

Evolució dels criteris d'estructuració territorial del mapa local de Catalunya segons els programes electorals de diversos partits polítics (1979-1989)

per Xavier MATEU i LLEVADOT

El mes d'abril d'enguany s'ha complert el desè aniversari de les primeres eleccions locals democràtiques de la postguerra espanyola. Aquest fet, d'indubtable transcendència en molts aspectes, dóna peu, alhora, a la reflexió i als projectes de futur. A la reflexió i a l'anàlisi dels mil-i-un vessants que té la gestió municipal. Entre aquests hem cregut oportú de revisar, bé que sigui fent una perspectiva general, l'evolució dels criteris d'estructuració territorial del mapa local de Catalunya segons el que diuen els programes electorals dels diversos partits polítics presents en l'escena local entre 1979 i 1989. La fragmentació del mapa municipal català i la diversitat de partits, grups i coalicions que s'han proposat per gestionar els òrgans de govern dels municipis catalans durant tres eleccions consecutives ens ha obligat a limitar dràsticament les fonts d'informació, que han estat en tots els casos els programes electorals, de manera que ens hem hagut de circumscriure a les propostes de la mitja dotzena escassa de partits i coalicions que tenen major presència en el govern de les administracions locals a Catalunya; d'altra banda, i per la major significació que pot tenir la comparació de les postures mantingudes durant els primers anys de la transició democràtica, més remotes en la memòria col·lectiva, amb les postures mantingudes en l'actualitat, més conegudes, hem posat un èmfasi especial en reflectir el pensament dels primers anys. Aquesta anàlisi forma part d'un estudi de major envergadura, que porta per nom *10 Anys d'Ajuntaments Democràtics* que la Federació de Municipis de Catalunya ha encarregat a l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona per commemorar el desè aniversari de les primeres eleccions locals democràtiques.

L'evolució del pensament i de les propostes polítiques referits a alguns temes de la construcció del nou Estat democràtic durant aquests deu anys ha tingut tal dinamisme que, en ocasions, sembla que el període de temps que ha transcorregut hagi estat molt més gran. Això és el que ha passat, entre d'altres, amb els plantejaments originals sobre la reforma del marc administratiu local i els que es mantenen actualment. Vista des d'una

perspectiva d'avui aquesta evolució no ens pot sorprendre a causa que, a diferència d'altres grans temes també relacionats amb el món municipal (com ara són les hisendes locals, la prestació de serveis municipals o la democratització de la gestió pública) que havien pogut ser contrastats des del primer moment o en experiències anteriors sobre una base emprírica, el debat sobre l'organització territorial de Catalunya es movia només en el camp de la discussió teòrica. A més d'aquesta manca de contrastació emprírica dels plantejaments teòrics en matèria del mapa local, durant els darrers anys setanta i principis dels vuitanta no es podia preveure, encara, la interpretació que les institucions de garantia de la legalitat constitucional farien d'alguns aspectes fonamentals de l'estructuració administrativa del nou Estat. Entre aquests cal destacar la resolució per part del Tribunal Constitucional que declarà la inconstitucionalitat de la Llei 6/1980, de 17 de desembre, per la qual es regula la Transferència Urgent i Plena de les Competències de les Diputacions a la Generalitat de Catalunya, el 28 de juliol de 1981.

Així, per exemple, un manual realitzat i editat a Barcelona pel Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials (CEUMT) l'any 1979, que en certa manera transmetia els plantejaments de tècnics vinculats a partits d'esquerra, en sentit ampli, i que s'adreçava a «tots els ciutadans interessats, regidors i funcionaris, tècnics i membres d'associacions, militants polítics i sindicals ...», concluïa en relació a l'organització del mapa local:

«El municipio se debate en la actualidad entre el minifundismo y la metropolización. Las dos funciones claves que históricamente ha cumplido entran entonces en una crisis profunda: la eficacia y la representatividad. La eficacia es más que dudosa en unos pequeños municipios tan depauperados en población como en recursos. En tanto que las áreas metropolitanas, fragmentadas a veces en decenas de municipios aparecen como ingobernables. También se pierde la representatividad en un caso y en otro: en el primero porque el empobrecimiento de la sociedad hace que el sustrato humano pierda significación, es decir, que la comunidad será demasiado débil para que su representación sea significativa. En el segundo porque deviene anónima, suburbializada, inerme ante las decisiones puntuales y tecnocráticas que se toman a nivel supramunicipal.

Creemos que el municipio como realidad histórica, cultural y política debe ser respetado. En los casos de municipios pequeños y medianos es la estructura elemental de participación y de gestión que debe ser reforzada y complementada por mancomunidades y estructuras comarcales, que deberan asumir una parte de las competencias tradicionales, pero hoy mucho más complejas de los municipios. La organización territorial y administrativa sobre la base de las comarcas y regiones debe salvar el municipio, no sustituirlo completamente.

En el caso de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas creemos que no se trata de crear un órgano no representativo y supramunicipal sino de basarse en los mismos instrumentos (mancomunidades y comarcas) y en todo caso constituir una mancomunidad o federación de comarcas así como órganos específicos para determinados servicios o funciones (CEUMT: *Manual de formación municipal*, Barcelona 1979, pàg. 382-383)»

El manual acabava indicant, amb molt bon criteri i una capacitat més que considerable d'anàlisi prospectiva:

«... ya hemos hablado de su inadecuación (de las estructuras locales): pequeños municipios, áreas metropolitanas. Tanto las mancomunidades como la figura de las entidades metropolitanas de ámbito comarcal pueden ser aprovechables de momento, siempre que se dote de un carácter plenamente democrático que reconozca los mismos derechos a cada municipio.

Sobre este tema es mejor no precipitarse y trabajar con este tipo de soluciones provisionales.

Porque en el período que iniciarán las elecciones municipales quienes deben actuar son los Ayuntamientos elegidos y los órganos autonómicos. La cuestión urgente será entonces la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la elección de los Parlamentos. Será después, sobre estas dos bases que se podrán establecer nuevas divisiones territoriales y dotarlas de contenido político administrativo abriendo así un proceso de reforma profunda en la Administración Local (op. cit. pàg. 391)»

La diferència entre els postulats de llavors i els d'ara és prou evident. Aquesta evolució és també clara en les formulacions dels partits polítics. Així, en les propostes electorals dels principals partits de l'espectre polític català, els aspectes relatius al marc administratiu als que més referència es fa són els petits municipis i les seves dificultats de gestió, les mancomunitats de municipis i l'organització comarcal com a formes de dinamització de l'administració local, la incerta evolució que es preveu per a les diputacions provincials i, ja més recentment, la recerca de nous instruments de gestió per a les àrees metropolitanes.

El programa municipal del Partit Socialista de Catalunya elaborat per a les eleccions de 1979 —*Tornar l'Ajuntament al Poble*— planteja la necessitat d'elaborar una Llei Municipal i Comarcal, que persegueixi tres objectius: estructurar l'administració territorial catalana en quatre nivells: districtes, municipis, comarques i Generalitat; garantir els principis d'autonomia municipal, descentralització i participació ciutadana; reconèixer la realitat comarcal, possibilitar la creació d'agrupacions supracomarcal i regions metropolitanes i suprimir les províncies, així com els òrgans actuals adaptats a aquestes circumscripcions. El conjunt del programa municipal aboga amb insistència per la correcció dels desequilibris territorials, per bé que no fa cap referència explícita al problema dels petits municipis sí que esmenta els municipis rurals o perifèrics. En les eleccions locals de l'any 1983 el programa socialista gairebé no aporta propostes relatives al marc administratiu, per bé que valora positivament l'aprovació de la Llei d'Alta Muntanya i la constitució dels Consells Comarcals de Muntanya i fa referència a les característiques del mapa municipal. Cal esperar al programa elaborat amb motiu de les eleccions de 1987 per tornar a trobar propostes concretes sobre aquests temes. Sobre la base de fonamentar l'organització territorial de Catalunya en els principis d'autonomia i de relació i coordinació administrativa, es descarta l'opció de procedir a l'agregació forçosa de municipis i es proposa la comarca com a forma de potenciar la capacitat d'actuació dels municipis en tots els camps.

Pel que fa a l'àrea metropolitana l'any 1979 el partit socialista proposava la conversió de la Regió I en regió metropolitana amb facultats importants de planificació i coordinació, a la qual s'haurien de traspassar les competències exercides per la Corporació Metropolitana de Barcelona, per l'Institut Provincial d'Urbanisme i per altres institucions públiques actuant en aquest àmbit. L'any 1987, en canvi, argumentava la necessitat d'una

institució metropolitana amb naturalesa d'ens de govern local per a l'àrea metropolitana de Barcelona, definida com els 27 municipis de la Corporació Metropolitana de Barcelona. Aquesta solució s'havia de poder aplicar, també, a altres àrees, com és el cas de l'aglomeració Tarragona-Reus.

La coalició Convergència i Unió l'any 1979 en el programa electoral específic per a l'Ajuntament de Barcelona, també valorava com «una de les responsabilitats més importants de l'Ajuntament de Barcelona articular les relacions amb la comarca i resta de l'Àrea Metropolitana per coordinar les actuacions de les diferents entitats comarcals de l'àrea i responsabilitzar-se del planejament, la política del sòl, el transport i altres elements d'interès metropolità». L'any 1983 el programa de CiU recollia també el fet que l'entorn urbà de la ciutat de Barcelona reclama un tractament específic, el de l'Àrea Metropolitana, i indicava la possibilitat de generalitzar aquest tractament a d'altres indrets, mentre que l'any 1987 no feia cap referència a aquest tema.

D'altra banda, ja en el programa de 1983 d'aquesta coalició es posava un èmfasi especial a la institució comarcal, que es presentava com la unitat en la qual «objectivament i tradicional, s'encabeix el municipi», i es presentava com l'àmbit ideal per a la prestació d'aquells serveis municipals de característiques més complexes que exigeixen uns àmbits territorials mínims per tal que poguessin ser implantats i explotats racionalment, especialment a les comarques interiors. En el programa d'aquest any no es feia altra referència a l'estructura municipal de Catalunya, però s'indicava la intenció d'utilitzar les diputacions com a òrgans de coordinació de la gestió local a nivell supramunicipal, tot subjectant-les a les determinacions fixades per la Generalitat i la voluntat de traspasar a la Generalitat totes les competències que fos possible. L'any 1987 es feia referència al marc administratiu en la introducció del programa, però no es tornava a esmentar al llarg d'aquest, per bé que es donava com un fet la necessitat d'establir una sòlida articulació entre ajuntaments i consells comarcals.

El Partit Socialista Unificat de Catalunya, en el seu manifest electoral «*Davant les eleccions municipals*» de 1979 es pronunciava per l'elaboració d'una llei municipal de Catalunya i per una divisió territorial inspirades, tant l'una com l'altra, en els precedents de la Generalitat republicana i feia una proposta d'estructuració territorial en comarques com a alternativa a les diputacions provincials, de les quals proposava la desaparició a Catalunya. En una publicació anterior «*Política municipal y movimiento popular*», de juliol de 1977, s'indicava com a criteri general per a l'elaboració d'un programa municipal la consideració que, si bé l'estructura municipal era poc adequada, aquesta només podria modificar-se en el marc de l'autonomia i amb ajuntaments democràtics. Hom hi deia, així mateix, que no era, encara, el moment de discutir sobre agregacions, segregacions o nous organismes supramunicipals. Es proposava, però, substituir la divisió provincial per la divisió en vegueries i comarques i s'atribuïa a aquesta darrera entitat la responsabilitat d'actuar a prop dels petits municipis per tal d'evitar que aquests haguessin de desaparèixer. En edicions posteriors del programa elaborat per motiu de les successives eleccions municipals el PSUC ha mantingut la crítica a les diputacions provincials i, més darrerament també ha adoptat aquesta postura en relació amb la CMB. Amb motiu de les eleccions autonòmiques de 1984, el PSUC va fer seva la proposta de les municipals (el projecte d'estructuració del mapa local català en 127 unitats elaborat pels professors Lluís Casasas i Joaquim Clusa l'any 1981), proposta que posteriorment no ha mantingut.

Esquerra Republicana de Catalunya desenvolupa amb especial deteniment la proposta de marc administratiu local en el seu programa municipal de 1983. La proposta d'ERC consta de tres nivells: el municipi, per al qual preveu un sistema organitzatiu diferent segons que tingui més o menys de 5.000 habitants o bé que es tracti del municipi de Barcelona, i que s'ha d'articular amb els submunicipis en les seves versions rural —entitat local menor— i urbana —districtes i barris—. La comarca, concebuda com a segon nivell de l'activitat municipal i solució als problemes dels petits municipis mitjançant els serveis adequats d'assistència tècnica, econòmica i administrativa. Finalment, la vegueria, com a fórmula renovadora de les actuals províncies, que s'haurien de modificar mitjançant la tramitació d'una llei Orgànica al Parlament Espanyol. D'altra banda, per a ERC l'àrea metropolitana de Barcelona havia d'esdevenir una regió amb règim especial i amb competència per a la prestació de serveis comuns a tots els municipis que la integren. La confusió en aquesta àrea entre les esferes atribuïdes a la comarca i a la vegueria no ha d'impedir la seva incardinació com a comunitat local en el marc de l'administració pública de la Generalitat.

En síntesi, en els programes dels partits per a les eleccions locals del període 1979-1989, és comuna la referència a la fragmentació del mapa municipal que resulta en l'elevada presència de municipis petits i a les dificultats que aquests tenen per a desenvolupar les funcions que els són encomanades. No hi ha, però, propostes de modificació substancial del mapa municipal. A la mancomunitat i a la comarca se'ls atribueix sovint la responsabilitat de la col·laboració amb els municipis per a l'efectivitat dels serveis municipals. Així, tots els components de l'espectre polític fan referència reiterada i insistent a la mancomunació de serveis com a via de solució dels dèficits que en la major part de les matèries pateixen els petits municipis.

La comarca és l'altra figura proposada i defensada per totes les forces polítiques, sense concretar de cap manera particular l'accepció que el terme «comarca» podia tenir a finals del segle XX. A la comarca se li atribuïa la funció de suport als municipis, especialment als més petits, però també la de participació democràtica i d'estructuració política del territori. Conceptes com el de «poder comarcal», que avui pràcticament han desaparegut del llenguatge polític, són presents amb certa assiduitat en la documentació publicada per diversos partits polítics durant el període en estudi.

En el tema de la divisió provincial és on apareixen les primeres discrepàncies importants entre les diverses opcions polítiques. Mentre que els partits d'esquerra i nacionalistes s'han oposat rotundament al manteniment de l'estructura provincial i dels seus òrgans de govern, els partits de centre i de dreta d'implantació estatal —AP, CDS, UCD— defensen la vigència de l'estructura provincial, que estimen compatible amb l'organització comarcal a nivell sub-provincial.

Les propostes relatives a l'àrea metropolitana de Barcelona són, en general, poc concretes. Totes les forces polítiques han reconegut l'existència del fenomen metropolità i, en alguns casos, aquest reconeixement s'ha fet extensiu al triangle Tarragona-Reus-Valls i a la Costa Brava. Sovint, s'ha acceptat que aquestes àrees han d'estar dotades d'un organisme de govern que garanteixi la coordinació de la prestació de serveis i que eviti la marginalització de les seves perifèries. Al mateix temps, i especialment amb motiu de les primeres eleccions municipals, hom reclamava la democratització d'aquest organisme de govern i l'ampliació de l'àmbit administratiu metropolità de Barcelona al conjunt de la Regió I.

