

INFORME SOBRE LA SEGREGACIÓ DE MUNICIPIS A PETICIÓ DE L'AJUNTAMENT DE TORROELLA DE MONTGRÍ

Societat Catalana d'Ordenació del Territori

L'Ajuntament de Torroella, mitjançant un escrit del seu alcalde del 26 de febrer de 1993 adreçat a aquesta Societat, va sol·licitar:

«Com a President d'aquesta Societat, que tan vinculada es troba en qüestions d'ordenació territorial, us demano la redacció d'un Informe on figuri la postura que sobre les segregacions de municipis a Catalunya pren l'esmentada Societat, i especialment sobre el cas particular de Torroella de Montgrí-l'Estartit.»

La Junta de Govern, en sessió del dia 3 de maig de 1993, va acordar emetre l'Informe demanat. I la Societat, en una sessió tinguda el dia 2 de juny de 1993, a la qual van ser convocats tots el socis, va aprovar el present informe:

I. Els municipis catalans

La situació actual dels municipis catalans en relació amb el seu nombre d'habitants (cens del 1991) és com segueix:

Quadre 1: Municipis catalans segons el nombre d'habitants (cens del 1991)

	<i>Nombre d'habitants</i>	<i>Nombre de municipis</i>	<i>%</i>
Menys de	500	379	40,19
de 500 a	2.000	290	30,75
de 2.000 a	5.000	128	13,37
de 5.000 a	10.000	61	6,46
de 10.000 a	20.000	42	4,45
de 20.000 a	50.000	24	2,54
de 50.000 a	100.000	9	0,95
de 100.000 a	300.000	9	0,95
de 300.000 a	500.000	—	—
Més de	500.000	1	0,10
	Total	943	99,96

Quadre 2: Municipis catalans i la seva població (1991)

<i>Nombre d'habitants</i>		<i>Població</i>	<i>%</i>
Fins a	500	95.064	1,56
de	501 a 2.000	291.248	4,80
de	2.001 a 5.000	404.468	6,67
de	5.001 a 10.000	403.917	6,66
de	10.001 a 50.000	1.316.875	21,73
Més de	50.000	3.547.922	58,55
Total		6.059.494	99,97

Existeixen també a Catalunya 49 entitats municipals descentralitzades, amb la població següent:

Quadre 3: Entitats municipals descentralitzades (1993)

Menys de	100	28
de	100 a 500	17
de	500 a 1.000	2
de	1.000 a 2.000	—
de	2.000 a 3.000	—
de	3.000 a 4.000	1
de	4.000 a 5.000	1
Total		49

Aquestes entitats municipals descentralitzades estan en el territori del seu respectiu municipi i, per tant, el seu nombre ja és inclòs en el quadre 1, relatiu als municipis.

Catalunya té competència exclusiva en el règim local, la qual comprèn la funció legislativa i l'executiva, ambdues derivades de l'Estatut d'autonomia del 1979. La funció executiva inclou l'alteració dels termes municipals per decret del Consell Executiu, amb els informes previs de la Comissió de Delimitació Territorial i de la Comissió Jurídica Assessorada. El Consell Executiu va exercir aquesta funció a partir del mes d'octubre de 1987 perquè fins aleshores no es van constituir els dos òrgans indicats, si bé els efectius decrets resolent segregacions no van ser dictats fins a partir del mes de maig de 1989, essent l'última segregació aprovada per l'Estat la del nou municipi de Camarles, any 1979, segregat de Tortosa.

Posteriorment, la Generalitat ha aprovat les segregacions següents, si bé encara tramitades per l'Estat, però resoltes per decret del Consell Executiu:

Any 1981: Nou municipi de *l'Aldea*, segregat de Tortosa.

Any 1983: Nou municipi de *Sant Julià de Llorç i Bonmatí*, segregat d'Amer; nous municipis de *Salt* i *Sarrià de Ter*, segregats de Girona; nou municipi de *Vilanova del Vallès*, segregat dels municipis de Montornès del Vallès i la Roca del Vallès.

- Any 1989: Nou municipi de *Salou*, segregat del de Vila-seca i Salou que, encara que tramitat per l'Estat, la Generalitat va dictar Decret reiniciant l'expedient, essent després anul·lat per sentència i, executant aquesta, la Generalitat va dictar Decret aprovant la segregació.
- Any 1990: Nou municipi de *l'Ampolla*, segregat del Perelló, amb tramitació similar al cas anterior de Salou.

Posteriorment, la Generalitat va tramitar i va resoldre les peticions de segregació següents:

- Any 1991: Nou municipi de *Gimenells i el Pla de la Font*, segregat del d'Alpicat, aprovat per decret del Consell Executiu. El nou municipi és un poble construït per l'IRYDA i constituït en entitat local menor d'acord amb la Llei de creació d'aquests nous pobles. El municipi de *Palmerola* va ser fusionat, a petició de tots els seus vint veïns, amb el de les Lloses.
- Any 1993: Nou municipi de *Sant Julià de Cerdanyola*, segregat de Guardiola del Berguedà, dictant-se Decret de tràmit i nou Decret denegant la segregació, però aprovant la petició dels veïns de constituir una entitat local menor. Una sentència del Tribunal Contenciós de Barcelona acordà la segregació, actualment pendent de recurs al Tribunal Suprem, però la Generalitat, complint la decisió del mateix Tribunal, ha dictat Decret aprovant provisionalment la segregació.

Actualment (juny de 1993) s'està tramitant la segregació de *Ciutat Badia* dels municipis de Barberà del Vallès i de Cerdanyola del Vallès, la de *l'Estartit* de Torroella de Montgrí, la de *Bellaterra* de Cerdanyola del Vallès i la de *Sant Antoni de Mar* de Calonge.

II. Altres nivells d'Administració a Catalunya

A Catalunya hi ha, a més dels seus 943 municipis, altres nivells d'administració.

- Les quatre diputacions provincials.
- Les 41 comarques creades per la Llei 7/1987 (llevat de tres que tenen el mateix territori que les que es van crear el 1936).
- Els serveis territorials dels tretze departaments de la Generalitat, generalment d'àmbit provincial, però alguns no coincideixen amb les províncies.
- Els delegats del Govern de la Generalitat, un a cada província.
- El delegat del Govern de l'Estat a tot Catalunya.
- Quatre governadors civils, un per cada província.
- Les delegacions de diversos ministeris de l'Estat a Catalunya, generalment d'àmbit provincial però alguns d'àmbits territorials diferents.

I la possible creació futura de les regions, amb un àmbit territorial i en un nombre no determinats, que la Llei catalana 5/1987 anuncia, i que està pendent només del fet que Catalunya es constitueixi en una sola província (disposició addicional segona).

III. Els municipis espanyols

La situació exposada abans (apartat I), relativa al nombre de municipis catalans, és similar a la dels municipis de la resta del territori espanyol, en el qual (incloent-hi Catalunya) la distribució per habitants ofereix el quadre següent:

Quadre 4: Municipis espanyols segons els habitants (octubre 1992)

	<i>Nombre d'habitants</i>	<i>Nombre de municipis</i>	<i>%</i>
Fins a	5.000	6.972	86,23
de 5.001 a	20.000	827	10,22
de 20.001 a	50.000	176	2,17
de 50.001 a	100.000	55	0,68
Més de	100.000	55	0,68
Total		8.085	99,98

Les segregacions o agrupacions aprovades a Espanya des del 1950, dóna el resultat següent:

Quadre 5: Modificació en el nombre de municipis espanyols (octubre 1992)

	<i>Nombre de municipis</i>	<i>Diferències</i>
Any 1950	9.214	- 53
Any 1960	9.202	- 12
Any 1970	8.655	- 547
Any 1975	8.194	- 461
Any 1981	8.022	- 172
Any 1985	8.057	+ 35
Any 1986	8.056	- 1
Any 1987	8.063	+ 7
Any 1988	8.067	+ 4
Any 1989	8.070	+ 3
Any 1990	8.074	+ 4
Any 1991	8.081	+ 7
Any 1992	8.085	+ 4

Durant els anys 1950 a 1985 es va seguir una política de disminució del nombre de municipis, que va passar de 9.214 municipis (l'any 1950) a 8.022 municipis (l'any 1981), mentre que després s'ha tornat a incrementar.

Les agrupacions, les segregacions i les alteracions municipals són avui competència de les comunitats autònomes de Catalunya, País Basc, Galícia, Andalusia, Comunitat Valenciana i Navarra, en aquestes dues últimes amb una regulació menys clara, mentre que a la resta del territori espanyol continuen essent competència de l'Estat.

IV. Els municipis als països europeus

Aquest elevat nombre de municipis era una realitat també existent a molts països europeus a la primera meitat del present segle, tant en els basats en el sistema francès com en els altres. La situació oferia el quadre següent:

Quadre 6: Municipis europeus segons els habitants (any 1950)

	<i>Nombre de municipis</i>	<i>Mitjana d'habitants</i>
Àustria	3.879	1.936
Alemanya	24.512	2.501
Suècia	2.500	3.313
Holanda	1.014	13.751
Bèlgica	2.663	3.696
Itàlia	8.056	7.054
França	36.342	1.463
Dinamarca	1.387	3.677
Noruega	744	5.457
	* * *	
Espanya (1992)	8.085	4.668
Catalunya (1992)	944	6.311

(Si exclouem el municipi de Barcelona, la mitjana catalana d'habitants és de 4.682)

Els països indicats han adoptat reformes del seu mapa municipal durant la segona meitat del present segle, i tots s'han inclinat per la reducció de municipis, alguns dràsticament: *Dinamarca* (1962-1974) va reduir els seus 1.387 municipis a 275; *Suècia* (1952-1974) va reduir els seus 2.500 municipis a 278; *Noruega* (1974) va reduir els seus 444 municipis a 403; *Alemanya* (1980) va reduir els seus 24.512 municipis a 8.046; *Holanda* (1976-1982) va reduir els seus 1.014 municipis a 714 i són avui 647 (any 1993); *Bèlgica* (1961-1983) va reduir els seus 2.663 municipis a 589; *Àustria* (1962-1974) va reduir els seus 3.879 municipis a 2.314; *Anglaterra* (1974) va reduir les seves 1.244 unitats d'administració a 332, *Escòcia*, de 432 a 65, i *Gal·les*, de 168 a 37.

França no ha executat cap política directa de supressió o agrupació de municipis, si bé les lleis de 1971 i 1975 i altres disposicions han establert comunitats urbanes i districtes que, especialment en certes àrees, han assumit una part de les competències dels petits i mitjans municipis. *Itàlia* (1971-1976) tampoc ha reduït el nombre dels seus municipis, i ha creat només zones d'intervenció prioritària i comunitats de muntanya, per intentar complir els serveis que no poden executar els seus nombrosos municipis.

En quasi tots els països indicats hi ha règims especials per a les àrees metropolitanes, amb organismes que assumeixen, totalment o parcialment, les competències dels municipis que les integren.

V. Funció legislativa del Parlament de Catalunya

Des de l'assumpció de la funció legislativa derivada de l'Estatut d'autonomia sobre règim local a Catalunya, el Parlament de Catalunya ha aprovat, a més d'altres disposicions que no incideixen directament en una regulació global, la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya; la Llei 6/1987, del 4 d'abril, sobre organització comarcal de Catalunya; i la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials.

Pel que fa a la qüestió de les segregacions o a les alteracions de municipis, l'esmentada Llei 8/1987 segueix essencialment el mateix criteri que l'anterior Llei de bases de l'Estat espanyol, 7/1985, com després indicarem.

VI. La creació de nous municipis per segregació

El nombre adequat de municipis per al compliment dels serveis públics ha d'estar en funció, principalment, dels serveis que la Llei obliga que els municipis compleixin, fet que està també en relació amb els serveis públics que s'atribueixen a altres nivells de l'Administració. La Constitució del 1978 consagra l'existència dels municipis i les diputacions i n'estableix el principi d'autonomia, però res no disposa sobre el nombre d'aquelles entitats o els nivells d'administració. Els estatuts d'autonomia de Catalunya, el País Basc, Galícia, Andalusia i la Comunitat Valenciana declaren (com abans hem exposat) que el règim local és competència exclusiva d'aquestes comunitats, d'una manera similar a la major part d'estats que tenen una constitució federal.

La Llei espanyola 7/1985 de Bases de règim local, ultra referir-se al principi d'autonomia (article 2), estableix diferents serveis mínims que han de complir necessàriament tots els municipis, segons els seus habitants (poblacions inferiors a 5.000, 20.000 i 50.000 habitants), però admet que els que no els puguin complir demanin la seva dispensa a la comunitat autònoma respectiva, sense imposar a aquesta l'obligació de complir-los, i afirma que les diputacions han d'assistir preferentment als municipis per al compliment dels serveis mínims (articles 25 i 26).

La Llei catalana 8/1987, ultra declarar el principi d'autonomia (article 3r), repeteix exactament els mateixos serveis mínims amb una idèntica distribució poblacional (poblacions inferiors a 5.000, 20.000 i 50.000 habitants). Estableix igualment la possible dispensa de compliment per als municipis que no puguin complir els serveis mínims obligatoris, però atribueix a la comarca el compliment dels serveis que no puguin executar els municipis, amb un règim diferent per l'atorgament de la dispensa i estableix tres supòsits quasi automàtics de reconeixement d'aquesta situació (articles 65 i 66). Però sempre sotmesa al consentiment dels municipis l'assumpció de la comarca dels seus serveis, per imposició de la llei espanyola de bases.

Els textos legals indicats estableixen el principi d'autonomia d'acord amb la Constitució, la qual el reconeix per a les comunitats autònomes, les diputacions i els municipis. El seu contingut és que aquestes entitats poden regular la forma i les modalitats per executar els serveis que tenen legalment encomanats, com indica el precepte constitucional (article 137, «para la gestió de sus respectivos intereses»). Per tant, el principi d'autonomia no és contrari al fet que la llei atribueixi competèn-

cies a les diferents administracions per al compliment dels serveis públics, ni que es regulin les segregacions, les alteracions i la constitució de nous municipis. Aquest principi no dóna dret a qualsevol comunitat a constituir-se en nou municipi, sinó que aquest dret pot ser limitat per la llei.

Considerem, pel que fa només al tema limitat d'aquest Informe, que és necessària la limitació de possibles segregacions de municipis amb disposicions més restrictives que les que estableixen les lleis actuals, per les raons que tot seguit exposem.

Tot municipi ha de disposar, indispensablement, dels mitjans necessaris per complir amb eficàcia els serveis que té legalment encomanats (organització, mitjans econòmics i personals i d'altres), compliment que cada vegada exigeix uns nivells més alts d'eficàcia i de rendiment socials i, consegüentment, de més mitjans. Un municipi és —en certa manera— una empresa que dóna uns serveis produint diferents productes (serveis públics) en relació amb unes necessitats concretes (població, territori, activitat i altres) i a uns preus determinats (impostos municipals i ajuts d'altres administracions i institucions). Tota segregació municipal comporta que les dues noves «empreses» han de continuar «fabricant» els mateixos productes (serveis legalment obligatoris), i la segregació duplica els serveis generals (organització, direcció i oficines) per produir els mateixos serveis.

Per tant, tota segregació divideix en dos un municipi, i és impossible de pretendre que en resultin beneficiants alhora els dos nous municipis; la realitat és que tots dos, o si més no un dels dos, en resulten perjudicats per l'encariment dels serveis. Un problema addicional és la distribució desigual de les bases fiscals de la residència (especialment secundària) i de l'activitat econòmica (polígons industrials i comerços) entre els dos nous municipis. I tot això és encara més evident si la segregació afecta municipis que són de dimensions mitjanes o petites, com són la major part de les segregacions que s'han plantejat a Catalunya des del 1978.

Les segregacions han estat defensades (llevat de supòsits especialíssims) al·legant que l'entitat que es vol segregar ja havia estat municipi, que és possible equiparar-se amb municipis existents, que compleixen els requisits legals establerts i en què el principi d'autonomia els dóna dret a la segregació. És essencial posar en relleu que els límits legals que, per a la segregació, avui estableixen les normes vigents no han pogut evitar, a Catalunya i a Espanya, des de fa anys, nombroses noves segregacions, malgrat incompliments evidents, com és (entre d'altres) la separació territorial. I els tribunals, sense una norma legal clara i —en part— aplicant també impròpiament aquell principi d'autonomia, han atorgat noves segregacions.

La realitat del país és, però, que els 798 municipis catalans de menys de 5.000 habitants (el 84 %) no disposen de mitjans autèntics per complir els serveis mínims que tenen legalment atribuïts (enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueres, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques i control d'aliments i begudes), i que ni les comarques a Catalunya, ni les diputacions a Espanya les compleixen per raons que ara podem examinar, però essencialment derivades del fet de no existir una norma clara que els atribueixi la competència per executar els serveis que els petits municipis és impossible, des de fa anys, que compleixin.

Per tant, una acció de redreçament del país per millorar la situació actual, com han fet tants països europeus, i —més encara— per no empitjorar-la amb nous municipis, ha de partir del principi de no autoritzar noves segregacions, perquè totes les

reformes europees d'aquest segle (abans esmentades) s'han orientat en el sentit indicat, i totes han reduït, algunes amb més intensitat que d'altres, el nombre de municipis. Catalunya i Espanya no tenen raons autèntiques per defensar que la seva realitat sigui diferent de la de tants països, que han afrontat exactament el mateix problema durant el present segle.

Cal una Llei Parlament de Catalunya que doni els mínims de referència de població resident o altres indicadors de dimensió urbana per autoritzar segregacions en les diferents situacions territorials de Catalunya (muntanya, costa, zona metropolitana i altres) i cal, en qualsevol cas, que no s'autoritzi segregacions per sota dels 5.000 habitants. Aquest principi seria, alhora, una voluntat de potenciar les unitats administratives més bàsiques d'acord amb aquest nombre d'habitants, el que considerem notòriament positiu. Catalunya pot aprovar aquesta Llei perquè té competència exclusiva sobre el règim local, i perquè la Llei espanyola de bases de règim local no consagra el nombre actual de municipis ni el d'altres entitats locals. Les comunitats autònomes de Navarra (Llei del 2 juliol 1990, article 16) i de Castella-la Manxa (Llei del 14 març 1991, article 15) van establir un mínim de 1.000 habitants per constituir un nou municipi.

Si, al contrari, persisteix la situació actual, en la qual no hi ha cap autèntic límit territorial, poblacional, econòmic o d'altra mena per crear nous municipis, tot barri, nucli, parròquia, districte municipal i nombrosos altres podran demanar la segregació, i és possible que l'assoleixin per decisió del govern o dels tribunals, la qual pot incrementar, sense límit, el nombre de municipis i empitjorar un problema que ja avui és greu. El futur del nostre país seria d'increment constant del nombre d'entitats en el nivell bàsic de l'administració, la qual cosa considerem que ja, des d'ara, cal evitar.

És comprensible que algunes comunitats vulguin regular els seus propis serveis, però és perjudicar-les, a elles i al país, autoritzar la creació d'un nou municipi perquè, d'acord amb les lleis vigents, haurà d'executar uns serveis que és manifest que no podran complir. I això és portar el principi d'autonomia més enllà del seu autèntic contingut.

VII. La segregació de l'Estartit del municipi de Torroella de Montgrí

La segregació que està actualment en tràmit per constituir un municipi nou a l'Estartit, segregant-lo de Torroella de Montgrí, atribueix 2.737 hectàrees a l'Estartit, i en queden 3.797 a Torroella de Montgrí; atribueix 1.359 habitants a l'Estartit, i en queden 5.525 a Torroella de Montgrí; i preveu uns ingressos del 56,8 % per a l'Estartit i del 43,2 % per a Torroella. Pel que fa a la configuració territorial, l'Estartit proposa que el seu territori quedi integrat pel nucli costaner de l'Estartit i per una àrea concèntrica al seu voltant, que engloba unes 4/5 parts de la costa total que avui és del municipi de Torroella.

Aquesta segregació constituïria un nou municipi de 1.359 habitants (l'Estartit) i un altre de 5.525 habitants (Torroella de Montgrí), sense que sigui objecte d'aquest informe examinar si hi concorren o no les exigències legals que justifiquen aquesta segregació. Pel que abans hem exposat i pel que indica la conclusió tercera posterior som contraris a atorgar la indicada segregació.

VIII. Conclusions

En aquesta situació, i com a conclusió de les anteriors consideracions, la Societat Catalana d'Ordenació del Territori declara:

- 1^a Qualsevol segregació que es produeixi en els municipis catalans agreuja el problema actual de l'excessiu nombre de municipis existents, el qual, juntament amb la modificació de les competències, havia d'haver exigít fa anys, a Catalunya i a Espanya, una acció de govern i legislativa decidida i clara, similar a la que han adoptat molts països europeus davant del mateix problema.
- 2^a Tota segregació crea una nova entitat per executar els mateixos serveis del municipi anterior i encareix la prestació d'aquests serveis, com a mínim, en la part que es duplicaran els serveis generals, i incrementa les despeses col·lectives en altres ordres de coses. Per tant, no es considera recomanable aprovar cap nova segregació.
- 3^a Ens pronunciem desfavorablement a la creació del municipi de l'Estartit, segregat del municipi de Torroella de Montgrí.
- 4^a Demanem al Govern de la Generalitat que proposi al Parlament de Catalunya una llei que doni els mínims de referència de població resident o altres indicadors de dimensió urbana per autoritzar segregacions en les diferents situacions territorials de Catalunya (muntanya, costa, zona metropolitana i altres); i que, en qualsevol cas, no autoritzi la creació de nous municipis de població inferior als 5.000 habitants; que redueixi els serveis que han d'executar els municipis de població a l'entorn dels 5.000 habitants, i que atribueixi clarament a les comarques o a una altra entitat supramunicipal la competència per executar els serveis que —des de fa anys— no poden executar un gran nombre dels municipis catalans. I, si calgués, exigint les reformes legals bàsiques per assolir aquests objectius.
- 5^a Demanem a les associacions de municipis, als partits polítics, a les institucions i als estudiosos que col·laborin a trobar les solucions més adients al problema dels municipis catalans, i també al problema de l'excessiu nombre, a Catalunya, d'altres nivells d'administració per al compliment dels serveis públics. Així mateix, demanem que tothom ajudi a crear un consens general sobre aquestes qüestions, sense el qual és difícil assolir solucions eficaces.

Aquest Informe és emès a la ciutat de Barcelona el dia 4 de juny del 1993.

Tomàs Pou i Viver
President

