

INFORME SOBRE LA SEGREGACIÓN DE MUNICIPIOS A PETICIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TORROELLA DE MONTGRÍ

Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio

El Ayuntamiento de Torroella de Montgrí, mediante escrito de su alcalde de 26 de febrero de 1993 dirigido a esta Sociedad, solicitó:

«Como Presidente de esta Sociedad, que se encuentra tan vinculada en cuestiones de ordenación territorial, le pido la redacción de un Informe en el que figure la postura que toma la citada Sociedad sobre las segregaciones de municipios en Cataluña y, especialmente, sobre el caso particular de Torroella de Montgrí-L'Estartit.»

La Junta de Gobierno, en sesión del día 3 de mayo de 1993, acordó emitir el Informe solicitado. Y la Sociedad, en sesión celebrada el día 2 de junio de 1993, a la que fueron convocados todos los socios, aprobó el presente Informe:

I. Los municipios catalanes

La situación actual de los municipios catalanes en relación con el número de habitantes (censo de 1991) es como sigue:

Cuadro 1: Municipios catalanes según el número de habitantes (censo de 1991)

<i>Número de habitantes</i>		<i>Número de municipios</i>	<i>%</i>
Menos 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	—	—
Más de	500.000	1	0,10
Total		943	99,96

Cuadro 2: Municipios catalanes y su población (1991)

<i>Número de habitantes</i>		<i>Población</i>	<i>%</i>
Hasta	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
Más de	50.000	3.574.922	58,55
Total		6.059.494	99,97

Existen también en Cataluña 49 entidades municipales descentralizadas con la siguiente población:

Cuadro 3: Entidades municipales descentralizadas (1993)

Menos 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

Estas entidades municipales descentralizadas se encuentran en el territorio de su respectivo municipio y, por tanto, su número ya está incluido en el cuadro 1, relativo a los municipios.

Cataluña tiene competencia exclusiva en régimen local, competencia que abarca las funciones legislativa y ejecutiva, ambas derivadas del Estatuto de Autonomía de 1979. La función ejecutiva incluye la alteración de los términos municipales por decreto del Consejo Ejecutivo, con los informes previos de la Comisión de Delimitación Territorial y de la Comisión Jurídica Asesora. El Consejo Ejecutivo ejerció dicha función a partir del mes de octubre de 1987, puesto que hasta entonces no se constituyeron los dos órganos indicados, si bien los efectivos decretos resolviendo segregaciones no fueron dictados hasta el mes de mayo de 1989, siendo la última segregación aprobada por el Estado la del nuevo municipio de Camarles, en 1979, segregado de Tortosa.

Posteriormente, la Generalidad ha aprobado las siguientes segregaciones, que, aunque siguen siendo tramitadas por el Estado, se resuelven por decreto del Consejo Ejecutivo:

Año 1981: Nuevo municipio de L'Aldea, segregado de Tortosa.

Año 1983: Nuevo municipio de Sant Julià de Llorç i Bonmatí, segregado de Amer; nuevos municipios de Salt y Sarrià de Ter, segregados de Girona; nuevo

municipio de Vilanova del Vallès, segregado de los municipios de Montornès del Vallès y La Roca del Vallès.

- Año 1989: Nuevo municipio de Salou, segregado del de Vila-seca i Salò en relación con el cual, aunque tramitado por el Estado, la Generalidad dictó decreto reiniciando el expediente, siendo después anulado por sentencia y, ejecutándola, la Generalidad dictó decreto aprobando la segregación.
- Año 1990: Nuevo municipio de L'Ampolla, segregado de El Perelló, con tramitación similar al caso anterior de Salou.

Posteriormente, la Generalidad tramitó y resolvió las siguientes peticiones de segregación:

- Año 1991: Nuevo municipio de Gimènells i El Pla de la Font, segregado del de Alpicat, aprobado por decreto del Consejo Ejecutivo. El nuevo municipio es un pueblo construido por IRYDA y constituido en entidad local menor conforme a la Ley de creación de estos nuevos pueblos. El municipio de Palmerola se fusionó, a petición de sus veinte vecinos, con el de Les Lloses.
- Año 1993: Nuevo municipio de Sant Julià de Cerdanyola, segregado de Guardiola de Berguedà, dictándose Decreto de trámite y nuevo Decreto denegando la segregación, pero aprobando la petición de los vecinos de constituir una entidad local menor. Una sentencia del Tribunal de lo contencioso de Barcelona acordó la segregación, actualmente pendiente de recurso en el Tribunal Supremo, pero la Generalidad, cumpliendo la decisión del propio Tribunal, ha dictado Decreto aprobando provisionalmente la segregación.

Actualmente (junio de 1993) se está tramitando la segregación de Ciutat Badia de los municipios de Barberà del Vallès y de Cerdanyola del Vallès, la de L'Estartit de Torroella de Montgrí, la de Bellaterra de Cerdanyola del Vallès y la de Sant Antoni de Mar de Calonge.

II. Otros niveles de administración en Cataluña

En Cataluña hay, además de sus 943 municipios, otros niveles de administración.

- Las cuatro diputaciones provinciales.
- Las 41 comarcas creadas por la Ley 7/1987 (excepto tres que tienen el mismo territorio que las que se crearon en 1936).
- Los servicios territoriales de los trece departamentos de la Generalidad, generalmente de ámbito provincial, pero algunos de ellos no coinciden con las provincias.
- Los delegados del Gobierno de la Generalidad, uno en cada provincia.
- El delegado del Gobierno del Estado en Cataluña.
- Cuatro gobernadores civiles, uno por cada provincia.
- Las delegaciones de diversos ministerios del Estado en Cataluña, generalmente de ámbito provincial, pero algunos de ámbitos territoriales diferentes.

Y la posible creación futura de las regiones, con un ámbito territorial y en un número no determinado, que la Ley catalana 5/1987 anuncia, y que está pendiente tan sólo de que Cataluña se constituya en una sola provincia (disposición adicional segunda).

III. Los municipios españoles

La situación expuesta anteriormente (apartado I), relativa al número de municipios catalanes, es similar a la de los municipios del resto del territorio español, en el que (incluida Cataluña) la distribución por habitantes ofrece el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Municipios españoles según los habitantes (octubre 1992)

<i>Número de habitantes</i>		<i>Número de municipios</i>	<i>%</i>
Hasta	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
Más de	100.000	55	0,68
Total		8.085	99,98

Las segregaciones o agrupaciones aprobadas en España desde 1950 dan el siguiente resultado:

Cuadro 5: Modificación en el número de municipios españoles (octubre 1992)

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

Durante los años 1950 a 1985 se siguió una política de disminución del número de municipios, que pasó de 9.214 municipios (año 1950) a 8.022 municipios (año 1981), mientras que después se ha vuelto a incrementar.

Las agrupaciones, segregaciones y alteraciones municipales actualmente son competencia de las comunidades autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Navarra, en estas dos últimas con una regulación menos clara, mientras que en el resto del territorio español continúan siendo competencia del Estado.

IV. Los municipios en los países europeos

Este elevado número de municipios era una realidad también existente en muchos países europeos durante la primera mitad del presente siglo, tanto en los basados en el sistema francés como en los demás. La situación ofrecía el siguiente cuadro:

Cuadro 6: Municipios europeos según los habitantes (año 1950)

	<i>Número de municipios</i>	<i>Promedio de habitantes</i>
Austria	3.879	1.936
Alemania	24.512	2.501
Suecia	2.000	3.313
Holanda	1.014	13.751
Bélgica	2.663	3.696
Italia	8.056	7.054
Francia	36.342	3.677
Dinamarca	1.387	3.677
Noruega	744	5.457
	* * *	
España (1992)	8.085	4.668
Cataluña (1992)	944	6.311

(Si excluimos el municipio de Barcelona el promedio catalán de habitantes es de 4.682.)

Los países indicados han adoptado reformas de su mapa municipal durante la segunda mitad del presente siglo, inclinándose todos por la reducción de municipios, algunos drásticamente: Dinamarca (1962-1974) redujo sus 1.387 municipios a 275; Suecia (1952-1974) redujo sus 2.500 municipios a 278; Noruega (1974) redujo sus 444 a 403; Alemania (1980) redujo sus 24.512 municipios a 8.046; Holanda (1976-1982) los redujo de 1.014 a 714, siendo actualmente 647 (1993); Bélgica (1961/1983) redujo sus 2.663 municipios a 589; Austria (1962-1974) los redujo de 3.879 a 2.314; Inglaterra (1974) redujo sus 1.244 unidades de administración a 332, Escocia, de 432 a 65, y Gales, de 168 a 37.

Francia no ha ejecutado ninguna política directa de supresión o agrupación de municipios, si bien las leyes de 1971 y 1975, y demás disposiciones han establecido comunidades urbanas y distritos que, especialmente en ciertas áreas, han asumido una parte de las competencias de los pequeños y medianos municipios. Italia (1971-1976) tampoco ha reducido el número de municipios, creando tan sólo zonas de intervención

prioritaria y comunidades de montaña para intentar cumplir los servicios que no pueden ejecutar sus numerosos municipios.

En casi todos los países indicados existen regímenes especiales para las áreas metropolitanas, con organismos que asumen, total o parcialmente, las competencias de los municipios que las integran.

V. Función legislativa del Parlamento de Cataluña

Desde la asunción de la función legislativa derivada del Estatuto de autonomía sobre régimen local en Cataluña, el Parlamento de Cataluña ha aprobado, además de otras disposiciones que no inciden directamente en una regulación global, la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña; la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre organización comarcal de Cataluña, y la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales.

En cuanto a la cuestión de las segregaciones o alteraciones de municipios, la mencionada Ley 8/1987 sigue esencialmente el mismo criterio que la anterior Ley 7/1985, de bases del Estado español, como indicaremos más adelante.

VI. La creación de nuevos municipios por segregación

El número adecuado de municipios para el cumplimiento de los servicios públicos debe estar en función, principalmente, de los servicios que la Ley obliga a que los municipios cumplan, hecho que también está en relación con los servicios públicos que se atribuyen a otros niveles de la Administración. La Constitución de 1978 consagra la existencia de los municipios y diputaciones, y establece su principio de autonomía, pero no dispone nada en relación con su número o los niveles de administración. Los estatutos de autonomía de Cataluña, el País Vasco, Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana declaran (como hemos expuesto anteriormente) que el régimen local es competencia exclusiva de estas comunidades, de manera similar a la mayoría de estados que tienen una constitución federal.

La Ley española 7/1985, de bases de régimen local, además de referirse al principio de autonomía (art. 2), establece distintos servicios mínimos que deben cumplir necesariamente todos los municipios, según sus habitantes (poblaciones inferiores a 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes), pero admite que los que no los puedan cumplir pidan su dispensa a la comunidad autónoma respectiva, sin imponerle a la misma la obligación de cumplirlos, y afirma que las diputaciones deben asistir preferentemente a los municipios para el cumplimiento de los servicios mínimos (art. 25 y 26).

La Ley catalana 8/1987, además de declarar el principio de autonomía (art. 3), repite exactamente los mismos servicios mínimos con una idéntica distribución poblacional (poblaciones inferiores a 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes). Establece igualmente la posible dispensa de cumplimiento para los municipios que no puedan cumplir los servicios mínimos obligatorios, pero atribuye a la comarca el cumplimiento de los servicios que no puedan ejecutar los municipios, con un régimen diferente para el otorgamiento de la dispensa, y establece tres supuestos casi automáticos

de reconocimiento de tal situación (art. 65 y 66). Pero siempre sometida al consentimiento de los municipios la asunción de sus servicios por parte de la comarca, por imposición de la Ley española de bases.

Los textos legales indicados establecen el principio de autonomía según la Constitución, que lo reconoce para las comunidades autónomas, diputaciones y municipios. Su contenido es que tales entidades pueden regular la forma y modalidades para ejecutar los servicios que tienen legalmente encomendados, como indica el precepto constitucional (art. 137, «para la gestión de sus respectivos intereses»). Por lo tanto, el principio de autonomía no es contrario a que la ley atribuya competencias a las diferentes administraciones para el cumplimiento de los servicios públicos, ni a que se regulen las segregaciones, las alteraciones y la constitución de nuevos municipios. Este principio no da derecho a toda comunidad a constituirse en nuevo municipio, sino que la ley puede limitar este derecho.

Consideramos, en lo concerniente al tema limitado de este Informe, que es necesaria la limitación de posibles segregaciones de municipios con disposiciones más restrictivas que las establecidas en las leyes actuales, por las razones que exponemos a continuación.

Cualquier municipio debe disponer, indispensablemente, de los medios necesarios para cumplir con eficacia los servicios que tiene legalmente encomendados (organización, medios económicos y personales y demás), cumplimiento que cada vez exige unos niveles más altos de eficacia y de rendimiento sociales y, por consiguiente, de más medios. Un municipio es, en cierto modo, una empresa que presta unos servicios produciendo diversos productos (servicios públicos) en relación con unas necesidades concretas (población, territorio, actividad y demás) y a unos precios determinados (impuestos municipales y ayudas de otras administraciones e instituciones). Toda segregación municipal conlleva que las dos nuevas «empresas» deban continuar «fabricando» los mismos productos (servicios legalmente obligatorios), duplicando la segregación los servicios generales (organización, dirección y oficinas) para producir los mismos servicios.

Por tanto, toda segregación divide en dos un municipio, y es imposible pretender que resulten beneficiados al mismo tiempo los dos nuevos municipios; en realidad, los dos, o como mínimo uno de ellos, resultan perjudicados por el encarecimiento de los servicios. Un problema adicional es la distribución desigual de las bases fiscales de residencia (especialmente secundaria) y de la actividad económica (polígonos industriales y comercios) entre los dos nuevos municipios. Y todo ello es aún más evidente si la segregación afecta a municipios de dimensiones pequeñas o medianas, como sucede en la mayoría de segregaciones que se han planteado en Cataluña desde 1978. Las segregaciones han sido defendidas (excepto en supuestos muy especiales) alegando que la entidad que quiere segregarse ya había sido un municipio, que es posible equipararse con municipios existentes, que cumplen los requisitos legales establecidos y que el principio de autonomía les da el derecho a la segregación. Es esencial poner de relieve que los límites legales que, para la segregación, actualmente establecen las normas vigentes no han podido evitar, en Cataluña y en España, desde hace años, numerosas segregaciones, a pesar de incumplimientos evidentes, como es, entre otras, la separación territorial. Y los tribunales, sin una norma legal clara y, en parte, aplicando también impropriamente el principio de autonomía, han otorgado nuevas segregaciones.

La realidad del país, sin embargo, es que los 798 municipios catalanes de menos de 5.000 habitantes (el 84%) y los 6.972 españoles de la misma población (el 86%) no disponen de medios auténticos para cumplir los servicios mínimos que tienen legalmente atribuidos (alumbrado público, cementerio, recogida de basura, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, cloacas, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de las vías públicas, y control de alimentos y bebidas), y que ni las comarcas en Cataluña, ni las diputaciones en España las cumplen por razones que ahora no podemos examinar, pero esencialmente derivadas del hecho de no existir una norma clara que les atribuya la competencia para ejecutar los servicios que los pequeños municipios no pueden cumplir desde hace años.

Por tanto, una acción de recuperación del país para mejorar la situación actual, como ha ocurrido en otros tantos países europeos, y, más aún, para no empeorarla con nuevos municipios, debe partir del principio de no autorizar nuevas segregaciones, porque todas las reformas europeas del presente siglo (antes mencionadas) se han orientado en el sentido indicado, reduciendo todas, algunas con mayor intensidad que otras, el número de municipios. Cataluña y España no tienen razones auténticas para defender que su realidad sea diferente de la de tantos países, que han hecho frente exactamente al mismo problema durante este siglo.

Es necesaria una Ley del Parlamento de Cataluña que establezca los límites de referencia de población residente o demás indicadores de dimensión urbana para autorizar segregaciones en las distintas situaciones territoriales de Cataluña (montaña, costa, zona metropolitana y demás) y, en todo caso, es preciso que no se autoricen segregaciones por debajo de los 5.000 habitantes. Este principio sería, al mismo tiempo, una voluntad de potenciar las unidades administrativas más básicas según el número de habitantes, lo que consideramos notablemente positivo. Cataluña puede aprobar dicha Ley porque tiene competencia exclusiva sobre el régimen local, y porque la Ley española de bases de régimen local no consagra el número actual de municipios ni el de otras entidades locales. Las comunidades autónomas de Navarra (Ley de 2 de julio de 1990, art. 16) y de Castilla-La Mancha (Ley de 14 de marzo de 1991, art. 15) establecieron un mínimo de 1.000 habitantes para constituir un nuevo municipio.

Si, al contrario, persiste la situación actual, en la que no hay ningún auténtico límite territorial, poblacional, económico o de ningún otro tipo para la creación de nuevos municipios, cualquier barrio, núcleo, parroquia, distrito municipal y demás podrán pedir la segregación, y es posible que la consigan por decisión del gobierno o de los tribunales, lo que puede incrementar sin límite el número de municipios y empeorar un problema que hoy en día ya es grave. El futuro de nuestro país sería de incremento constante del número de entidades en el nivel básico de la administración, cosa que consideramos que debe detenerse a partir de ahora mismo.

Es comprensible que algunas comunidades quieran regular sus propios servicios, pero es perjudicarlas, a ellas y al país, autorizar la creación de un nuevo municipio porque, de conformidad con las leyes vigentes, deberá ejecutar unos servicios que es manifiesto que no podrán cumplir. Y esto es llevar el principio de autonomía más allá de su auténtico contenido.

VII. La segregación de L'Estartit del municipio de Torroella de Montgrí

La segregación que está actualmente en trámite para constituir un nuevo municipio en L'Estartit, segregándolo de Torroella de Montgrí, atribuye 2.737 hectáreas a L'Estartit, quedando 3.797 a Torroella de Montgrí. Atribuye 1.359 habitantes a L'Estartit, y 5.525 a Torroella de Montgrí. Prevé unos ingresos del 56,8% para L'Estartit y del 43,2% para Torroella. En cuanto a la configuración territorial, L'Estartit propone que su territorio quede integrado por el núcleo costero de L'Estartit y por una área concéntrica a su alrededor, que engloba unas 4/5 partes de la costa total que actualmente es del municipio de Torroella.

Esta segregación constituiría un nuevo municipio de 1.359 habitantes (L'Estartit) y otro de 5.525 (Torroella de Montgrí), sin que sea objeto del presente Informe examinar si concurren o no las exigencias legales que justifican tal segregación. Por lo que hemos expuesto anteriormente y por lo que indica la conclusión tercera posterior, somos contrarios a otorgar la indicada segregación.

VIII. Conclusiones

En esta situación, y como conclusión de las anteriores consideraciones, la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio declara:

1. Cualquier segregación que se produzca en los municipios catalanes agrava el problema actual del excesivo número de municipios existentes, lo cual, junto con la modificación de las competencias, debía haber exigido hace años, en Cataluña y en España, una acción de gobierno y legislativa decidida y clara, similar a la que han adoptado muchos países europeos ante el mismo problema.
2. Toda segregación crea una nueva entidad para ejecutar los mismos servicios del municipio anterior, encareciendo la prestación de tales servicios, como mínimo, en cuanto se duplicarán los servicios generales, e incrementando los gastos colectivos en otro orden de cosas. Por tanto, no se considera recomendable aprobar ninguna nueva segregación.
3. Nos pronunciamos desfavorablemente en la creación del municipio de L'Estartit, segregado del municipio de Torroella de Montgrí.
4. Pedimos al Gobierno de la Generalidad que proponga al Parlamento de Cataluña una ley que establezca los mínimos de referencia de población residente o demás indicadores de dimensión urbana para autorizar segregaciones en las diferentes situaciones territoriales de Cataluña (montaña, costa, zona metropolitana y demás); y que, en cualquier caso, no autorice la creación de nuevos municipios de población inferior a los 5.000 habitantes; que reduzca los servicios que deben ejecutar los municipios de población alrededor de los 5.000 habitantes y que atribuya claramente a las comarcas o a otra entidad supramunicipal la competencia para ejecutar los servicios que, desde hace años, no pueden ejecutar gran parte de los municipios catalanes. Y, si fuera preciso, exigiendo las reformas legales básicas para conseguir tales objetivos.

5. Pedimos a las asociaciones de municipios, a los partidos políticos, a las instituciones y a los estudiosos que colaboren a hallar las soluciones más indicadas al problema de los municipios catalanes, y también al problema del excesivo número, en Cataluña, de otros niveles de administración para el cumplimiento de los servicios públicos. Asimismo, pedimos que todos ayuden a crear un consenso general sobre estas cuestiones, sin el cual es difícil alcanzar soluciones eficaces.

El presente Informe se ha emitido en la ciudad de Barcelona, el día 4 de junio de 1993.

Tomàs Pou
Presidente