament el mateix del que viu en la gran ciutat, 21%
- La meitat de la població, 49%, viu en ciutats d'entre 20.000 i 300.000 Hab

La distribució del nombre de municipis segons mida i el nombre total d'habitants es pot expressar gràficament en el següent diagrama de barres:



En el que es poden fer les següents observacions:

- Existeix una relació gairebé inversa entre el nombre de pobles d'una determinada mida i el total d'habitants que hi viuen.
- La major part de la població viu en les viles i ciutats de 5.000 a 100.000 Hab, tot i que la part més gran de la població viu a la conurbació de Barcelona.
- Destaca la concentració de població en ciutats entre 20.000 i 50.000 Hab ("ciutats petites")
- El nombre de poblets i pobles de menys de 5.000 Hab, 739, totalitza 775 021 Hab
- A part de la conurbació de Barcelona, només hi ha dues ciutats de més de 200.000 Hab: Terrassa i Sabadell.
- Les capitals de província es poden considerar ciutats mitjanes

Altres elements territorials.

També cal citar que a Catalunya hi ha 77 enclavaments municipals, 13 comarcals, 4 provincials i un internacional. També hi ha 65 Entitats Municipals Descentralitzades (EMD), concentrades principalment al Pirineu lleidatà, però amb unes poques a les altres províncies.

La Llei municipal i de règim local de Catalunya defineix unes especificitats per a municipis que tenen determinades especificitats.

- Òrgans territorials de gestió desconcentrada (art. 61 LMRLC)
- Nuclis separats de població (art. 65 LMRLC)
- Municipis en règim especial (art. 72 LMRLC)
 - Municipis en règim de consell obert (art. 73)
 - Municipis de muntanya (art. 74)
 - Municipis turístics (art. 75)
 - Municipis historicoartístics (art. 76)
 - Municipis industrials (art. 77)
 - Règim especial de Barcelona (art. 78)
- Mancomunitats

Entre aquests, els nuclis separats de població, els municipis en règim de consell obert i la ciutat de Barcelona, representen estructures diferenciades, mentre que els altres només defineixen característiques específiques amb determinacions principalment econòmiques.

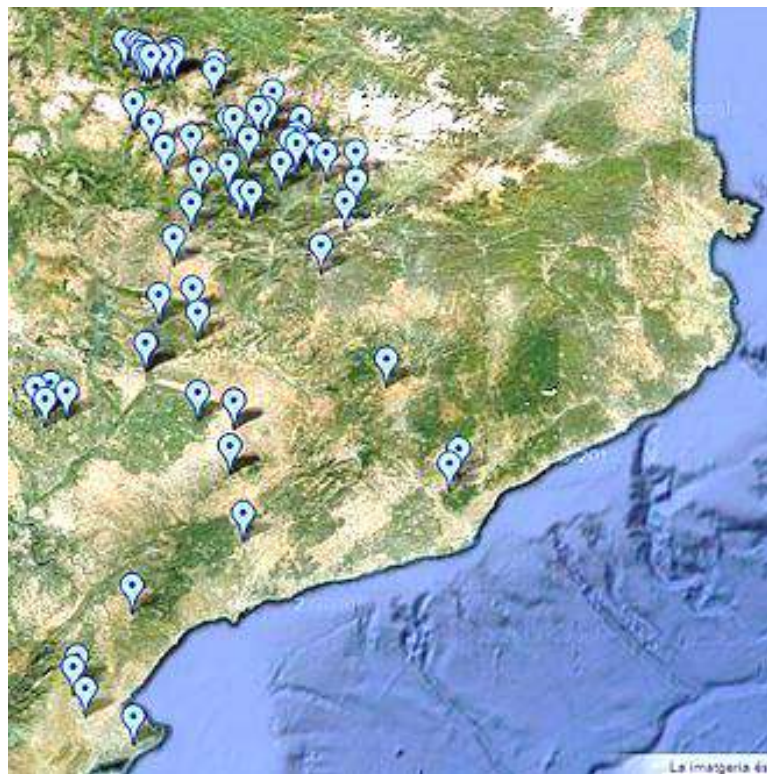


Fig. 1 - EMD de Catalunya

Els **Districtes** —òrgans territorials de gestió desconcentrada— definits a algunes ciutats, amb sistemes d'administració, representació i participació molt diversos. Altrament denominats barris, la seva creació és voluntària pels ajuntaments i han d'estar formats per regidors i representants dels veïns i associacions ciutadanes., i presidits per un regidor designat per l'alcaldia. Cal una redifinició i una reglamentació única per aquestes unitats ciutadanes. Algunes ciutats han desenvolupat

normativa específica per als districtes¹: Barcelona, Badalona, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Igualada, Manresa, Rubí, Sant Cugat del Vallès, Sabadell, Santa Coloma de Gramanet, Terrassa, Viladecans, Berga (Valldan), Palafrugell, Roses, Calonge (Sant Antoni), Reus, Tàrraga

Superfície dels municipis

D'altra banda, la superfície dels municipis també és molt variable, des dels menys de 1 km² de Puigdàlber, Castellfollit de la Roca, Caldes d'Estrac, Sant Hipòlit de Voltregà i Badia del Vallès, als més de 200 km² de Naut Aran, la Vall de Boi, Tortosa, Alt Àneu, Lleida, Vielha e Mijaran i Tivissa, i fins els més de 300 km² de Tremp. La mitjana de superfície dels municipis de Catalunya és de 33,90 km².

Densitat demogràfica dels municipis

Els municipis catalans presenten una densitat demogràfica molt variable, dels 0,8 Hab/km² de Gisclareny fins els 20.548,7 de l'Hospitalet de Llobregat.

Vint-i-dos municipis estan per sota de 2 Hab/km² i 205 per sota de 10. Per sota de la mitjana de 442,9 Hab/km² hi ha 798 municipis (84,3 %).

La densitat demogràfica de Catalunya considerada globalment és de 234,4 Hab/km², més de dues vegades i mitja la d'Espanya, 91,8 Hab/km².

En el context europeu, si bé Catalunya està en la 16ena posició (sobre 29) quant a la població, i en la 24ena quant a superfície, arriba a la 5ena posició quant a la densitat demogràfica, més del doble de la densitat global europea.

Diputacions i províncies

Les diputacions compleixen un servei de complementació de les competències i oferiment de serveis, que van des de serveis web fins a la recaptació d'impostos i assessorament a la funció local. També administren part del Fons de Cooperació Local. Tenen una estructura administrativa molt potent, costosa i ineficient, amb nombrosos càrrecs polítics d'assessorament.

El personal polític ve nomenat per les candidatures municipals de les províncies en la proporció del nombre de càrrecs electes aconseguits, cosa que descarta les candidatures d'àmbit local. Perceben unes quantioses remuneracions, compatibles amb les del corresponent municipi, encara que es sol renunciar a una d'elles.

Durant el franquisme, la Diputació de Barcelona assumí funcions de l'antiga Generalitat com Mossos d'Esquadra i patronats diversos.

Les províncies, estructura territorial no natural d'imposició castellana, són la base de les diputacions i circumscripcions electorals pel Parlament de Catalunya –i pel *Congreso de los Diputados*. Aquest funcions poden ser substituïdes, com es proposa més endavant.

¹ Dades de 2014. Galindo Caldés, Ramon. L'organització d'àmbit territorial inferior al municipi a Catalunya. DIBA, sèrie Govern Local núm 23, pàg. 75, amb algun municipi afegit posteriorment.

Vegueries

La Llei municipal i de règim local de Catalunya, encara subjecte a la Llei de Bases estatal², preveu (art. 87) la constitució de Catalunya com a **Comunitat Autònoma uniprovincial**, en el qual cas la Generalitat assumirà la totalitat de les competències de les Diputacions.

L'Estatut de Catalunya de 1979 no fa cap divisió territorial. Posteriorment, el Pla territorial de Catalunya de 1995 definia 6 vegueries a les que el 2001 s'hi van afegir una nova i el 2010 una altra, finalment consolidada el 2017.

No obstant, l'informe elaborat per la Generalitat l'any 2000³ planteja altra cop la creació de les **vegueries**, assumint les funcions que l'Estat té assignades a les províncies.

Per tant, es proposa la desaparició de les províncies. Les vegueries tindran un conjunt de funcions no coincidents amb les actuals diputacions.

Aquest informe —conegut com a informe Roca— recomanava la creació de sis vegueries que, a més de tenir una funció administrativa, també eren circumscripcions electorals, talment com les actuals províncies. Proposava les vegueries de: Ponent, Catalunya Central, Girona, Barcelona, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre.

L'Estatut de 2006 considera la divisió territorial en vegueries, però des d'aleshores no s'ha avançat significativament en el tema. Propostes legislatives posteriors introdueixen noves vegueries, però no s'acaba de concretar. Les qüestions pendents més importants són el tractament especial de la **Val d'Aran**, que per la seva personalitat s'ha de considerar com una divisió d'alt nivell, amb particularitats addicionals, i l'**Àrea Metropolitana de Barcelona**, si ha de ser vegueria en ella mateixa o inclosa en una vegueria més gran.

La Llei del 2010, de vegueries, amb la posterior modificació de juny de 2011⁴ hauria de ser un títol específic de la Llei de Regim Local, però el desfasament normatiu de la Generalitat que considera inviable l'adequació i modernització de lleis bàsiques com aquesta o la Llei electoral, ha fet necessari la redacció d'una llei específica amb contradiccions entre les províncies/diputacions i les vegueries.

Es pot afirmar que alhora que es va concretant el mapa territorial, existeix una tendència a la micronització, suplantant les raons d'homogeneïtat geogràfica i socioeconòmica per raons històriques que si bé tenen un valor identitari, sovint estan lluny de la realitat actual que no té res a veure, per exemple, amb la dels temps de la República del 1931. Així, el 2017⁵ es modifica la Llei 30/2010 amb la creació de la vegueria del Penedès amb la mobilitat d'algunes comarques i alguns municipis que canvien de comarca. També hi ha la reivindicació d'una vegueria de l'Alt Ter.

De fet, les divisions territorials històriques que han existit o que s'han proposat han estat tan diverses, que es pot arribar a adduir qualsevol raó per definir diferents particions. La diversitat

² Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local

³ Informe sobre la revisió del models d'organització territorial de Catalunya. Comissió d'experts creada per acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instàncies dels diferents grups del Parlament de Catalunya. Miquel Roca i Junyent et al. http://www.governlocals.cat/web/.content/Article/documentacio/2-organitzacio-governlocals/informe_OTC.pdf

⁴ Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries. Text consolidat. <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48036.pdf>

⁵ Llei 2/2017, del 15 de febrer, de modificació de la Llei 30/201, de vegueries, per a crear la vegueria del Penedès.

d'interessos i les rivalitats entre ciutats fa que el consens en una divisió territorial duradora sigui pràcticament impossible⁶.

La Llei del 2010 modificada el 2017 defineix les següents set/vuit vegueries —i l'Aran com una entitat política i administrativa diferenciada— que es mostren a la taula:

Vegueria	Comarques	
Alt Pirineu	Alta Ribagorça Alt Urgell Cerdanya	Pallars Jussà Pallars Sobirà
Barcelona	Alt Penedès Baix Llobregat Barcelonès Garraf	Maresme Vallès Occidental Vallès Oriental
Catalunya Central	Anoia Bages Berguedà	Osona Solsonès
Girona	Alt Empordà Baix Empordà Garrotxa Gironès	Pla de l'Estany Ripollès Selva
Lleida	Garrigues Noguera Pla d'Urgell	Segarra Segrià Urgell
Camp de Tarragona	Alt Camp Baix Camp Baix Penedès	Conca de Barberà Priorat Tarragonès
Terres de l'Ebre	Baix Ebre Montsià	Ribera d'Ebre Terra Alta
Penedès	Alt Penedès Baix Penedès	Garraf Anoia
Aran En règim especial	Aran	

Tatxades, comarques que passen a formar part del Penedès el 2017

De fet, des d'un punt de vista geogràfic i socioeconòmic, que és el criteri que hauria d'imperar, Catalunya es podria dividir en les zones: industrial, agrícola de plana-fruitera, ramadera de muntanya, agrícola de secà-vinya, de l'Ebre i costanera. No obstant aquestes zones estan barrejades en un autèntic puzzle que fa difícil l'establiment de límits clars. A més, el factor turístic, concentrat en les zones costaners i ramadera de muntanya introdueix un nou criteri d'homogeneïtat que cal tenir en compte.

Un criteri que també cal avaluar és la pertinença a vegueries de les àrees metropolitanes, principalment les de Barcelona i Tarragona-Reus amb el seu pes industrial, o bé han de constituir estructures territorials exemptes de l'administració de les respectives vegueries..

L'encaix de l'estructura territorial i electoral de les vegueries amb la Constitució espanyola és motiu d'estudi⁷.

⁶ Oliveras Samitier, Josep. Les vegueries: interessos locals i territorials en la creació d'aquests nous ens a Catalunya. Dept. De Geografia, Universitat Rovira i Virgili. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm 74, p. 101-128. Barcelona 2012.

⁷ Gracia Retortillo, Ricard. La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. Barcelona 2008.

Mancomunitats

Les mancomunitats són ens voluntaris per posar en comú la gestió i execució de determinades competències o la gestió de béns comuns. Les competències es traslladen per delegació. Tenen personalitat jurídica, amb un pressupost específic que expressa les transferències que li fan els ens locals que les conformen.

És una solució molt adequada per a millorar l'eficiència i l'economia en la prestació de determinats serveis, i són un element de racionalització de les competències municipals. Són vàlides tant per municipis petits com grans.

És una solució principalment emprada per a la prestació de serveis relatius a aigües, residus, turisme, escorxadors, cultura, transport i altres.

No obstant, la seva implementació no aconsegueix totalment els objectius pretesos en aquesta ponència, ja que no aconsegueixen superar la manca d'equitat ciutadana entre municipis.

A Catalunya hi ha 60 mancomunitats. Fins i tot hi ha una mancomunitat entre 27 municipis, quinze del País Valencià, nou de Catalunya i tres d'Aragó —la Taula del Sénia⁸.

L'Hospital de Cerdanya/Hôpital de Cerdagne, no té la qualificació de mancomunitat, però de fet és una estructura transfronterera de gestió compartida entre els serveis de salut públics català i francès que escapen del fet municipal però es basa en el mateix esperit cooperatiu.

Regidors

El nombre total actual de regidors als ajuntaments de Catalunya és de 9.100, dels que una tercera part —el 32,6 %, 2.972— ho són de pobles de menys de 1.000 Hab, seguit del 17 % de pobles entre 2.001 i 5.000 Hab.

El funcionament dels pobles petits es basa en l'esforç i dedicació personal dels càrrecs electes, pràcticament tots sense dedicació exclusiva, que compaginen la feina de representació amb la laboral, i amb indemnitzacions mínimes, per la qual cosa han de ser motiu d'admiració. Però justament aquest fet corrobora la tesi, abastament exposada en aquesta ponència, de la manca d'equitat entre la ciutadania dels pobles petits i dels més grans que disposen de molts més mitjans personals i econòmics.

Segons s'exposarà, la manera de millorar l'equitat en la gestió dels serveis amb millor garantia en els pobles petits, és incloure'ls en administracions majors en les que conservaran una forta representació política, amb un sistema administratiu comú més potent.

Els municipis a Europa

La realitat europea és molt diversa. Mentre el Regne Unit té només 419 municipis i encara està disminuint⁹, França en té 36.682.

A la taula següent es mostra el nombre de Municipis d'alguns països europeus i la mitjana d'habitats per municipi. Tot i que aquest darrer paràmetre no és del tot indicatiu donada la

⁸ Taula del Sénia, Territori Sénia. <http://www.tauladelsenia.org/>

⁹ Font: Council of European Municipalities and Regions (CEMR). <http://www.ccre.org/en/pays/view/2>

distorsió que suposen les gran ciutats, sí que pondera aproximadament el nombre d'habitants del país i dona una idea aproximada de la mida del municipis:

País	Nombre Municipis	Habitants/ municipi	Tendència
UK	419	153.480	↘
Dinamarca	98	57.421	→
Holanda	390	43.152	↘
Irlanda	126	36.540	↗
Grècia ¹⁰	325	33.823	→
Suècia	290	33.258	→
Bèlgica	589	19.022	↘
Finlàndia	313	17.416	↘
Polònia	2.479	15.528	→
Noruega	428	11.897	→
Catalunya	948	7.919	↗
Itàlia	8.006	7.592	↘
Alemanya	11.313	7.140	↘
Espanya	8.124	5.725	↗
Àustria	2.100	4.051	↘
Portugal	3.400	3.067	↘
Eslovàquia	2.930	1.848	→
França	36.658	1.797	↘
Txèquia	6.258	1.680	↗

Tendència a Catalunya

A Catalunya, la Generalitat sol donar el vistiplau a la creació de nous municipis, entitats municipals descentralitzades i comarques responen a la demanda ciutadana, que sovint està basada en criteris d'identitat més que d'exercici dels drets, eficiència o en realitats geogràfiques i socioeconòmiques. Es pot afirmar que hi ha una certa tendència a la micronització.

Probablement això és degut a disfuncions històriques derivades directament o indirectament de la divisió territorial feta per l'Estat a mitjans del segle XIX, i als posteriors establiments de les comarques. La primera tendència a Catalunya va ser de reducció del nombre de municipis, però actualment, des que les competències són de la Generalitat tendeix a augmentar.

Desigualtats en la fiscalitat

Segons el darrer informe del *Consejo General de Economistas*¹¹ l'IBI s'ha convertit en el veritable salvavides dels ajuntaments, però les **diferències intermunicipals** són tan importants que fins i tot el municipi amb una major recaptació d'IBI per habitant (Sant Cugat del Vallès), aquest representa gairebé 10 punts menys de percentatge sobre la recaptació total que altres ajuntaments amb un IBI molt més baix, que estan bàsicament finançats per altres impostos. Això indica una enorme desigualtat en les disponibilitats pressupostàries, sobre la que caldria arbitrar mesures correctores.

¹⁰ L'any 1997, Grècia ja va reduir els municipis i recentment, com a exigència de la Unió Europea i el Fons Monetari Internacional s'ha realitzat una darrera reducció.

¹¹ Consejo General de Economistas. Panorama de la Fiscalidad Local 2018. Juny 2018.
<https://www.economistas.es/Contenido/REAF/Pano-Local2018.-WEBPrensa.pdf>

Hi ha municipis econòmicament inviables per la incapacitat de generar nous ingressos –Santa Coloma de Gramenet– o per la baixa renda i el col·lapse municipal de Badia del Vallès.

Una hisenda basada en el creixement i la construcció té, evidentment, un límit que pot abocar a molts municipis al col·lapse o a una ocupació fora mida del territori. A vegades, fins i tot amb la construcció massiva de segons habitatges de baixíssima ocupació, que voreja els 50 dies/any, menys del 15 %.

L'existència de polígons industrials suposa un plus als municipis que en tenen, degut a que generalment aquests generen uns ingressos molt superiors a les despeses, que moltes vegades són assumides per juntes de compensació. Això col·loca en clara desavantatge aquells municipis que no en tenen.

Competències

Les potestats i competències dels ens locals venen determinades pels articles 8, 9, 66-71 i altres, de la Llei municipal i de règim local de Catalunya¹², que preveu un escalat i excepcions en les competències que són causa de les desigualtats que aquesta proposta intenta superar.

Així, considera uns serveis com a mínims¹³ i els restants depenen de factors poblacionals. També considera unes competències complementàries¹⁴ —educació, cultura, joventut, esports, promoció de la dona, habitatge, sanitat, protecció del medi, ocupació i lluita contra l'atur, arxius, biblioteques, museus, conservatoris de música i centres de belles arts, foment de les estructures agràries— que representen els serveis municipals que mostren major variabilitat i, per tant, més manca d'equitat.

D'altra banda, també es preveu l'exempció de la prestació de determinats serveis per causes econòmiques¹⁵, cosa que no hauria d'ocórrer mai, ja que els ciutadans d'aquest municipis queden en una situació de clara «desequitat». Actualment hi ha diversos municipis que estan demanant de desistir d'algunes competències per manca de capacitat financera. És evident que la Generalitat, a través del Fons de Cooperació Local, hauria de proveir els fons necessaris per tal que això no hagi de succeir.

¹² DECRET LEGISLATIU 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

¹³ Article 67 de l'esmentada Llei.

¹⁴ Article 71 de l'esmentada Llei.

¹⁵ Articles 68 a 69bis de l'esmentada Llei.

La nostra proposta

Objectius

1. **Principi d'equitat.** Aconseguir que tota la ciutadania pugui exercir la totalitat dels seus drets amb equitat, independentment de la situació geogràfica i socioeconòmica de la població en que viu.
2. **Principi d'economia.** Racionalitzar les estructures administratives d'acord a l'economia d'escala, sense renunciar a les especificitats socioeconòmiques pròpies de cada població.
3. **Principi d'identitat.** Mantenir la identitat de cada població, conservant la denominació i una representació política i administrativa específica.
4. Establir una **nova ordenació territorial** de Catalunya, a fi de poder assolir els objectius anteriors.

Abast

La proposta que es presenta tracta l'organització territorial en el seu conjunt, i involucra tant la pròpia **divisió territorial** com altres lleis relacionades com les de **govern local, electoral, seguretat ciutadana, etc.**

Premisses

Qualsevol proposta concreta que es pugui formular ha de complir les següents premisses¹⁶:

1. Tota entitat de població que actualment té una estructura administrativa, bé en forma d'Ajuntament o d'Entitat Municipal Descentralitzada¹⁷, conservarà en tot cas una **estructura representativa pròpia** que defensi els interessos col·lectius de la població, així com la **denominació identificadora actual**. A aquestes estructures representatives, tindran una administració adequada que es podrien seguir anomenant com "Ajuntaments"¹⁸.
2. Les noves entitats municipals que puguin sorgir com agrupació de diferents Ajuntaments tindran **totes les competències** pròpies dels Municipis grans actuals. Per això cal que tinguin una mida mínima per a poder-les exercir amb eficàcia. Aquests nous ens agrupats es podrien denominar "Municipis" o "Municipalitats", desfent la sinonímia actual entre Ajuntament i Municipi.
3. Donada la heterogeneïtat demogràfica i socioeconòmica del territori, l'estructura administrativa jerarquitzada d'ajuntaments, municipis, comarques i vegueries no ha de ser forçosament homogènia a tot Catalunya, però sí les competències de serveis municipals.

¹⁶ Probablement una nova organització territorial es podria fer considerant el títol II de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. No obstant, sembla més adient una nova redacció de la Llei en la seva totalitat, que el capdavall no sembla altra cosa que una translació de l'epanyola Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁷ Algunes Entitats Municipals Descentralitzades (EMD), especialment les del Pirineu, administren l'explotació de béns comunals —bosc i pastures principalment— i en tot cas sempre han de mantenir forçosament el seu caràcter d'entitat jurídica pública.

¹⁸ Aquest document proposa desfer la sinonímia entre les paraules Ajuntament i Municipi, o bé un ús específic de la paraula Municipalitat, però aquesta no es considera una qüestió bàsica.

Proposta

4. La dimensió dels nous municipis s'ha de determinar d'acord a un nombre mínim d'habitants, però sempre amb la màxima **homogeneïtat geogràfica i socioeconòmica** i un **sistema de comunicacions** adequat que cobreixi tots els nuclis. No obstant, predominarà la homogeneïtat per sobre del nombre d'habitants.

Com a nombre idoni d'habitants per a formar un Municipi es pot considerar els **5.000 Hab** o fins i tot més. Mereixen especial consideració algunes comarques amb un nombre d'habitants inferior o proper a aquesta xifra: Alta Ribagorça ≈3.900, Pallars Sobirà ≈7.000, Priorat ≈9.500. Fora lògic que el nombre de Municipis en aquestes comarques es reduís al mínim, tot conservant, com s'ha dit, el caràcter d'Ajuntament.

5. Si sobre la base de raons geogràfiques i socioeconòmiques relativament homogènies no es poden agrupar ajuntaments per formar un municipi amb un nombre d'habitants suficient, el municipi es formarà igualment, però es crearan preceptivament **mancomunitats comarcals** amb les competències que no s'exerceixin a nivell municipal. Aquestes mancomunitats seran definides per la Generalitat de Catalunya de tal manera que cap competència municipal escapi de l'àmbit comarcal.
6. La conselleria responsable de les administracions locals de la Generalitat de Catalunya, amb la denominació que prengui, tindrà com a principal missió el repartiment d'una part dels **fons de cooperació local** d'acord al criteri fonamental d'equitat de les competències municipals i només complementàriament amb els criteris de població i extensió territorial. Amb això substituirà la funció de les Diputacions que actualment reparteixen els fons de cooperació local.
7. Els **impostos, taxes i preus públics** municipals tindran la màxima homogeneïtat entre tots els municipis, i qualsevol diferència haurà d'estar justificada. La Generalitat establirà un estret marge dels **impostos municipals**, a fi de que cap municipi no hagi de pujar els impostos per fer front a majors costos deguts a les seves característiques pròpies. Els diferencials objectius de costos seran compensats pel Fons de Cooperació Local. La seva recaptació serà executada per l'Agència Tributària de Catalunya.
8. La **denominació** dels nous municipis es procurarà que no correspongui a cap ajuntament preexistent, i podria prendre un nom històric o d'algun accident geogràfic rellevant –muntanya, riu, vall, castell...
9. Qualsevol agrupació dels actuals municipis que es realitzi haurà de comptar amb el **consens de processos participatius** locals.
10. Eth **Conselh Generau d'Aran** poderà establir l'estructura municipau pròpia pera val, d'acòrd as sòns pròpris critèris. Es municipis que ne resulten auràn era madeisha consideracion qu'es dera rèsta deth territòri. Es hons de cooperacion locau seràn adjudicadi pera Generalitat e administradi peth Conselh.
11. El nou mapa municipal concordarà amb el **mapa escolar**, però no forçosament amb el **mapa sanitari**, que per raons tècniques ha de seguir criteris propis.
12. Les **comarques** són una estructura geogràfica i socioeconòmica de major ordre, que correspon a una agrupació natural de municipis i han de seguir donant el seu "cognom" a les poblacions en aquells casos que és així¹⁹. No obstant, la seva transcendència administrativa ha de ser

¹⁹ Actualment algunes poblacions prenen el nom d'altres comarques, com Port de la Selva (Alt Empordà), Cassà de la Selva i Fornells de la Selva (Gironès), Calonge de Segarra (Anoia), Abella de la Conca i Gavet de la Conca (Pallars Jussà), Bellmunt d'Urgell i Belcaire d'Urgell (Noguera), Aguilar de Segarra (Bages), Vilallonga del Camp (Tarragonès), Sant Sadurní d'Anoia (Alt Penedès) i Hospitalet de Llobregat (Barcelonès), o prenen el nom de subcomarques, com el Lluçanès.

variable depenent de la zona. Així, si tots o part dels seus municipis que la componen requereixen mancomunar determinats serveis, la comarca tindrà més importància política i administrativa. En el cas de comarques en les que els municipis que es puguin formar puguin tenir la suficiència necessària per exercir la totalitat de les competències, la comarca administrativa pot tenir només un paper residual per a la descentralització administrativa de la Generalitat.

13. Les **vegueries** tenen, principalment, la funció de circumscripció electoral, i disposaran d'oficines de descentralització del Parlament de Catalunya. Igual que els nous municipis i les comarques, estaran definides per la homogeneïtat geogràfica i socioeconòmica, sense atendre a mínims de població, i sense cap requeriment quant a les comunicacions interiors²⁰.

Era Val d'Aran se constituirà coma vegueria, independentaments dera sua dimension. Eth Conselh dera Val d'Aran assumirà es quites foncions de comarca, principauments era gestion des mancomunitats, e de vegueria, principauments era de circumscripcion electorau pròpria entath Parlament de Catalonha e un burèu parlamentari descentralizada pròpria²¹.

14. Determinats municipis estan subjectes a **circumstàncies especials** que generen distorsions en el funcionament ordinari. Un exemple en són els municipis turístics de la costa. La seva problemàtica és tant específica que es pot valorar la creació de comarques turístiques pròpies corresponent aproximadament a les denominacions de les diferents "costes", i segregades administrativament de les comarques interiors actuals.

15. Els **districtes** de les ciutats tindran un consell de participació ciutadana que estarà presidit per una regidoria de la llista més votada en el seu àmbit, i que estarà format per persones proposades per les entitats veïnals²². Les decisions del consell seran vinculants en determinats temes, com urbanització menor, manteniment viari, esports i cultura –inclosos equipaments– amb un pressupost global preestablert pel consistori de l'ajuntament.

Alternativament, es pot considerar fer una estructura equiparable als ajuntaments que formen part de municipis.

²⁰ Per exemple, els municipis de l'alt Pirineu poden estar mal comunicats entre si per raó de les diferents valls que els separen, però la tipologia de la població i les activitats ramadera i turística són comunes. Per la mateixa raó, una vegueria de ponent que inclogui el pla de Lleida juntament amb les terres pirenaïques –com incloïa l'informe Roca de 2001– no sembla adequat, ja que la tipologia agrícola, ramadera, forestal i turística és radicalment diferent, i, per tant, els interessos dels ciutadans no són totalment coincidents, malgrat la capitalitat econòmica de la ciutat de Lleida.

²¹ L'«[informe Roca](#)» uniformava la Val d'Aran amb la resta de Catalunya quant a la divisió territorial, sense respectar l'heterogeneïtat cultural específica, i l'incloïa en la vegueria de ponent, amb una diversitat socioeconòmica no desitjable. Tot i així proposa la possibilitat de crear una sotsvegueria, de funcions incertes.

²² Cal tenir en compte el sentit d' «entitat veïnal», com a associacions amb interessos globals sobre el districte, no estrictament sectorials. No és el mateix una associació de veïns o un partit polític que una associació d'afeccionats sobre qualsevol tema. Aquestes poden formar part de consells sectorials de participació, però no del consell de districte.

Sistema de govern local

1. Els ajuntaments que configurin un municipi tindran un consell elegit entre el veïnat de la població, format per tres consellers²³.
2. Es presenten tres opcions sobre les formes de les llistes electorals²⁴:
 - Tancades per a cada partit, agrupació d'electors o coalició
 - Obertes, amb els noms agrupats pels equips corresponents a partits, agrupacions d'electors o coalicions.
 - Obertes en ajuntaments petits de menys de 2000 habitants i tancades en la resta.

És difícil defensar inequívocament un sistema de **llistes tancades o obertes**, i per això hi ha un debat amb postures encontrades. Aparentment, les llistes obertes semblen més democràtiques, però en pobles o ciutats en que les persones no són personalment conegudes, les preferències venen inexorablement establertes pel potencial publicitari de cada candidat —principalment els mitjans econòmics—, i sempre suposa l'enfrontament entre candidats d'un mateix grup polític. Mentre les avantatges són aparents, les desavantatges poden pervertir seriosament el sistema democràtic. No obstant en pobles petits les llistes obertes poden ser beneficioses.

3. Les alcaldies dels ajuntaments seran elegides pel consistori entre tots els elegits, a diferència del mètode actual en que els elegibles estan restringits als caps de llista²⁵. Així, els pactes i acords necessaris per a l'elecció de l'alcalde en cas de majories no absolutes es poden fer sobre persones i no solament entre grups polítics que tenen preestablerts els seus alcaldables. Sovint es diu que hauria de ser alcalde automàticament el cap de la llista més votada, cosa que simplificaria la problemàtica que a vegades sorgeix en el moment de l'elecció, però això desvirtua un dels principis bàsics de la democràcia parlamentària: el valor dels **pactes, acords i aliances**. És molt més probable que el conjunt de la voluntat popular es trobi expressada en una aliança postelectoral de llistes minoritàries que tenen uns principis comuns suficients per governar conjuntament o amb suport mutu, que en la llista més votada si aquesta no té la majoria.

No obstant, en el cas de llistes obertes, serà alcalde el candidat més votat, però cal considerar que això pot avocar a governs d'alcalde en minoria.

4. Els consells d'ajuntament designaran la seva representació unipersonal en el consistori municipal.

Les representacions unipersonals distorsionen la proporcionalitat, però en el cas dels ajuntament que aportarien un representant, aquest aporta el mandat del Consell d'Ajuntament que representa. No obstant, es poden estudiar altres fórmules.

5. Tots els ajuntament tindran un consistori format per 3 membres. Els municipis tindran un consistori format per un nombre mínim de regidories de 7 membres fins un màxim de 25, als que s'afegiran un representant de cada un dels ajuntaments que configurin el municipi en el cas que aquest estigui format per més d'un. Una aproximació al nombre de regidors podria ser la que es mostra en la taula següent.

²³ Les referències numèriques que es formulen en aquesta proposta són orientatives, i s'expressen només amb caràcter indicatiu.

²⁴ També es poden deixar les opcions obertes en el nivell que té aquest document, més com a base d'una proposta de bases que d'una proposta formal acabada.

²⁵ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general. Art 196 a)

Nombre Hab	Nombre regidors Llei actual	Nombre regidors proposta	
≤ 100	3	3	Ajuntaments
101—250	5	3	
251-1.000	7	3	
1.001—2.000	9	3	
2.001—5.000	11	7	Municipis
5.001—10.000	13	5	
10.001—20.000	17	9	
20.001—50.000	21	9	
50.001—100.000	25	11	
100.001—200.000	27	13	
200.001—500.000	27—29	15	
500.001—1.000.000	29—	25	
> 1.000.000	+1/100.000	35	
màxim	—	35	

Amb aquest proposta, el nombre de regidors a Catalunya passaria de 9.100 a 5.022 .

6. L'alcaldia del municipi –que podria prendre la denominació de **“Major”** o **Alcalde major** per diferenciar-lo dels alcaldes d'ajuntament– serà elegit entre les regidories municipals sense necessitat que sigui cap de llista.
7. L'administració dels municipis i la seu del consistori mai no coincidirà amb els de l'ajuntament on estigui ubicat. La capitalitat municipal no implica la supremacia del seu ajuntament sobre dels altres que configuren el municipi.
8. Les **comarques** estaran governades pel consell de tots els alcaldes municipals, que designaran un president entre ells.
9. Les **comarques** tindran l'estructura administrativa mínima, exclusivament per l'execució de les competències mancomunades. Les comarques que per la suficiència competencial de tots els seu municipis no tinguin competències mancomunades, només tindran una petita secretaria de suport a la presidència.
10. Les **vegueries** seran una descentralització del Parlament i del Govern de la Generalitat, i tindran oficines a disposició de parlamentaris assignats pels diferents grups polítics, i per un delegat del Govern de la Generalitat i pels delegats de les diferents direccions generals dels departaments d'aquesta relacionats amb el territori. Els consells comarcals d'alcaldes podran demanar compareixences als parlamentaris assignats i als delegats sectorials del Govern. Així mateix, el Delegat del Govern a les vegueries, o veguer, podrà convocar als consells comarcals aïlladament o en conjunt.

Racionalització dels termes municipals

S'ha d'estudiar la readscripció d'alguns nuclis de població entre termes municipals, el nou disseny d'alguns límits que fa que les decisions d'un municipis tinguin una seriosa afectació sobre altres municipis, així com la supressió d'enclavaments. Per aquesta reordenació de termes serà preceptiva el **consentiment de la ciutadania** afectada mitjançant un referèndum local vinculant.

Òrgans inframunicipals

Les **entitats municipals descentralitzades** (EMD) prendran el nom d'ajuntament, i en seran equiparades.

Una peculiaritat important de les EMD més antigues que s'ha de mantenir –i de fet origen històric d'aquestes– és la competència en la propietat i administració de béns comunals, generalment pastures i boscos.

A partir d'un cert nombre d'habitants²⁶ o estructures urbanes amb diferencial geogràfic o socioeconòmic, el ajuntaments crearan obligatòriament **districtes** amb límits ben definits, que inclouran exclusivament el territori urbà. Els districtes seran obligatoris i caldrà establir un sistema electoral i de representació, que pot ser equiparable al dels ajuntaments al si dels municipis.

Competències

Tots els municipis tindran les mateixes competències, especialment aquelles que fan referència als serveis a les persones. Alguns serveis urbans podran estar obligatòriament mancomunats per raó d'eficiència, com recollides d'escombraries, aigua, transport públic. Es segueix l'enumeració de l'actual Llei de règim local.

Seràn sempre competència dels **ajuntaments**:

- Organització i desenvolupament de la participació ciutadana i la cohesió social.
- L'autoorganització reglamentària, la identitat i la representació locals.
- L'aprovació i gestió del seu propi pressupost; la determinació de les taxes i preus públics dels seus serveis.
- La sostenibilitat ambiental; els parcs i jardins.
- L'ordenació del trànsit de vehicles i de persones en les vies urbanes.
- La pavimentació de vies públiques urbanes i la conservació de camins i vies rurals.
- L'enllumenat públic.
- La neteja viària.
- El clavegueram.
- La recollida de residus urbans.
- Els cementiris i els serveis funeraris existents.

Algunes d'aquestes competències podran ser delegades al Municipi.

Algunes competències dels municipis podran ser gestionades pels ajuntaments sempre que actualment estiguin resoltes en l'àmbit propi i tinguin abast estrictament local:

- El tractament de residus i d'aigües residuals.
- Fires, mercats i defensa d'usuaris i consumidors.
- Cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents del seu àmbit.
- Les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme en el seu àmbit.

²⁶ A determinar, probablement 20 000 habitants.

Seran competència dels **municipis**²⁷:

- Organització i desenvolupament de la participació ciutadana i la cohesió social.
- L'autoorganització reglamentària, la identitat i la representació locals.
- L'aprovació i gestió del seu propi pressupost; la determinació de les taxes i preus públics dels seus serveis.
- El transport públic de viatgers. Les infraestructures de mobilitat i la connectivitat entre els nuclis de població de tal manera que tota la ciutadania tingui accés a tots els serveis.
- L'assegurament de l'abast de les comunicacions i subministraments energètics.
- La seguretat ciutadana, la vigilància rural, la protecció civil, la defensa forestal i la prevenció i extinció d'incendis forestals²⁸.
- L'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges.
- El patrimoni historicoartístic.
- La sostenibilitat ambiental i la protecció del medi.
- Parcs públics obligatoris.
- Els abastaments, els escorxadors, les fires, els mercats i la defensa d'usuaris i de consumidors i el control d'aliments i begudes.
- La protecció de la salubritat pública. La participació en la gestió de l'atenció primària de la salut.
- Els cementiris i els serveis funeraris.
- La prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials.
- El subministrament d'aigua i l'enllumenat públic, els serveis de neteja viària, de recollida i tractament de residus, les clavegueres i el tractament d'aigües residuals.
- La prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials.
- Les activitats i les instal·lacions culturals i esportives, l'ocupació del lleure, el turisme., que inclouran biblioteca, centre cultural i social amb sala polivalent i pavelló esportiu polivalent.
- La participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.
- La creació d'empreses públiques per a la gestió de serveis.

Seran competències de les **comarques**:

- La creació i gestió de mancomunitats voluntàries i obligatòries de serveis.
- La coordinació voluntària amb altres comarques per al desenvolupament d'interessos comuns.
- La creació d'empreses públiques per a la gestió de serveis.
- La representació davant els òrgans de les vegueries i de la Generalitat de Catalunya.
- Síndic de greuges de l'àmbit local.

²⁷ A diferència de la llei actual, no s'estableixen diferències competencials en relació al número d'habitants. Tots els municipis tindran totes les competències, llevat d'aquelles que es mancomunin obligatòriament a nivell de comarca.

²⁸ Aquestes competències mereixen un tractament especial, donat el gran component tècnic que tenen, especialment l'extinció d'incendis. La seguretat ciutadana és globalment competència de la Generalitat, i els municipis tenen un paper subsidiari que cal reordenar.

En cap cas els municipis podran quedar **exempts** de l'acompliment de les competències pròpies, ja que els fons de cooperació econòmica hauran d'estar distribuïts de tal manera que això no sigui mai necessari²⁹.

Les comarques tindran competència sobre l'ordenació territorial, especialment pel que fa a la ubicació i desenvolupament dels polígons industrials.

Els parcs naturals estaran regits per un consell independent format per representants de la Generalitat, de les comarques i tècnics, i el seu territori només estaran adscrits a un ajuntament o municipi en concepte geogràfic però no administratiu ni de govern.

Sistema electoral

1. En l'apartat del sistema de govern local ja s'han exposat breument les característiques dels òrgans de govern i del seu **sistema d'elecció local** o d'adscripció dels ajuntaments, municipis i comarques.
2. Quant a les **vegueries** com a circumscripcions electorals en les **eleccions al Parlament** de Catalunya, cal fer unes consideracions prèvies.

En les eleccions al Parlament, cal aplicar el principi bàsic democràtic de cada persona un vot. No obstant, per sobre d'aquest principi cal considerar que és tan important la representació de la tipologia socioeconòmica de la ciutadania com la de cada ciutadà independentment. Si no es fes cap correcció de vot, la ciutadania de territoris amb baixa densitat democràtica i amb especificitats socioeconòmiques —com poblacions de muntanya, agrícoles, ramaderes, forestals o turístiques amb nul·la o escassa implantació industrial o urbana— no tindria el mateix pes en la representació i es trencaria el principi d'equitat que aquí es propugna. Per aquesta raó, cal arbitrar mesures correctores de ponderació del vot. Per aconseguir això hi ha dues maneres principals d'aconseguir-ho:

- Un Parlament bicameral amb una càmera baixa d'elecció per districte —circumscripció— únic i una càmera alta de representació territorial. Això complica innecessàriament el sistema legislatiu i no aconsegueix de cap manera el que es pretén³⁰.
- Dividir el territori en circumscripcions electorals en la que a cada una d'elles s'assigna un nombre d'electes en major proporció relativa en les menys poblades. Aquesta és la situació actual amb les províncies, encara que aquestes no corresponen a cap especificitat homogènia, però podria aplicar-se a les vegueries definides com aquí s'exposa.
- Realitzar una doble votació, una genèrica pel conjunt de Catalunya, i una altre específica per a cada vegueria. En aquest cas, però, el nombre d'electes específics de cada circumscripció ha de ser en un nombre mínim, per exemple tres, per tal de garantir la pluralitat amb la representació de les segones opcions³¹. L'elecció d'un sol representant afavoreix descaradament l'opció

²⁹ Aquesta afirmació pren sentit en els articles 68-69bis de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que preveu l'exempció de competència, cosa que es considera totalment contradictòria amb els principis que aquí s'exposen.

³⁰ L'exemple de la bicameralitat d'Espanya no és vàlid perquè les funcions de les dues estan molt solapades, són imprecises i no compleix les funcions de càmera territorial, ja que per ser tal, l'aprovació de les lleis hauria de ser per consens de la totalitat dels territoris i no per majoria global de la càmera.

³¹ El cas del Regne Unit és paradigmàtic. Cada circumscripció escull un sol representant —sistema majoritari unipersonal, *first-past-the-post*— la qual cosa distorsiona absolutament la representació, ja que es forma una

majoritària, i podria distorsionar seriosament la proporcionalitat electoral transformant el sistema amb greument majoritari, cosa que afavoreix el no desitjat bipartidisme³². No entrem aquí en detalls numèrics sinó només en les bases de la proposta³³.

Probablement aquesta tercera opció és la aconsegueix millor les condicions

Per a les **eleccions europees**, Catalunya podria ser circumscripció única ja que els electes al parlament europeu han de representar a Catalunya en els seu conjunt, i han de vetllar pels interessos europeus comuns, encara que amb criteris propis del grup pel que es presenten.

majoria amb una sobre-concentració de poder de l'opció majoritària, i una anul·lació gairebé total de les segones opcions.

³² Llei de Duverger, per la que els sistemes majoritaris tendeixen al bipartidisme, i que és especialment aplicable en països sense partits locals o regionals.

³³ Hi ha moltes variables numèriques a tenir en compte. Junt amb el nombre total de representants en el Parlament i el nombre de representants per vegueria, una variable fonamental en aquest sistema és la proporció entre representants globals i territorials. En tot cas, el nombre de representants per vegueria sembla que, per tal d'aconseguir els objectius de representació territorial, hauria de ser el mateix per a totes elles.