

El trencaclosques local

El model d'administració local a l'estat espanyol encara fa la transició després de més de vint anys. El traspàs de competències des de qualsevol institució pública a una altra és un dels temes que ha generat més polèmica, encara que la majoria de partits polítics proven de passar-hi de puntetes per no ferir sensibilitats, i sobretot, per no perdre vots i poder.

Mentrestant, el problema, el continuen patint els ciutadans a l'hora de fer un tràmit administratiu, dirigir-se a un diputat o demanar un ajut concret a les diferents institucions públiques. Per a un contribuent és difícil saber qui té la competència d'un servei determinat, i més si aquesta està dividida o duplicada.

Ara, més enllà del problema de traspàs de competències entre l'estat i els governs autònoms, el Partit Popular (PP) ha reobert la caixa dels trons amb el debat dels municipis i el pacte local. La intenció, segons afirma el Govern central, és reforçar l'autonomia dels ajuntaments. Els partits nacionalistes ja han posat el crit al cel perquè consideren que la proposta dels populars és només un pretext per despullar de competències els governs autònoms. En canvi, els partits estatals, PP i PSOE, asseguren que ara el que toca és que les autonomies es descentralitzin cap als municipis.

L'opinió de cinc experts dels Països Catalans en dret, gestió econòmica, urbanística i administrativa ens ajudarà a posar llum al debat local, no només centrant-lo en el municipi, sinó també en la província i la comarca. L'enrevessada gestió de les competències genera una disfunció important dels recursos públics, però a més, les baralles polítiques, amb el contenciós administratiu a l'ordre del dia, acaben de dibuixar un escenari que sembla poc propici als interessos generals dels ciutadans.

Un exemple clar d'aquest desgavell són els més de cinquanta procediments judicials contenciosos administratius oberts entre la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Barcelona. Aquest nombre, vint-i-dos de promoguts per la Generalitat i vint-i-vuit per la Diputació, suma tots els iniciats per qüestió de traspàs que cada administració defensa com a propis. El debat de les competències té un rerefons polític molt clar i el

cas de les diputacions n'és un exemple. El Parlament de Catalunya aprovà per unanimitat l'any 1980 la transferència de les diputacions a la Generalitat, però el Tribunal Constitucional va declarar l'acord inconstitucional, i un any més tard, en una sentència polèmica, establí que no es podia suprimir el nivell provincial ni tampoc buidar-lo de funcions.

Mals ulls. A Catalunya la província i la diputació sempre han estat vistes amb mals ulls per la majoria de partits polítics. Avui encara persisteixen reforçades per la Llei de bases reguladores del règim local de l'any 1985. Encara és més, els partits que les governen, a Barcelona, el PSC, i a Lleida, Girona i Tarragona, CiU, tenen un discurs contradictori sobre el seu futur. Al País Valencià són qüestionades per una minoria, mentre que a les Illes són substituïdes pels consells insulars.

Pel que fa a Catalunya Nord el model local de l'estat francès no difereix gaire de l'espanyol, de fet aquest darrer n'és una còpia. A l'estat francès l'administració local s'organitza a partir dels ajuntaments, els cantons i els departaments, que són gairebé el mateix que una província. Les regions creades a les darreries dels anys vuitanta són molt semblants a les autonomies espanyoles, tot i que amb menys competències.

A Catalunya, la creació, pel Parlament, dels consells comarcals l'any 1989 a instàncies de CiU també ajuda a fer-nos una idea de fins on prevalen els interessos de partit. La llei diu que la representativitat als consells comarcals serà de dos terços en funció dels regidors que el partit tingui a la comarca i d'un terç en funció dels vots. La llei, tal com ha denunciat sempre el PSC, beneficia Convergència, que és la que té més regidors als municipis petits, però en canvi menys vots, ja que tradicionalment el

PSC guanya als cap de comarca i ciutats mitjanes del país.

Propostes que no agraden. La majoria de tècnics de l'administració consultats coincideixen a reclamar una reforma i la reordenació del repartiment de competències. Els diferents experts posen l'èmfasi en la necessitat de racionalitzar l'administració local per poder oferir un millor servei als ciutadans i alhora per plantejar un model territorial més viable que l'actual. L'exdirector general d'Urbanisme de la Generalitat de Catalunya, Joan Antoni Solans, explica que cinc nivells d'administració –estat, Generalitat, diputació, consell comarcal i ajuntament– són excessius, i assegura que la proposta de crear vegueries a Catalunya és una còpia de les províncies que tampoc no solucionaria el problema. Segons Solans, “cal establir sistemes potents de coordinació i competències molt definides per a cada administració, com fan molts països europeus”.

Solans, que diu que la diputació només és una repartidora de caramels als ajuntaments, assegura que cal potenciar les comarques i els consells comarcals.

El model comarcal no és únic de Catalunya. De fet, a partir de mitjan anys vuitanta un total d'onze comunitats autònomes espanyoles l'adopten, entre les quals el País Valencià. La diferència és que al Principat la Generalitat catalana aposta per una descentralització teòrica a àmbit comarcal amb la creació dels consells, i la Generalitat Valenciana, no.

Per la seva banda, el cap del Gabinet de Presidència de la Diputació de Barcelona, Rafael Pujol, reconeix que l'organització depèn de la ideologia, i afirma que “normalment més descentralització vol dir més administracions; la tendència és centrífuga”. Pujol assegura que cal una reforma de l'administració tot i que és un problema complex. El síndic proposat pel PSC a la Sindicatura de Comptes de Catalunya, Josep Maria Carreras, creu que les competències es barregen a escala tècnica i política i que és difícil trobar una solució òptima. Amb tot, Carreras assegura que “des del punt de vista tècnic no hi ha qui defensi el model actual, si no és políticament”.



Los façanes enfrontades de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona són un reflex del que passa en el traspàs de competències.

L'assessor especial del conseller de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya i president de l'Institut d'Estudis Territorials (IET), Albert Serratosa, també aposta per una reforma local amb menys administracions. Serratosa defensa la vegueria com a model català per substituir la província, un consell comarcal amb més competències i sobretot ajuntaments amb recursos compartits.

La província i la comarca. La creació de les províncies i la seva institució, les diputacions, és de mitjan segle XIX, quan l'estat espanyol copia el model francès del departament. La diputació esdevé una eina important per al control estatal del territori, és l'administració perifèrica de l'estat, segons estableix la Constitució espanyola.

La creació de les comunitats autònomes no va desmuntar l'estructura provincial i avui l'estat encara té aquesta com un puntal bàsic de la seva divisió administrativa. La llei electoral i la distribució d'escons, les delegacions d'Hisenda, Seguretat Social, o les forces i cossos de seguretat de l'estat en són només un exemple. L'arquitecte Joan Antoni Solans és del parer que l'estat ha reforçat les diputacions i el model provincial perquè “a Madrid els espanta el pes de les autonomies i sobretot perquè el model català en

comarques i municipis és poc controlable políticament”. De fet, Solans assegura que els diferents governs espanyols han reforçat la província com a model centralista. L'exdirector d'Urbanisme apunta que la província és una administració massa gran per un territori tan petit com Catalunya o el País Valencià.

L'enginyer Albert Serratosa manifesta que en el moment de la recuperació de les regions (autonomies), les províncies ja no tenien cap sentit. Serratosa matisa, però, que a banda de l'impediment de Madrid “la Diputació de Barcelona no se suprimeix per una qüestió política, i les altes tres catalanes, perquè Girona, Lleida i Tarragona com a ciutats no volen perdre pes polític”. Per la seva banda, Rafael Pujol creu que el model actual tampoc no satisfà del tot i proposa la creació d'un ens intermediari entre la Generalitat i els municipis, les regions. Segons Pujol el nom no fa la cosa i tant si li diem província, vegueria o regió, cal un ens supracomarcal que permeti planificar. Pujol posa d'exemple el que fa el govern de la Generalitat dividint el país en àrees per a la planificació territorial i estratègica amb la realització del Pla Territorial General de Catalunya que l'estableix en sis o set àrees. La supressió de la província només es pot fer a partir d'un acord de dues terceres parts



La Diputació d'Alacant. Al País Valencià hi ha poca oposició a les diputacions.

del Congrés, i els grans partits PP i PSOE s'hi oposen. Tots els governs que han manat a Madrid han vetat la proposta que Catalunya sigui uniprovincial. D'altra banda, la Generalitat ha agafat també el model de quatre províncies per fer la seva descentralització. No ha estat fins a aquest any passat que es va crear la Delegació del Govern a les Terres de l'Ebre, a Tortosa, amb la qual l'administració catalana ha mantingut l'estructura de delegacions a Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, és a dir, el mateix model espanyol de província. El repartiment de competències entre administracions ha generat que algunes comarques estiguin dividides en dues províncies, com ara la Cerdanya, o que municipis com Gósol pertanyin a una comarca barcelonina i en canvi siguin de la província de Lleida.

Un model més racional. Les Illes Balears són el territori dels Països Catalans en què l'administració local té més ben repartides les competències. La creació l'any 1978 dels tres consells insulars acabà amb l'única diputació provincial que hi havia, amb seu a Palma, per a les quatre illes. Aquest fet va comportar que l'administració perifèrica de l'estat fos traspasada directament als consells, però també la descentralització

de l'administració autonòmica. Avui, a diferència del Principat o el País Valencià, a les Illes no hi ha províncies, sinó consells insulars, que han assumit competències del Govern balear i de l'administració perifèrica de l'estat.

El titular de Dret Administratiu de la Universitat de les Illes Balears (UIB), Bartomeu Colom, considera que l'administració il·lenca s'acosta molt al que es podria considerar un bon model; "és molt millor que el català, per exemple, que té províncies, comarques, municipis...". Per a Colom els tres nivells d'administració de les Illes s'encaminen cap al model basc, en què les diputacions forals tenen la majoria del poder administratiu.

Tot i que segons els experts el model balear és bo, el mateix Bartomeu Colom alerta que cal acotar el grau de descentralització creixent. Segons aquest expert, s'ha arribat a un punt, amb el traspàs de competències com l'urbanisme, molt òptim. "Però crec -adverteix- que el problema ara és saber fins on s'ha de descentralitzar per no deixar el Govern balear sense competències."

Als consells insulars són els electors els que escullen directament els seus representants a diferència de les diputacions. Els diputats de cada illa són elegits tant per al Parlament balear com per al consell insular en les eleccions autonòmiques. El president del consell s'elegeix a partir dels vots dels diputats elegits a cada illa.

Els ajuntaments i les seves competències. El revés del Govern central a la Carta Municipal de Barcelona aprovada per unanimitat al Parlament i a l'Ajuntament de Barcelona, sumat al nou pacte local proposat pel PP al PSOE han reobert el debat de les competències municipals. Més enllà del discurs polític, els tècnics coincideixen a afirmar que els ajuntaments necessiten més autonomia i que com a primer esglaó de la corretja administrativa cal que adquireixin més protagonisme. Ara bé, hi ha dos debats oberts. Un és el de la necessitat de donar més competències i reorientar les que avui ja tenen les corporacions municipals, i l'altre, que se'n parla menys i que els tècnics consideren molt

important, és la supressió de municipis, la concentració d'ajuntaments per una millora dels serveis i una racionalització dels recursos.

El cap del Gabinet de la Diputació de Barcelona, Rafael Pujol, assegura que "la Generalitat de Catalunya hauria d'afavorir l'aglutinament de municipis, posar unes condicions mínimes com ara la possibilitat d'elaborar un pressupost o bé de tenir una llista electoral perquè la fusió fos possible". Segons Pujol, hi ha molts petits municipis que no poden oferir els serveis mínims exigibles. En un altre ordre, Albert Serratosa apunta que és inviable el nombre actual de municipis, 946 només a Catalunya. Aquest tècnic assegura que a tot Anglaterra i el País de Gal·les, amb quaranta milions de persones censades, només hi ha 380 municipis.

Serratosa assegura que en una de les competències més importants que encara avui té un ajuntament, l'urbanisme, és "inviabile que cada corporació faci el propi pla d'urbanisme, perquè cadascú escombra cap a casa i aquest és un tema massa important per deixar-ho en mans d'interessos estrictament locals". Serratosa fa extensible la seva opinió a la resta de territoris dels Països Catalans, sobretot al País Valencià, on el nombre de municipis és de 540 per prop de quatre milions de persones.

El síndic Josep Maria Carreras té clar que cal començar a canviar el concepte i donar més competències als ajuntaments, perquè "és l'administració més propera al ciutadà".

La solució que s'ha donat des de fa temps és l'anunciada finestreta única. És a dir, que des del mateix ajuntament els ciutadans puguin dur a terme la majoria de tràmits administratius. Ara bé, les corporacions locals ja han alertat que per dur a terme aquest propòsit cal més recursos i encara és molt difícil fer determinats tràmits sense una presència física a l'administració en qüestió. El debat sembla lluny de resoldre's, si no és amb un gran acord polític de totes les forces que faci prevaldre els interessos generals i no pas el nombre de paperetes que cada partit pot obtenir en unes eleccions.

Carles Pont