

EPÍLOGO

1. ASPECTOS CRÍTICOS Y MEJORABLES DEL ESQUEMA PROPUESTO

1ª) Hay que reparar en la inexistencia de una teoría que pueda explicar satisfactoriamente los valores que deben aplicarse en cada caso a los exponentes empleados en las fórmulas del modelo gravitatorio de comarcalización y regionalización. Básicamente, la justificación del modelo gravitatorio reside en que la interacción existente entre dos poblaciones cualesquiera puede suponerse en razón directa con su tamaño o masa (permaneciendo todo lo demás igual) y en razón inversa de la distancia que las separa (puesto que toda distancia implica fricción, inconvenientes y, en suma, coste). Todas las particularidades que se le atribuyan (como la definición de masa relevante y distancia, la asignación de exponentes y ponderaciones, etc.) requieren una contrastación amplia, sistemática y exhaustiva en estudios empíricos realizados al efecto. Puede concluirse, pues, que dicho modelo posee el defecto superable de la falta de experiencia respecto a los valores de los coeficientes o exponentes de ponderación, cuya variación puede alterar notablemente los resultados.

2ª) En nuestro estudio hemos aceptado la simplificación de que toda la actividad económica de las comarcas (producción y consumo intra-comarcal) se halla concentrada en su correspondiente cabecera de comarca. Lo mismo se ha considerado por lo que se refiere a los municipios. La determinación más exhaustiva de los centros de masas correspondientes podría alterar también ligeramente los resultados obtenidos.

3ª) De no tener en cuenta el espacio, los sistemas macroeconómicos comarcales pueden llegar a ignorar peligrosamente el significado profundo de la diferenciación espacial dentro de una misma comarca, así como el hecho de que algunos municipios o subcomarcas obtengan importantes economías externas como consecuencia de la concentración industrial. Todo esto exige el reconocimiento de las distancias que separan a las diversas comarcas,

medidas a través de los tiempos de desplazamiento (por la vía de comunicación más relevante o bien por la media ponderada de todas ellas) entre sus respectivos centros de masas (en nuestro estudio ello se realiza sólo midiendo las distancias en línea recta sobre el mapa o bien por la carretera más relevante) así como el de la carencia de homogeneidad en la distribución de las actividades económicas dentro de cada comarca.

4ª) La determinación del punto de aplicación de la fuerza-peso de un cuerpo cualquiera -que, en nuestro caso, asimilamos a la comarca o a la región- puede realizarse como resultante de los "pesos" de todas y cada una de las partes en que aquél se supone descompuesto, o sea, los municipios. En este caso, el baricentro recibirá el nombre de "centro de gravedad comarcal o regional". Desde un punto de vista puramente teórico y simplificador, la determinación de la posición del "centro de gravedad territorial" podría resultar un problema sencillo si se supone que dicha unidad territorial (comarca, región o nación) es homogénea y posee un centro de simetría, por lo que su centro de gravedad debe coincidir con aquél, dado que la resultante de todos los pesos elementales de las partículas simétricas del territorio estudiado pasará por dicho centro de simetría. Si la comarca o región sólo poseyeran eje de simetría, su centro de gravedad, por razones análogas, debería hallarse situado sobre el expresado eje. No obstante, ni la homogeneidad en la distribución de las masas de población o de renta ni la configuración espacial simétrica constituyen características tradicionales de las unidades territoriales que nos ocupan.

5ª) En el estudio de los flujos económicos circulantes por los ejes comunicativos territoriales se ha partido del triple supuesto restrictivo de que: a) No se produzcan ganancias, pérdidas o devaluaciones incontroladas del mismo a lo largo de su trayectoria por el tramo del eje comunicativo territorial. b) La densidad de la masa económica sea la misma en todos los puntos del eje. Ello resulta ciertamente hipotético habida cuenta de que el precio de las mercancías o servicios circulantes es diferente, a salvo de la consideración de su valor promedio para un período de tiempo suficientemente largo. c) La hipótesis expresada de constancia del caudal económico entre los diferentes puntos o lugares geográficos de un eje comunicativo territorial, debe entenderse como coyuntural o referida a un período determinado de tiempo y para unas concretas fuerzas económicas de demanda y oferta de la masa desplazable de bienes y servicios. Trátase, pues, de un modelo más bien estático que dinámico.

6ª) Para el establecimiento de la fórmula general del movimiento uniforme de los flujos económicos territoriales por los ejes comunicativos, habrá que configurar empíricamente las relaciones que ligan entre sí las cuatro variables que intervienen, en base a las siguientes consideraciones o hipótesis

de partida que provocan una simplificación del problema con la consiguiente reducción de su campo de aplicabilidad: a) La pérdida de carga económica puede ser independiente de la carga o energía económica total (renta o producto total de los territorios), dependiendo esencialmente de la sección o capacidad económica del eje comunicativo, así como de la propia naturaleza de la corriente económica de bienes y servicios (que determine su mayor o menor grado de "viscosidad" o rozamiento interno). b) Cuando la sección o capacidad económica portante de dicho eje es constante, la velocidad media de circulación es también constante y el movimiento de la masa o volumen económico será permanente y uniforme, o estacionario, para un caudal económico determinado.

7ª) Un caso que usualmente podrá presentarse en el Análisis Territorial, será aquél en que la comunicación entre dos núcleos territoriales no es única (a través de un solo eje) sino múltiple o compleja, mediante diversas carreteras, vías férreas o redes de telecomunicación o teleproceso de diferentes características dimensionales. La ligazón entre ambos polos o núcleos tendrá lugar, pues, mediante un número determinado de ejes comunicativos. Desde luego, en este análisis pueden excluirse los enlaces marítimos o aéreos, por razones obvias de asentamiento espacial, lo que constituye una indudable limitación del sistema si dichos enlaces tienen lugar en la realidad.

8ª) Las nuevas comarcas y regiones que aquí se diseñan lo son básicamente desde la perspectiva del equilibrio económico-espacial. Por ello, pueden seguir siendo válidas, a los efectos correspondientes, cualesquiera otras divisiones territoriales basadas en otras hipótesis de tipo geográfico, histórico, lingüístico, climático, etc. Sin embargo, es evidente que el modelo resultante de nuestra investigación posee la virtud de tener en cuenta la interacción existente entre masas y distancias. Y todo ello porque sabemos que la influencia de una fuerza económica en un enclave cualquiera del territorio se halla en razón directa de la magnitud de dicha fuerza, y en razón inversa de la distancia que separa el punto geográfico en cuestión del origen de la fuerza. Por otra parte, en dicho modelo, amén de los coeficientes correspondientes, se puede contar con diversas variables macroeconómicas y demográficas relevantes que le suministran mayor generalidad para definir divisiones territoriales que otros procedimientos basados en criterios específicos (climáticos, geográficos, topográficos, etc.), como por ejemplo las distancias (medidas por carretera relevante, en línea recta sobre el mapa o por tiempos de desplazamiento), la población, los depósitos bancarios, la renta familiar disponible *per capita* o total... que, a su vez, subsumen conceptos e información de una gran aplicabilidad para este tipo de trabajos de análisis regional.

2. HACIA UNA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EQUILIBRADA

2.1. LOS PODERES PÚBLICOS Y LA FUTURA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Se considera que la configuración territorial de los poderes públicos ha de cumplir cuatro objetivos principales, a saber:

- a) Acercar a los ciudadanos los centros de decisión y de gestión, mejorando la transparencia y la participación en los asuntos públicos.
- b) Mejorar la eficiencia, eficacia y equidad territorial y social de la gestión pública, con una gestión en red o malla que permita una actuación coordinada de los diferentes niveles administrativos y reduzca las duplicidades.
- c) Redistribuir el poder y los recursos entre los poderes públicos en Cataluña, evitando los riesgos de un neocentralismo barcelonés.
- d) Evitar la desvalorización social, económica y política de la Cataluña no metropolitana frente a la gran área metropolitana de Barcelona.

2.2. LOS DIVERSOS ÁMBITOS TERRITORIALES

2.2.1. Provincias/Veguerías

El Informe Roca¹ planteaba la conveniencia de crear seis *vegueries* (básicamente dividiendo en dos las actuales provincias de Barcelona y Tarragona), coincidentes con los denominados “ámbitos funcionales territoriales” del Plan Territorial General de Cataluña. Hemos de advertir, sobre este particular, que las realidades que justificarían la creación de dos o tres nuevas veguerías no son homogéneas.

Finalmente, con relación a las siete provincias/veguerías dimanantes de nuestro estudio, consideramos que deben buscar un perfil propio en la planificación y gestión de inversiones en infraestructuras y servicios de complejidad técnica más grande o de ámbito supracomarcial, así como en aquellas inversiones que tienen como objetivo conseguir un aumento en el equilibrio territorial entre las diferentes comarcas que las componen. Estos órganos de segundo grado serían receptores de competencias autonómicas de

¹ De hecho, la Comisión de expertos encargada de la elaboración del expresado Informe persiguió, desde el primer momento, la formulación de una propuesta concreta (en el sentido de definir los criterios básicos de actuación, formulando propuestas específicas de articulación, modificaciones legislativas a introducir, diseño de políticas a practicar y cambios en las delimitaciones geofísicas de los diferentes entes territoriales) y operativa (en la medida que el conjunto de las propuestas se guió por un criterio de viabilidad económica y jurídica que comportó la máxima adaptación a la estructura legal, estatutaria y constitucional del Estado español y de la Comunidad Autónoma catalana).

gestión del territorio (urbanismo, recursos hidráulicos, medio ambiente, ...). En cualquier caso, las provincias/veguerías han de mantener los recursos y competencias suficientes como para poder:

- ♦ Garantizar el ejercicio de todas las potestades públicas y competencias municipales y comarcales de todas las entidades municipales descentralizadas, ayuntamientos y consejos comarcales del territorio de su jurisdicción, independientemente de su capacidad económica y de gestión.
- ♦ Garantizar a todos los ciudadanos de todos los municipios de su territorio la obtención de los servicios públicos municipales, sea cual sea su lugar de residencia, lo que constituye una característica importante del equilibrio territorial.
- ♦ Hacer de instrumento local de gestión descentralizada de la posible delegación de competencias autonómicas y estatales.
- ♦ Superar la pura distribución de recursos financieros, apostando por la oferta de servicios y economías de escala o acumulación territoriales.

No podemos dejar de mencionar, al respecto, los servicios impropios, de naturaleza autonómica, que aún asumen las provincias españolas y las catalanas en particular. La correcta ordenación territorial ha de prever su traspaso a la administración autonómica para liberar recursos que se podrían destinar al apoyo municipal.

Por lo que se refiere al régimen electoral, entendemos que se ha de mantener el actual sistema o en todo caso proceder a un sistema de elección directa de circunscripción provincial, mediante un sistema proporcional corregido. También las propuestas contenidas en el Informe Roca bien pudieran ser válidas.

2.2.2. Comarcas

Creemos que los consejos comarcales han de jugar un papel eminentemente gestor, integrando su actuación en el marco de la labor que desarrollan las provincias/veguerías, sin convertirse, de ningún modo, en una red o malla paralela. En todo caso, el régimen competencial de los consejos comarcales ha de ser más heterogéneo que el actual, con la excepción de los consejos incluidos en el ámbito metropolitano de Barcelona, cuyas competencias podrían ser asumidas por los propios entes metropolitanos.

Nuestras propuestas, al respecto, son las siguientes:

- ◆ Reformar el sistema de elección de los consejeros comarcales para garantizar una representación mínima de todos los municipios mediante los alcaldes o concejales en que deleguen, distribuyendo también los escaños en base al porcentaje de votos de los diferentes partidos y el número de concejales en el conjunto de la comarca, mediante un sistema proporcional corregido.
- ◆ Convertir los consejos comarcales en organismos de descentralización ejecutiva de las provincias/veguerías en aquellas funciones que requieran una intervención más inmediata y cercana al ciudadano.
- ◆ Exigir una mayoría cualificada para la aprobación de los Planes de Actuación Comarcal.
- ◆ Procurar el fortalecimiento de los consejos de alcaldes, como órganos que deberán emitir informe favorable respecto de los Planes de Actuación Comarcal antes de su aprobación por el pleno comarcal, así como auténticos órganos de gobierno de la comarca.
- ◆ Facilitar una financiación adecuada de la institución comarcal, para lo que juzgamos conveniente una reforma de la actual legislación sobre las haciendas locales que permita la participación de las comarcas en los tributos del Estado, o bien aplicar recargos sobre los impuestos municipales, o bien recaudar un porcentaje determinado sobre los presupuestos municipales, o cualquier otra fórmula que se estime conveniente. También debe contemplarse un incremento en la participación en el Fondo de cooperación local de Cataluña, cuya nueva regulación debe incluir criterios suficientes de equilibrio y solidaridad.

2.2.3. Municipios

El micromunicipalismo constituye una asignatura pendiente que se ha de afrontar con decisión y valentía por parte de los poderes públicos, sin olvidar que la estructura municipal es el resultado de una larga historia y que no se puede borrar de golpe sin herir sentimientos muy arraigados en el país. Para resolver esta situación, veamos que el Informe Roca plantea sobre este particular dos posibles actuaciones mediante la correspondiente Ley de Reordenación Municipal: un *Plan de fusiones y agregaciones* para los municipios de menos de 250 habitantes, que comportaría su voluntaria constitución en Entidades municipales descentralizadas al objeto de seguir manteniendo su propia identidad (autogobierno y signos de identidad propios, como fiesta mayor, bandera, escudo, ...) así como un *Plan de agrupaciones* para los “pequeños municipios” (identificados como tales los que cuentan con menos de 1.000 habitantes), que favorecería todos los mecanismos de

colaboración intermunicipal con el objetivo de alcanzar dimensiones más adecuadas para la realización de obras y prestación de los servicios públicos.

Así mismo juzgamos conveniente el fomento de la mancomunidad de servicios entre los municipios de más de 1.000 habitantes, a favor de los consejos comarcales, mediante mecanismos de financiación preferente.

Entendemos, también, que para garantizar el equilibrio económico-espacial, la reforma territorial ha de ir acompañada con el establecimiento de fondos específicos de cooperación para atender las necesidades de los municipios de características especiales (particularmente los turísticos y los de alta montaña).

2.3. REORDENACIÓN TERRITORIAL Y PACTO LOCAL

Consideramos que no se puede separar la reforma territorial del proceso de fortalecimiento de los poderes locales, o sea, lo que se ha dado en denominar “Pacto Local”. Esta reforma ha de incrementar la capacidad económico-financiera y legal de los poderes locales como condición previa para su viabilidad.

En este sentido, el Pacto Local Catalán ha de lograr la aproximación de los servicios públicos a los ciudadanos -descentralización administrativa de la Generalitat- y la desconcentración del poder autonómico en favor de los poderes locales (la denominada “segunda descentralización”); este proceso debe llevarse a efecto con cuatro condiciones: a) ha de garantizar la equidad territorial y social de los servicios públicos; b) ha de evitar un incremento de costes o una reducción en la calidad de los servicios; c) ha de evitar duplicidades y simplificar las estructuras administrativas, y d) no ha de producir un incremento injustificado de la presión fiscal para los ciudadanos y las empresas.

La concreción de las particularidades del Pacto Local Catalán exige un análisis detallado y exhaustivo, que no es pertinente realizar en este epílogo de nuestra tesis, por lo que se plantea la elaboración de un estudio monográfico sobre esta cuestión.

2.4. CUESTIONES DE FINANCIACIÓN

La nueva ley de ordenación territorial y el Pacto Local deben estar sustentados por un conjunto de medidas que garanticen a las corporaciones locales los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones, ya sea mediante tributos propios -o bien el recurso al crédito, dentro del marco de las normas de estabilidad presupuestaria del Estado y de la tutela financiera de los entes locales-, ya sea por medio de la participación en los tributos del Estado y

de la Generalitat, o bien a través de subvenciones procedentes de estos últimos y de la Unión Europea.

En este sentido, proponemos estudiar las siguientes medidas:

- Reformar la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña para que sólo sea posible transferir nuevas competencias legalmente si se dota a los municipios con los recursos necesarios para su gestión.
- Plantear una nueva regulación del fondo de cooperación local.
- Redactar un nuevo Plan de infraestructuras y equipamientos locales.
- Crear un observatorio de las inversiones locales en Cataluña, coparticipado por el Estado, la Generalitat y los poderes locales.
- Plantear un instrumento de coordinación de los programas de financiación local de la Generalitat y de las futuras provincias/veguerías, que sustituya o perfeccione el actual Plan Único de Obras y Servicios (PUOSC).
- Crear un consorcio de financiación local, coparticipado por la Generalitat y las provincias/veguerías.
- Fortalecer los instrumentos de tutela financiera, mejorando los recursos de control por parte de la “Sindicatura de Comptes”². En este sentido, una propuesta aceptable podría consistir en una revisión del modelo de intervención municipal, mediante la transformación de la intervención local (mediante habilitación nacional o no) de función pública local en función institucional autonómica, dependiente de la *Sindicatura de Comptes*.

2.5. LA NUEVA ORGANIZACIÓN REGIONAL

En los últimos tiempos, la Generalitat se ha dotado de un potente instrumento de planificación, el primero cronológicamente dimanante del Plan Territorial General de Cataluña³ que, además, fue consensuado por todos los

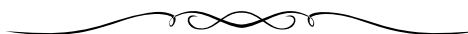
² La *Sindicatura de Comptes*, que depende orgánicamente del Parlamento de Cataluña, es un órgano de control externo independiente del poder ejecutivo, que tiene como finalidad la fiscalización de la gestión económica, financiera y contable del sector público de Cataluña.

³ La Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial, creó la figura del Plan Territorial General de Cataluña (en adelante PTG) y de los otros planes territoriales parciales y sectoriales, con el objetivo de:

- Fomentar una distribución equilibrada del crecimiento para alcanzar niveles de renta adecuados en todo el territorio.
- Promover un crecimiento ordenado de las implantaciones sobre el territorio para procurar una mayor eficacia de las actividades económicas y una mayor calidad de vida.

partidos políticos y sectores sociales del territorio: el Plan Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre (PTPTE)⁴, cuyo ámbito geográfico abarca las cuatro comarcas del *Baix Ebre*, *Montsià*, *Ribera d'Ebre* y *Terra Alta*. El esfuerzo ha sido importante y, además, como reza el viejo refrán castellano, “nunca es tarde si la dicha es buena”. Para que resulte eficiente dicha planificación, así como cuantas otras puedan seguir efectuándose en el territorio catalán, será necesario, no obstante, que encuentren un marco administrativo *ad hoc* en el que encuadrarse.

La regionalización de Cataluña, en fin, constituye no ya sólo una propuesta moderna, lógica y aceptable de articulación del territorio, sino también, en épocas (como la actual) de desarrollo estatutario, una respuesta técnico-administrativa a una demanda social, actual e ineludible del pueblo catalán.



-
- Favorecer el crecimiento económico de Cataluña y luchar contra el desempleo.

Posteriormente, la Ley 12/1993, de 4 de noviembre, crea un organismo autónomo de carácter administrativo, el *Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre* (en adelante IDECE, adscrito al *Departament de Política Territorial i Obres Públiques*) como un instrumento integrador y potenciador de los esfuerzos de todas las administraciones actuantes en sus correspondientes ámbitos territoriales, que detecte mejor las necesidades y se encargue del estudio, el fomento y cualquier otra actividad encaminada al desarrollo integral de las comarcas del Ebro catalán (el Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre y la Terra Alta). En el mes de marzo de 1995 se aprueba el PTG de Cataluña y en mayo del mismo año el Gobierno de la Generalitat acuerda la formulación del PTPTE, cuya elaboración se encomendó a la entonces *Direcció General de Planificació i Acció Territorial*, con la participación del IDECE.

⁴ El año 2001 se aprobó definitivamente el *Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre*; se trataba del primer plan territorial parcial que veía la luz después de la aprobación del Plan territorial general de Cataluña. Para llevar a cabo el seguimiento del Plan, y de las dinámicas territoriales en las Tierras del Ebro, el IDECE inició el desarrollo del sistema SIRGA a finales del mismo 2001. Con la aprobación del *Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre*, dióse un salto cualitativo importante en la planificación territorial de Cataluña. De hecho, el PTPTE es el primero de una serie de planes territoriales (parciales y sectoriales) actualmente en proceso de elaboración en la correspondiente Secretaría de Planificación del Territorio, adscrita al DPTOP.

