

# EFICIÈNCIA TERRITORIAL I ADMINISTRACIÓ LOCAL: ELS REFERENTS DE L'ORGANITZACIÓ DELS SERVEIS DE SEGURETAT DE CATALUNYA I DE LA REORGANITZACIÓ DANESA DE 2007

Eix 6. El sector públic a la Catalunya del futur  
Apartat: \*Organització territorial de la Generalitat\*

Joaquim Clusa i Oriach

Economista (Barcelona 1970) i M.Sc. Planning (Reading 1973-75)

[www.murclusa.cat](http://www.murclusa.cat)  
[www.clusa-oriach.cat](http://www.clusa-oriach.cat)  
[murclusa@murclusa.cat](mailto:murclusa@murclusa.cat)  
[joaquim@clusa-oriach.cat](mailto:joaquim@clusa-oriach.cat)

1. OBJECTE, HIPÒTESIS DE TREBALL I METODOLOGIA.....	1
2. DE LES RECOMANACIONS OBLIDADES DE L'INFORME DEL BIRF DE 1962 SOBRE CORPORACIONS LOCALS A LA MANCA D'EFFECTIVITAT DE LA *LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL* DE L'ESTAT.....	6
3. ELS LIBRES DE CASASSA I CLUSA DEL 1981 SOBRE ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA I BARCELONA I EL PRECEDENT DEL MAPA DE BOMBERS DE 1977 .....	7
4. L'ORGANITZACIÓ FUNCIONAL I TERRITORIAL DELS MOSSOS D'ESQUADRA .....	9
5. L'ORGANITZACIÓ FUNCIONAL I TERRITORIAL DELS BOMBERS DE LA GENCAT .....	16
6. EL REFERENT DE LA REORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A DINAMARCA DEL 2007: DELS 398 MUNICIPIS DE 1975 (11330, ABANS) ALS 98 AJUNTAMENT I 5 REGIONS DE 2007 .....	22
7. ALGUNES CONCLUSIONS EN RELACIÓ ALS SERVEIS PÚBLICS DE PROXIMITAT .....	25
BIBLIOGRAFIA.....	27

## ABSTRACT

Per tractar els problemes del mapa municipal de Catalunya dels 948 municipis s'estudien les organitzacions territorials dels Mossos d'Esquadra (107 centres) i Bombers de la GenCat (151), fent la hipòtesi que són \*models eficients i equitatius\* en personal (21.000 efectius) i instal·lacions, com serveis de proximitat, creats ex novo i sense dèficits rellevants, ajustats al principi que \*el territori mana\*. La mitjana de centres de servei a l'entorn de les 125 unitats (85 més restrictivament, o 238 policies locals amb 8000 efectius), avançada per Casassas-Clusa, el 1981, i semblant als 98 ajuntaments i 5 regions de la recent reforma danesa (2007).

## Paraules clau

Administració Local / Organització Territorial / Municipis / Comarques / Seguretat ciutadana

## 1. OBJECTE, HIPÒTESIS DE TREBALL I METODOLOGIA

Manllevo una introducció adient del professor Mir de 2003, al començament de les discussions sobre el nou Estatut de Catalunya: *\*Costa de trobar qüestions que hagin provocat tanta literatura com la generada a Catalunya per l'organització territorial... des de la segona meitat del segle XIX ...en tom d'una qüestió tant abstracta o tant aspra com aquesta. Tanta aportació científica i ideològica probablement ha esdevingut més part del problema que de la solució, en la mesura que ha contribuït a afegir complexitat i a atiar el foc d'una polèmica que fins ara res de tangible ha aportat a la millora de les nostres institucions de govern i administració. Certament, l'organització i la divisió política i administrativa del territori no són operacions neutres ni senzilles. Hom acostuma fer-les per dominar, per controlar, per governar o administrar. Són també operacions en les que xoquen sovint valors i interessos oposats: l'ideal racionalista que sol propugnar divisions més o menys homogènies o l'adequació de les fronteres administratives als canvis de l'estructura urbana, difícilment casa amb la força del sentimentalisme i de la irracionalitat que estan al darrera de la independència de campanar i d'unitats territorials més o menys legitimades per la història o pel sentiment de comunitat\**. ( Mir 2003, pàg 1).

Assumint la permanència d'aquest context, encara que sigui eventualment, fer el problema més gran, l'objecte del present document és presentar i estudiar en detall l'organització territorial actuals del Mossos d'Esquadra organitzats en 103 Comissaries, Oficines Policials i Centres d'Atenció Ciutadana, i del Bombers de la Generalitat que disposen de 151 parcs (inclosos els 74 de voluntaris), que poden ser un referent rellevant de cara a una eventual reorganització de l'administració local a Catalunya. Una administració local formada, avui, pels 948 Ajuntaments, els 42 Consells Comarcals, les 9 vegueries, 3 Consells de Vegueria, les 4 Diputacions constitucionalment obligatòries, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, recentment aprovada, i les 3 Entitats Metropolitanas especialitzades, mantingudes des de les lleis d'organització territorial del 1987, que és lícit opinar que és excessivament i innecessària complexa.

Aquesta organització és el resultat de la normativa estatal i de l'autonòmica. El Parlament de Catalunya va aprovar l'any 1987 quatre lleis impulsades pel Govern presidit per Jordi Pujol: la llei 5/1987 del Règim provisional de les Competències de les Diputacions Provincials, la llei 6/1987, sobre l'Organització Comarcal, la llei 7/1987, per la que s'establien actuacions públiques en la Conurbació de Barcelona, i la llei 8/1987, Municipal i de Règim Local. Feia vuit anys que s'havia aprovat l'Estatut. La supressió de les 4 Diputacions en les mateixes lleis, el TC la va tombar en una de les primeres sentències sonades de calat unionista.

No sembla sobrer, doncs, tractar d'aquesta qüestió en el present Congrés que porta el complement de \*cap a un model eficient i equitatiu...fent especial èmfasi en els aspectes d'eficiència i equitat\*, com una aportació a l'eix 6. El sector públic a la Catalunya del futur, i a l'apartat de l'\* Organització territorial de la Generalitat\*, entesa com l'organització de les administracions de Catalunya.

S'ha elegit aquest dos serveis públics perquè malgrat que són gestionats per la Generalitat (excepte els Bombers de Barcelona) es tracta de serveis de proximitat que demanen mitjans tècnics complexos ( i per tant sotmesos als criteris d'economies d'escala i eficiència), però que necessiten d'instal·lacions que han d'estar a distàncies raonables dels residents, les activitats econòmiques i els altres components dels riscos, i perquè han sigut creats de bell nou des de la GenCat, com a resposta, en part a les mancances econòmiques i tècniques dels Ajuntaments. En aquest sentit es podria qualificar d'estructures \*eficients i equitatives\* i perquè la seva gestió és essencialment tècnica sense massa rellevància de les decisions polítiques, excepte, es clar, de les recentment conegudes a nivell general, i no en relació a cada unitat de prestació del servei. L'eficiència demana que les unitats de serveis tinguin una dimensió mínima adequada per disposar de tots els mitjans tècnics corresponents i la equitat demana que la qualitat dels serveis sigui raonablement homogènia en un territori que és molt divers en densitat urbana, dimensió i accessibilitats.

Un última raó justifica la present recerca sobre els dos serveis públics gestionats directament per la GenCat i és que les dues organitzacions territorials són diferents; en el cas dels mossos en 103 centres de gestió i en els bombers de 151. Per tant la gestió de cada serveis porta a organitzacions territorials no coincidents. Es tracta també de posar de relleu que l'escala és semblant, i sobretot que són diferents del municipi i la comarca, en nombres molt inferiors en el primer cas, i en nombre superior en el segon. Això no obsta que en un nombre de casos els àmbits territorials hi coincideixen, especialment a les àrees de menys població. En els dos casos però, la comarca no és rellevant a la regió

metropolitana de Barcelona i als continus urbans de la costa, que concentren el gruix de la població i que han transformat la realitat territorial de les comarques del 1932, quan les comarques tenien molta coincidència amb els partits judicials (Mir, op cit, pàg 7)

Manllevant un altre vegada al professor Mir, el seu diagnòstic sobre el minifundisme municipal, quina possibilitat de tractament es presenta en el present document: *\*El mapa municipal de Catalunya es caracteritza principalment per la seva fragmentació, que es concreta en l'existència d'un nombre molt elevat de municipis, fet que constitueix un dels grans problemes de l'organització municipal de Catalunya (manca de capacitat de gestió de les competències i de les funcions públiques mínimes a molts municipis, feblesa de l'administració municipal, etc.)...a la pràctica no hi ha voluntat política, ni un clima social idoni, per dur-les a terme, de manera que les lleis es limiten a dificultar l'aparició de nous municipis i a complementar les mancances de capacitat de gestió de bona part dels ajuntaments amb l'atribució a consells comarcals i a diputacions de funcions de suport a l'administració municipal. Tot i que aquesta excessiva fragmentació és probablement el problema més manifest del mapa municipal de Catalunya, n'hi ha d'altres que tenen una dimensió igual o superior...\** (Mir, op cit, pàg 5).

Malgrat la rotunditat del diagnòstic del professor Mir de 2003, les seves consideracions finals, no incorporen cap revisió del mapa municipal. Hi reitera, però, que *\*L'estructura territorial de l'administració local presenta tres problemes especialment greus. En primer lloc, un mapa municipal inadequat, no tant per la seva excessiva fragmentació (que sens dubte és un problema), com per la manca d'adequació dels termes municipals a la realitat urbana, problema aquest últim que incideix negativament en el govern i administració de bona part de les nostres ciutats mitjanes i grans. En segon lloc, i en el que constitueix una concreció singular del que s'acaba d'apuntar, la manca d'una institució de govern i administració que pugui gestionar i representar els interessos de l'Àrea metropolitana de Barcelona. En tercer lloc, és difícilment sostenible el manteniment de l'actual duplicitat entre consells comarcals i diputacions provincials, dos nivells diferents d'administració local de segon grau, amb similars competències i responsabilitats\**. La única proposta incorporada és que *\*instituir una divisió basada en regions o vegueries podria servir per afrontar alguns dels problemes apuntats, en la mida que podria servir de marc únic d'organització de l'Administració de la Generalitat en el territori, i de segon nivell, també únic, de l'Administració local, en substitució de consells comarcals i diputacions provincials\** (Mir, op cit, pàg 8). Es conegut que l'Estatut finalment aprovat en referèndum i el 2010 retallat pel TC, es va quedar curt també en les qüestions d'organització territorial de Catalunya, encara que vagi obrir la porta a esdeveniments de més calat, els quals en la seva etapa final podrien portar a la reconsideració del mapa municipal. És en aquest context que la present aportació podria deixar de ser una nova *\*volada de coloms\** en una qüestió que cap partit polític ha volgut afrontar fins ara.

A recordar també que a l'anomenat informe Roca, del desembre del 2000, la comissió que va ser nomenada per estudiar la qüestió del mapa municipal proposava limitar els municipis perquè no tinguin menys de 250 habitants. Amb aquesta racionalització del mapa quedarien 650 municipis, uns 300 menys que ara, que ja és tot un indicador del diagnòstic i les vies de solució. No obstant, els problemes addicionals que parla el professor Mir, posa de relleu que no tots els problemes provenen de la reduïda grandària, que dat i debatut afecta a una volum de ciutadania molt reduïda, sino que els problemes es plantegen especialment en els municipis grans, quin creixement ha passat els límits administratius dels termes municipals i que han format unitats de rellevància de ciutat o de sistema urbà, com a qualificatiu més usat en l'experiència comparada. El problema es situaria en delimitar quins són avui els àmbits metropolitans i urbans per tal de gestionar amb més eficiència tècnica la problemàtica d'àmbits territorials homogenis, no tant en dimensió com en funcionalitat, essent la més important la de la residència – treball. Clusa i Rodríguez-Bachiller (1993) van il·lustrar

aquesta qüestió, fent servir els criteris de delimitació dels sistemes urbans i mercats de treball d'UK, en base als moviments residència- treball diaris de mobilitat obligada.

Entre els problemes esmentats del minifundisme municipal, cal insistir que els Plans d'ordenació urbanística municipal per a cadascun dels municipis de Catalunya són un exemple del cost social que produeix el minifundisme municipal, pel fet de no ajustar-se a la realitat funcional. I no tant per la disfunció que la realitat territorial ha depassat la unitat administrativa de planejament i gestió de les llicències de construcció i activitats, sinó pel fet que, malgrat l'aprovació final per part de la GenCat, a la pràctica tots els municipis han aspirat a tenir àrees especialitzats de residència i activitat de tota mena, sovint amb independència de les previsions dels municipis veïns, i que va portar a una sobre- oferta de sòl urbanitzat i de despeses d'urbanització local i general, sovint sots-utilitzades. I de la desigual distribució dels usos del sòl se'n deriva la desigual base fiscal potencial, essent el cas més rellevant la capacitat recaptatòria molt més alta de l'Ajuntament de Barcelona en relació als altres municipis metropolitans, i especialment els grans veïns, quins greuges no semblen ser massa objecte de reiteració, per cert.

Finalment, l'experiència comparada ha donat un exemple recent de tractament del minifundisme municipal en el cas de la reforma de l'administració local a Dinamarca de 2007, precisament abans del començament de la crisi econòmica generalitzada amb més o menys intensitat en tot el món occidental, i que ha reduït el seu nombre de municipis de 398 a 98, més 5 regions. El model danès és rellevant no només pel fet de tenir una extensió (42,924 km<sup>2</sup>) i població semblants (5.75 milions de persones, el 2017), sinó perquè sovint s'ha presentat com a referent de la viabilitat de Catalunya amb estat propi.

Cal recordar en aquesta introducció, les dimensions quantitatives del problema del minifundisme municipal que reflecteix les dues taules que segueixen.

	POB	% POB	AC. % POB.	NÚM. MUNIC	% MUN.	AC % MUN.
Fins a 500	84.058	1,1%	1,1%	338	36%	36%
De 501a 2.000	259.206	3%	5%	258	27%	63%
De 2.001a 5.000	429.919	6%	10%	141	15%	78%
De 5.001a 10.000	626.445	8%	19%	89	9%	87%
De 10.001a 50.000	2.080.688	28%	46%	98	10%	98%
Més de 50.000	4.075.514	54%	100%	23	2%	100%
Total	7.555.830	100%		947	100%	

COMARQUES	NÚM.	NÚM. ACUM.
> 10.000 HAB	4	
10- 25.000	11	15
25 - 50.000	6	21
50 -100.000	3	24
100 - 250.000	13	37
250 - 500.000	2	39
500 - 1.000.000	2	41
> 1.000.000	1	42

Font: <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec> i elaboració pròpia.

Fent servir el límit dels 5000 residents empadronats (sense fer referència als municipis turístics o a la posició en el territori) de les normatives de competències de l'administració local, en el qual es produeix l'increment significatiu dels serveis mínims obligatoris, el 78% dels municipis de Catalunya (737) no el superen, i només representen el 16,1% de la població total (unes 700.000 persones, respecte dels 7,5 milions de residents empadronats). Es fa servir també aquest límit perquè els municipis

que el superen (210) coincideix, grosso modo, amb els 238 municipis que disposen de Policia Local, tal com es presenta més endavant. Però en aquest cas la principal disfunció es presenta entre municipis veïns de dimensió i problemàtica suficient per disposar de Policia Local que tenen acotada l'actuació en les extensions limitades dels termes municipals, quan la problemàtica es presenta conjunta, com és el cas del turisme. No ha reeixit la mancomunació d'aquest servei, excepte en alguna iniciativa en municipis del Maresme

També les 42 comarques actuals (després d'afegir el Pla de l'Estany, el Pla de l'Urgell i l'Alta Ribagorça, a les del 1932) presenten diferències de grandària, en població empadronada, però el fet que només 15 comarques estan per sota dels 25.000 residents, no sembla una dificultat especial per donar serveis públics de proximitat de qualitat homogènia. El conjunt, però, ha perviscut des de les lleis d'organització territorial del 1987, encara que a la pràctica no hagin estat gaire rellevants com a prestadors de serveis municipals de segon nivell. Les comarques s'han criticat, sovint, perquè algunes són massa grans i d'altres massa petites, en extensió i poblament; també perquè van ser pensades com a àmbits de prestació de base periòdica (com els Partit Judicials del 1833, amb tant s'hi assemblen) i no de base diària (com van ser els resultats de l'enquesta de mercats i de \*sentiment comarcal\* de l'enquesta del 1932). Raó de més, doncs, per confrontar la hipòtesi de si servien com a àmbits territorials dels serveis de proximitat de base diària i local.

El treball consta de set apartats, addicionals a la present introducció. A l'apartat segon es fa un recordatori d'una referència de proposta del 1959 i de la llei estatal més recent que tracta la qüestió. A l'apartat tercer es fa una síntesi dels diagnòstics i propostes del llibre de 1981 de Cassasas i de qui subscriu com a un dels precedents del present treball. Als dos apartats següents constitueixen el gruix de l'aportació i on és presenten les organitzacions territorials del Mossos d'esquadra i Bombers, amb la conclusió de quins centres de servei no són capital de comarca. A l'apartat sisè es presenta la reorganització recent de l'administració local a Dinamarca. A l'apartat setè es fa un recordatori de que els sistemes electorals majoritaris en districtes sots –municipals poden ajudar a corregir la falta de representativitat d'agrupacions forçades de municipis. Tanca el treball el capítol de conclusions i implicacions de l'anàlisi feta, on es posa de relleu que entre 103 i 150 unitats, la mitjana seria de 125, que coincideix aproximadament amb les propostes del treball esmentat suara.

Podria semblar estrany que en una aportació al Congrés d'Economia i Empresa sobre serveis públics no hi hagi cap referència monetària, encara que s'hi tractin els recursos personals que s'esmercen en els serveis considerats, La manca d'estudis sobre costos unitaris dels serveis municipals, malgrat els treballs disponibles sobre sostenibilitat econòmica del planejament urbanístic (vegis Mur&Clusa Ass., 2008) justifica que, metodològicament, l'aproximació sigui indirecta a partir d'una organització funcional i territorial en funcionament. L'objecte principal del present treball és, conseqüentment, aportar l'estudi de la lògica territorial i econòmica dels serveis dels Mossos d'Esquadra i de Bombers de Catalunya, com a serveis bàsics del sistema d'emergències i seguretat, en general, per tal d'obtenir un referent del que podria ser la reorganització de l'administració local a Catalunya, si escau.

Segurament l'anàlisi s'hauria d'enriquir amb la resta d'organitzacions territorials (com les oficines de serveis socials, habitatge o sanitat) que ajudarien a situar els marges

d'una eventual reorganització del mapa municipal des de l'efectivitat de les institucions que no el poden fer servir degut als requeriments tècnics dels serveis, malgrat el gran arrelament històric i sentimental.

## **2. DE LES RECOMANACIONS OBLIDADES DE L'INFORME DEL BIRF DE 1962 SOBRE CORPORACIONS LOCALS A LA MANCA D'EFECTIVITAT DE LA \*LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL\* DE L'ESTAT**

També a L'Estat espanyol la qüestió del mapa municipal ha estat objecte d'interès i de fet ho palesen les divisions comarcals que ha estat estudiades amb major o menor grau d'implementació a la majoria de les comunitats autònomes. Vegis per exemple, Benabent, M, Clusa, Vega, L y Feria, J.M (1984), "La comarcalización de Andalucía". Publicaciones de la Junta de Andalucía. L'organització d'Andalucia en unes 120 comarques, però, posa de relleu que haurien sigut unes tres vegades més extenses que les comarques tradicionals de Catalunya del 1932, degut a les especials característiques geogràfiques d'Andalucia i al fet que en una extensió de prop de 100.000 km<sup>2</sup>, hi ha uns 800 municipis històrics, inferior al nombre de Catalunya, proper al miler.

La qüestió ve de lluny, però, i de fet, en el penúltim paràgraf (p. 566) del voluminós i important Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de 1962 sobre l'economia espanyola es pot llegir que \*las corporaciones locales deberían ser también estimuladas a mancomunarse.....con fines de planificación y establecimiento de servicios sobre una base metropolitana\*. Segurament es tracta de les poques recomanacions que no van ser mai implementades, degut a la força històrica i sentimental, arreu, dels actuals municipis i Ajuntaments, atès que l'informe va ser el referent més important del procés de planificació del desenvolupament econòmic

Es pot dir que la qüestió no ha estat represa fins a les normatives elaborades pel govern de l'estat en relació a la reducció del dèficit públic de les diferents administracions, com a resultat de la crisi econòmica i immobiliària que va esclatar cap a finals del 2007 i al llarg del 2008. En relació a l'Administració local, es tracta de la encara recent:

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Publicado en: «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473 (44 págs.)

A l'Exposició de Motius es diu explícitament:

*Por otra parte, la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado.*

*Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios.*

*A este respecto, cabe señalar que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal.*

*Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, si se acordara entre los municipios fusionados alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica. Por último, estas medidas de fusiones municipales incentivadas, que encuentran respaldo en la más reciente jurisprudencia constitucional, STC 103/2013, de 25 de abril, supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación.*

Malgrat que els incentius financers semblen molt atractius, no es coneix cap cas d'Ajuntaments que si hagi acollit. A destacar que es tracta d'agrupacions voluntàries i no forçades i que per tant, segurament, els incentius econòmics de millora dels serveis municipals no eren estat prou importants perquè els ajuntaments renunciïn a la titularitat de les competències, o que les puguin continuar exercint de forma desconcentrada, com explica el preàmbul. L'estudi detallat d'aquest incentius i la seva eventual efectivitat ja cau fora de l'abast de la present recerca.

### **3. ELS LIBRES DE CASASSAS I CLUSA DEL 1981 SOBRE ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA I BARCELONA I EL PRECEDENT DEL MAPA DE BOMBERS DE 1977**

El 1981 (ara fa 37 anys!), Casassas i Clusa van publicar dos propostes d'organització territorial referides a Catalunya (participació en el debat comarcal) i a Barcelona (els nous districtes de descentralització respecte de la vigent de 13 districtes), fent servir la mateixa metodologia emprada a la Comissió Radcliffe- Maud per a la reforma de l'administració local britànica posada en marxa el 1974, i organitzada en dos esglaons, consistent en fer el màxim de compatibles els requeriments funcionals dels serveis locals considerats i la realitat socio-econòmica.

La metodologia semblava adient, perquè a Catalunya, la gairebé perpètua \*discussió comarcal\* des del 1930, però especialment després del 1978, aprovat el primer Estatut, té el rerefons de la millora de la gestió de l'administració local, malgrat que Pau Vila i Josep Iglésies dubtaven dels \*continents\* més adequats perquè no havien rebut l'encàrrec de quins \*continguts\* havien de servir.

Els aspectes més detallat dels problemes a resoldre, la metodologia i les propostes, són especialment les següents:

1. Elements principals en la proposta d'organització territorial i administrativa de Catalunya (similar en el cas de Barcelona en aquest àmbit):
  - Distribució de \*competències públiques\* (totes es que puguem tenir a Catalunya i que s'han de distribuir entre la GenCat i l'administració local.
  - Un \*mapa\* (de 1000 ajuntaments actuals passar a només 125 ajuntaments tendint a mínims de 10.000 habitants), sense cap nivell intermedi.
  - Un \*sistema electoral\*: ens decantàvem pel majoritari britànic amb districtes electorals petits i com a mínim iguals com els actuals municipis. No és una qüestió menor perquè cal combinar la història, i la participació directa amb l'eficiència en la prestació dels serveis.
  - Un \*mapa de regions\* per a l'administració perifèrica de la GenCat. Sembla poc rellevant des del punt de vista de l'exercici de les competències públiques més

importants, encara que ha esdevingut important per a la Vall d'Aran i el Pirienú, el Penedès, les Terres de l'Ebre i ara als Vallesos, en la discussió de les vegueries.

2. Els estudis no van avançar prou en l'estudi econòmic dels costos unitaris de la prestació de serveis, per tal de disposar d'indicadors d'eficàcia i eficiència. Aquesta crítica és aplicable a la literatura disponible sobre hisendes locals.
3. No vam tractar d'inventar de bell nou, sinó fer servir l'experiència comparada, és a dir, copiar el que semblava un model assenyat. En el cas de les \*municipalies\* de Casassas/Clusa, va ser la reorganització de l'administració local anglesa del 1974 (Informe Raddcliffe-Maud), i en el cas dels districtes de Barcelona va ser l'Informe Herbert de la Royal Comission del 1957-60.
4. La suspensió pel TC de la Llei de supressió de les diputacions del 1987 és la primera sentència de gran calat del Tribunal Constitucional en contra de les lleis catalanes, en general, i de la nova organització territorial de Catalunya, en particular. Formava part de la proposta Casassas/Clusa de les 125 \*municipalies\*: un únic nivell d'administració local per sota de la GenCat. L'important és l'\*escala\* de les 100- 130 unitats, més que les delimitacions concretes, perquè l'adscripció de municipis concrets es forja marginal per a la discussió.
5. Els processos actuals de constitució de 3 noves comarques (Moianès, Lluçanès i Montserratí...), així com les que es van afegir a la llei del 1987 (Pla de l'Estany, Pla d' Urgell i Alta Ribagorça) van en la direcció que proposada de reconèixer els \*sistemes urbans\*, i surten d'iniciatives de territoris amb \*relacions rellevants de base diària\*
6. L'estudi /proposta Casassas/ Clusa del nous districtes de Barcelona (mapa i competències a descentralitzar als districtes) és complementari (i simultani en el temps) al de les \*municipalies\*: fer ajuntaments grans dels petits i descentralitzar el de Barcelona.
7. A l'opuscle \*Els districtes de Barcelona de 1984: criteris de formació i avaluació de l'experiència\*, editat per l'Ajuntament de Barcelona- Museu d'Història, s'explica que els referents de l'experiència comparada que va ser el Greater London Council (districtes a l'entorn dels 200.000 residents- com a Madrid, de fet) i que els districtes sigui homologables als ajuntaments grans de Badalona, l'Hospitalet i Sabadell. I que \*tinguessin campanar\* (història) tal com deia en Casassas.
8. En els dos casos és van fer servir com a variable principal els moviments residència- treball, i el tractament innovador de les trucades telefòniques. El referent de la reforma de l'Administració Local a Dinamarca del 1970, reduint els 1300 existents a uns 300 ajuntaments ja va ser rellevant per els nostres estudis.
9. La policia municipal sembla la competència més urgent a reorganitzar territorialment, pel gran volum de personal que té i que han d'estar . Ara penso que han d'estar ben integrades amb les comissaries dels Mossos d'Esquadra. Sembla urgent també la dels \*Serveis tècnics\* lligats a les llicències d'obres i d'activitats amb criteri únic i gestió ràpida, que implica també un únic Pla (general) d'Ordenació Urbana, per a cada sistema urbà.
10. Alguns costos importants de la petitesa dels Ajuntaments són els derivats de la governança: la inflació de voler tenir una o dues zones industrials /activitat econòmica, una zona d'urbanitzacions residencials de baixa densitat...a cada municipi, malgrat que l'aprovació final depengui de la GenCat; la pressió ha estat molt forta des de cadascun dels 1000 ajuntaments.
11. També es van posar de relleu les desigualtats de base fiscal (per l'IBI degut a la valoració cadastral, les llicències d'obres, les plusvàlues, la distribució dels recursos no municipals segons població resident, les recursos lligats a les activitats econòmiques desigualment distribuïdes pel territori...) comporta, per exemple, que l'Ajuntament de Barcelona disposi d'uns ingressos per resident empadronat (de nit) que duplica els de Badalona o Santa Coloma de Gramanet i una capacitat d'inversió de més de 3 vegades, que provoca diferències poc justificades.
12. Les comarques de Pau Vila i Iglèsias són, majoritàriament, els partits judicials del 1833, amb la implantació de les províncies, amb molt poques i poc entenedores variacions, com Sabadell i Terrassa en la mateixa comarca del Vallès Occidental. Les comarques són, principalment, àmbits de \*relacions de base periòdica\* com era el cas dels mercats, que van servir de referent.
13. L'enquesta de Pau Vila i Iglèsias va donar: 130 \*comarques naturals\* i uns 115 \*mercats\*. Mai van sortir les 39 comarques, excepte en els partits judicials. Va dir \*ens falta saber els continguts\* per adaptar-hi els \*continents\* (comarques). Vam intuir que pensaven en l'administració de la GenCat i no en una reorganització dels Ajuntaments, és a dir, amb la gestió de les competències dels ajuntaments, sempre amb independència del valor històric i polític d'haver reivindicat les comarques durant la dictadura franquista 1939- 1978.
14. \*El territori mana\*, deia Casassas, a més a més de les relacions de base diària, i amb aquest criteri s'expliquen la majoria de les delimitacions efectuades. En el cas dels districtes, sempre va insistir que un districte necessita \*tenir campanar\* historic.



15. El Maresme allargat, per exemple, s'ha d'entendre com a mínim en 4 àmbits territorials, el Baix Maresme amb els Vilassar-s-Premia-s, l'entorn de Mataró, Arenys, l'Alt Maresme. I el Tordera interior, que ja vam dibuixar al nostre llibre. L'adscripció concreta dels actuals municipis és una qüestió relativament marginal. Àdhuc que n'hi hagin 4 ó 5, també, però no amb la trentena d'ajuntaments actuals.
16. Així es podrien anar identificant el sistemes urbans que componen les comarques de major extensió i dimensió de demogràfica, especialment a tota la costa i als entorns metropolitans.
17. Ens els municipis de base turística la gestió de la policia municipal, la recollida i eliminació de la brossa, la gestió de les llicències són dimensionades per l'equivalent a municipis de 100.000 ó 200.000 residents a l'estiu.

Un referent important pel treball de l'organització territorial de Catalunya va ser el treball inèdit de 1977 de la Comissió Consultiva Regional contra Incendis, dirigits per l'enginyer Coll, i que estudiava la demanda de tractament de riscos en base a la divisió de tot el territori de Catalunya en quadrícules avaluant per a cadascuna riscos de la residència, l'activitat econòmica, el turisme i altres elements de risc i atribuint-li el parc de bombers de la dimensió mínima més eficient en funció de l'accessibilitat màxima mesura pel temps de resposta necessari. El nombre de parc proposat va ser de 120.

A l'article de Mur i Clusa a Ciudad y Territorio de 2003 (Javier de Burgos redescobert?), en relació als mercats de treball de València, es feia la hipòtesi que les delimitacions metropolitanes s'havien de basar en els mercats de treball del 75% d'autocontenció mínima de les relacions residència- treball, i que els sistemes urbans estrictes, ho havien de ser amb el llindar mínim del 50%. No haurien de ser pas criteris d'estudi i delimitació diferents pels estudis futurs. Dissortadament però el cens del 2011 ja no disposa de la informació residència- treball per a tots els municipis, sinó només pels més grans de 5000 habitants, i per tant exclou les relacions entre municipi gran i perifèria de municipis petits inter -relacionats. Per aquesta raó és fa servir aquí els referents de les organitzacions territorials de Mossos d'esquadra i Bombers.

#### **4. L'ORGANITZACIÓ FUNCIONAL I TERRITORIAL DELS MOSSOS D'ESQUADRA**

La legislació bàsica de la Policia de la Generalitat- Mossos d'Esquadra és la següent :  
([http://ispc.gencat.cat/ca/1\\_institut/normativa\\_i\\_convenis/normativa/](http://ispc.gencat.cat/ca/1_institut/normativa_i_convenis/normativa/))

- LLEI 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.
- Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra
- Llei 19/1983 per la qual es crea la Policia Autònoma de la Generalitat de Catalunya

El text consolidat del 2003, estableix en el seu preàmbul, les característiques d'un servei que és una verdadera \*estructura d'estat\* i ho fa des de la perspectiva històrica de recuperar les competències de 1936, i de les transferències dels diferents serveis en policies locals, protecció civil i emergències, trànsit, seguretat privada, jocs i espectacles, per tal d'establir un \*sistema coordinat i únic de seguretat pública de Catalunya, el qual també \*es dota, finalment, d'un centre integrat i permanent d'atenció i gestió de les emergències en matèria de protecció civil, policia i urgències sanitàries, per mitjà del telèfon unificat 112, d'accés universal i gratuït\*.

Com ja estableix l'article 1 de la llei, és tracta d'un servei integral de seguretat a Catalunya i que ha de garantir una prestació homogènia arreu del territori amb uns

principis ben clars i explícits de preservar la convivència i fomentar la cohesió social, tal com expressa el literal següent:

*1. L'objecte d'aquesta Llei és l'ordenació de les competències de la Generalitat en matèria de seguretat pública, especialment les de policia, i la seva integració amb les de protecció civil, trànsit, joc i espectacles i seguretat privada, en un sistema general de seguretat propi de Catalunya, participat per les altres administracions amb competències en aquesta matèria. 2. Integren el sistema de seguretat pública de Catalunya les autoritats amb competències en la matèria i els serveis dependents de les administracions respectives, i també els òrgans de coordinació i participació ciutadana. 3. El sistema de seguretat pública de Catalunya té per finalitat contribuir al desenvolupament de polítiques públiques de prevenció i protecció eficaces en l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social. 4. El sistema de seguretat pública, entès com un sistema integral, ha de garantir el dret dels ciutadans a una prestació homogènia dels serveis de seguretat arreu de Catalunya.*

El sistema general de seguretat pública de Catalunya s'inspira en els principis següents:

- a) *Prevenció dels riscos i de les amenaces.*
- b) *Adequació del servei públic a la demanda social.*
- c) *Proximitat als ciutadans i descentralització dels serveis públics.*
- d) *Eficàcia de l'acció pública i eficiència en l'assignació de recursos i mitjans.*
- e) *Planificació i avaluació de les actuacions.*
- f) *Proporcionalitat de la intervenció pública.*
- g) *Co-responsabilitat i complementarietat d'autoritats i administracions.*
- h) *Coordinació i cooperació entre autoritats, administracions i serveis.*
- i) *Transparència i informació als ciutadans.*

L'article 19 estableix que \*L'àrea bàsica policial és la unitat mínima, geogràfica i poblacional, dotada d'uns serveis bàsics per a l'atenció primària de les demandes de prevenció, seguretat ciutadana, control del trànsit i investigació de primer nivell. El servei bàsic es compon, d'una banda, d'una comissaria principal de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra i de les altres comissaries desconcentrades que requereixin les necessitats i l'extensió de l'àrea, i, de l'altra, dels cossos de policia local que hi hagi al territori, coordinats per les juntes locals corresponents\* i que (article 20), \*L'agrupació de diverses àrees bàsiques policials, d'acord amb criteris del Pla territorial general de Catalunya, forma una regió policial. Cada regió policial ha de tenir una comissaria regional, amb seu a la comissaria de l'àrea bàsica policial que determini el Govern, per raons d'eficàcia, d'eficiència, de desconcentració, econòmiques, socials, demogràfiques i històriques. A les comissaries regionals hi ha d'haver els serveis de suport logístic i les especialitats policials que, per llurs característiques, transcendeixin l'àmbit de les àrees bàsiques policials, i s'hi du a terme la gestió descentralitzada dels serveis tècnics i administratius centrals\*. Interessa destacar aquí la localització dels centres de serveis amb personal, instal·lacions i equipament mínim per desenvolupar les seves funcions, amb independència dels altres nivells de comandament.

Segons el web de la GenCat, les tres primeres tenen les mateixes funcions essent \*la comissaria (que) constitueix la seu operativa de l'Àrea Bàsica Policial (ABP), i assegura la prestació dels serveis bàsics d'investigació i seguretat ciutadana\*, segons el darrer DECRET 415/2011, de 13 de desembre, d'estructura de la funció policial de la Direcció General de la Policia. (DOGC núm. 6025):

- Patrullatge polivalent dels sectors i les demarcacions en què es divideix l'ABP (actuacions d'ofici, per iniciativa pròpia o a requeriment directe dels ciutadans o mitjançant la Sala de comandament).
- Actuacions específiques en operacions planificades de seguretat ciutadana.
- Investigació de petits delictes i realització de les primeres actuacions en els delictes que no són competència pròpia d'altres àmbits de l'organització.
- Manteniment de l'ordre i la convivència, sempre que no calgui la intervenció de les unitats especialitzades.
- Recepció de denúncies, instrucció dels atestats policials que se'n derivin i atenció dels requeriments dels ciutadans i de l'autoritat judicial.
- Recepció de trucades urgents dels ciutadans al telèfon de tres xifres en requeriment de serveis policials d'assistència o informació.
- Auxili a les autoritats judicials i compliment de les seves ordres.

- Execució de les ordres i els requeriments de les autoritats amb potestats legals de policia.
- Auxili als alcaldes, especialment en el marc dels convenis subscrits de cooperació i de coordinació, si escau, amb la policia local.
- Autoprotecció i vigilàncies estàtiques.
- Trasllet de detinguts.

Les 7 \*oficines d'atenció ciutadana\* (Barceloneta, Plaça de Catalunya, Sants / Montjuïc, Santa Coloma de Gramanet, Gavà, Girona i Tarragona) només són \*dependències policials on es reben i es tramiten les denúncies en relació amb les infraccions penals i s'atenen les consultes que fa la ciutadania, proporcionant-li la deguda orientació\*. Només Gavà no disposa de comissaria o oficina policial addicional.

Les unitats de servei estan agrupades per \*àrees bàsiques\* i aquestes en \*regions policials\* (Barcelona, Metropolitana Nord, Metropolitana Sud, Girona, Tarragona, Ponent, Centre, Pirineu Occidental i Terres de l'Ebre, amb un total de 9). Corresponen a les regions policials les funcions següents [https://mossos.gencat.cat/ca/serveis\\_i\\_tramits/localitzacio\\_de\\_comissaries/](https://mossos.gencat.cat/ca/serveis_i_tramits/localitzacio_de_comissaries/):

- Vetllar, en el seu territori, per l'assoliment dels objectius generals de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra en l'àmbit de responsabilitat de la Comissaria Superior de Coordinació Territorial.
- Exercir la direcció i el comandament de les àrees i unitats regionals i àrees bàsiques policials del seu territori.
- Gestionar i canalitzar els requeriments policials de les àrees bàsiques policials.
- Planificar, programar, coordinar, analitzar i avaluar els dispositius i operacions que depassin el territori d'una de les àrees bàsiques policials, sempre que no afectin l'àmbit territorial d'una altra regió policial.
- Exercir qualsevol altra funció de naturalesa anàloga que li encomanin.

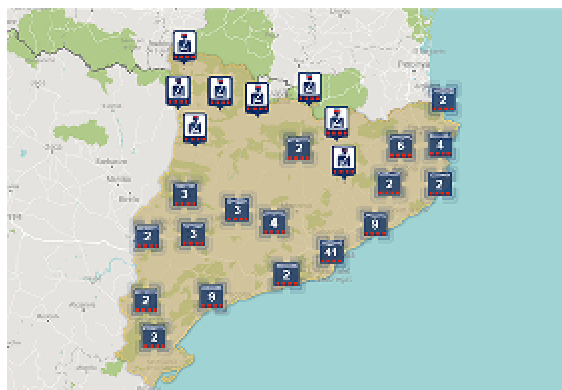
Segons el web, \*Correspon a les àrees bàsiques policials vetllar per l'assoliment, en el seu territori, dels objectius generals de la regió policial, sens perjudici de les funcions directament assignades a aquesta en el camp dels serveis següents:

- Realitzar la prevenció i persecució d'aquelles conductes i activitats antisocials, molestes i incíviques que puguin donar com a resultat una acció penal o administrativa.
- Garantir la seguretat de les persones o dels béns, ja sigui en la seva activitat social o en els moviments de masses (actes esportius, culturals i altres), o la circulació viària, o riscos industrials, en col·laboració amb altres organismes.
- Assegurar la protecció a persones i institucions que així ho necessitin.
- Col·laborar i actuar amb altres institucions per evitar o, si s'escau, minorar les conseqüències que per a la seguretat de les persones i els béns representen les calamitats d'origen natural.
- Evitar les situacions de risc per a les persones o els béns, neutralitzar-les i, si s'escau, determinar si la conducta és susceptible de responsabilitat penal o administrativa.
- Procurar una percepció de seguretat en la ciutadania i garantir l'exercici dels seus drets i llibertats.
- Prestar els serveis d'atenció a la ciutadania, de relacions amb la comunitat, d'atenció a les víctimes, d'atenció a les persones que pateixen violència masculista i d'atenció a les persones detingudes.
- Investigar els il·lícits en l'àmbit de la delinqüència ordinària i de caràcter local que s'estableixin.
- Exercir qualsevol altra funció de naturalesa anàloga que li encomanin.

Als efectes del comandament dels Mossos, Catalunya s'estructura en 60 Àrees Bàsiques, de les quals 10 corresponen als districtes de Barcelona i 10 corresponen a agregació de dues comarques, apart de la desagregació lògica del Vallès Occidental en les àrees bàsiques de Sabadell i Terrassa, perquè estarien situades cadascuna a l'entorn del llindar de les 250.000 persones.

Els Mossos d'Esquadra presten servei directe a la ciutadania en 103 unitats. Es tracta de 59 unitats amb rang de \*Comissaries\*, 27 \*Comissaries de Districte\*, 10 \*Oficines de Districte\* i 7 \*Oficines d'atenció ciutadana\*, les quals es detallen, per comarques, a la taula que segueix. Del total de 42 comarques, 27 disposen d'un sol centre de servei mentre que 15 disposen de 2 ó més comissaries o equivalents, i que són lògicament les de més població resident a les regions policials metropolitanes de Barcelona i Girona. És en aquest sentit que la comarca no es l'estructura territorial més generalitzada de Catalunya ni per a la gestió dels serveis de Mossos d'Esquadra, ni per a l'organització

del seu comandament, i que part tant continua essent vàlid el criteri del geògraf Casassas que \*el territori mana\*.



Font: <https://mossos.gencat.cat/content/home/dadesobertes/comissaries/index.html>

**NOMBRE D'UNITATS DE SERVEI DELS MOSSOS D'ESQUADRA PER TIPOLOGIES I COMARQUES**

COMARCA	TIPOLOGIA UNITAT				Total general
	Comissaria	Comissaria de Districte	Oficina Atenció Ciutadana	Oficina Policial	
Alt Camp	1				1
Alt Empordà	2	1		1	4
Alt Penedès	1	1			2
Alt Urgell	1				1
Alta Ribagorça		1			1
Anoia	1				1
Bages	1				1
Baix Camp	1	1			2
Baix Ebre	1				1
Baix Empordà	2			3	5
Baix Llobregat	7	3	1	1	12
Baix Penedès	1				1
Barcelonès	12	1	4		17
Bergadà	1				1
Cerdanya	1				1
Conca de Barberà		1			1
Garraf	1	1			2
Garrigues		1			1
Garrotxa	1				1
Gironès	1	1	1		3
Maresme	3	1		2	6
Montsià	1				1
Noguera	1	1		1	3
Osona	1				1
Pallars Jussà	1				1
Pallars Sobirà		1			1
Pla de l'Estany		1			1
Priorat		1			1
Ribera d'Ebre		1			1
Ripollès	1				1
Segarra	1				1
Segrià	1			1	2
Selva	2			1	3
Solsonès	1				1
Tarragonès	1	1	1		3
Terra Alta	1				1
Urgell	1				1
Val d'Aran	1				1
Vallès Occ	4	6			10
Vallès Oriental	2	1			3
Pla d'Urgell		1			1
<b>Total general</b>	<b>59</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>103</b>

Font: Elaboració pròpia i amb taules dinàmiques d'excel en base a : <http://sac.gencat.cat/sacgenat/AppJava/organigrama.jsp?codi=13760&jq=200047>  
 Amb trama groga: Comarques amb més d'una unitat policial (15)

Notes:

- La nova comarca del Moianès es va crear l'1 de maig de 2015 (Llei 4/2015, de 23 d'abril, de creació de la comarca del Moianès) a partir de l'agregació de cinc municipis de la comarca del Bages, un de la comarca d'Osona i quatre de la comarca del Vallès Oriental. No disposa encara de centre de servei.

- A partir del març del 2014 vuit municipis de l'Anoia canvien d'adscripció i passen de l'àmbit Penedès a les Comarques Centrals (Acord GOV/21/2014).

El servei disposava de 17.053 mossos d'esquadra a finals del 2017 i representen el 5,3% del personal total al servei de la GenCta (323.531), comptant-hi el personal universitari, d'acord al detall de les dues taules que segueixen.

<http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=977>

Personal de les administracions públiques catalanes. 2016

Per tipus d'administració i sexe

	Generalitat de Catalunya (1)	Administració local (2)	Universitats	Ents parlamentaris i org. independents	Total
Homes	67.550	48.178	12.553	256	128.537
Dones	134.851	47.810	11.954	379	194.994
<b>Total</b>	<b>202.401</b>	<b>95.988</b>	<b>24.507</b>	<b>635</b>	<b>323.531</b>
	63%	30%	8%	0,2%	100%

(1) Inclou el sector públic.

(2) No s'hi inclouen els consorcis i fundacions.

Font: Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. Espai d'anàlisi de l'ocupació pública.

<http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=980>

Personal de la Generalitat de Catalunya. 2016

Per col·lectiu i sexe

	Homes	Dones	Total	
Administració de justícia	1.567	5.506	7.073	3%
Administració i serveis	15.516	29.423	44.939	2,2%
Agents rurals	431	56	487	0,2%
<b>Cossos de seguretat</b>	<b>13.405</b>	<b>3.648</b>	<b>17.053</b>	8%
Docents	17.656	51.869	69.525	3,4%
<b>Extinció d'incendis</b>	<b>2.300</b>	<b>35</b>	<b>2.335</b>	1,2%
Institucions sanitàries	13.671	42.229	55.900	2,8%
Investigadors	743	801	1.544	1%
Serveis penitenciaris	2.261	1.284	3.545	2%
<b>Total</b>	<b>67.550</b>	<b>134.851</b>	<b>202.401</b>	100%

Font: Departament de Governació, Administracions Públiques i

Exclou personal d'Universitat

No obstant, d'acord a declaracions recents,

([https://elpais.com/ccaa/2016/10/27/catalunya/1477597203\\_883664.html](https://elpais.com/ccaa/2016/10/27/catalunya/1477597203_883664.html)) \*la futura policia de Catalunya tendria 28.000 efectius, como resultado de sumar los 17.000 de Mossos y los 11.000 de las 213 policias locales.\*. Es tracta sens dubte d'una dotació molt important de personal, amb implicacions territorials molt clares. Contrasta, però, amb els 14.000 efectius de la policia única danesa, com es detalla a l'apartat corresponent, segons la informació disponible.

Es comprensible que en l'esmentada conferència d'octubre de 2016 del conseller d'Interior al parlar de la problemàtica dels serveis locals de seguretat digués que\*.. la nueva ley que permitirá esos cambios se redactará con el consenso de los municipios y del Parlament...(i que).. Un policia local seguirá siendo de ámbito local, tendrá mando municipal y dependerá del alcalde...(i que) En ningún caso se trataría de una fusión o absorción por parte de los Mossos.\*. I també que com deia la informació periodística \*Las mayores resistencias al proyecto de Interior pueden venir por parte de ciudades como Barcelona, L'Hospitalet, Sabadell o Badalona, con plantillas numerosas de policias. Una portavoz del Ayuntamiento de Barcelona, que cuenta con 3.000 agentes, aseguró que el Consistorio sigue con "mucho interés" la propuesta de Interior para "actualizar la legislación vigente de policias locales, que es de 1991". Y defendió su participación "activa" en el proceso de reforma, teniendo en cuenta el "peso específico en el sistema" de la Guardia Urbana de Barcelona. Però no és menys cert, però, que a la vista de l'experiència comparada de Dinamarca es pot suposar que la unificació de les policies locals existents a Catalunya podria portar a una major eficiència, i com a mínim a una reducció del cost, sense que s'hagi pogut demostrar. El fet que les entitats municipalistes vagin visitar Dinamarca per conèixer de primera ma la seva experiència permetria seguir treballant en la mateixa línia.

Per tal de completar la informació sobre dotació policial a Catalunya, també és rellevant posar de relleu el volum de personal de seguretat que ha arribat a tenir Catalunya en els mesos recents, d'acord a la informació periodística de novembre passat, i que permet estar tranquils, segurament, pel que fa a la dotació policial, de totes les administracions. Paga la pena posar la notícia sencera:

[https://politica.elpais.com/politica/2017/11/23/actualidad/1511443620\\_624253.html](https://politica.elpais.com/politica/2017/11/23/actualidad/1511443620_624253.html)

\*Los planes de Interior son mantener hasta final de año —una vez se hayan celebrado las elecciones autonómicas del 21 de diciembre— a los cerca de 3.000 efectivos que va a mantener desplazados como refuerzo de los 6.093 agentes de ambos cuerpos (2.929 policías y 3.164 guardias civiles) que están destinados de manera permanente en Cataluña, según confirman a EL PAÍS altos cargos del ministerio. El equipo de Juan Ignacio Zoido considera que con la responsabilidad del orden público en manos de los Mossos d'Esquadra —bajo la tutela de Interior tras la aplicación del artículo 155—, la misión de policías y guardias civiles ha quedado reducida en la actualidad a la protección de los edificios del Estado en Cataluña y de las infraestructuras críticas, además de las investigaciones en marcha sobre la organización del referéndum ilegal. En los días de mayor tensión, Interior llegó a tener desplegados en la Operación Copémico a 44 de estos grupos —dos de ellos con sede fija en Barcelona—, lo que representaba dos terceras partes de los 2.700 policías que componen la plantilla total de estas unidades especializadas en orden público. El elevado número de agentes destinados a la Operación Copémico —entre policías y guardias civiles desplazados y sus plantillas en Cataluña llegaron a superar los 12.000— provocó problemas puntuales de seguridad en otros lugares de España por carencia de efectivos, admiten a EL PAÍS responsables de Interior\*

Als efectes de l'entesa de l'estructura territorial de Catalunya és rellevant que junt a les capitals comarcals (excepte el Moianès, encara) hi ha 45 municipis que són \*centralitats territorials complementàries\*. Els 213 municipis que tenen policia local amb els 11.000 efectius esmentats constitueixen, també, una estructura mínima d'administració local per tal de poder disposar de \*serveis complert de proximitat\*. La desagregació de Barcelona en 10 àrees bàsiques i comissaries, corresponents als districtes municipals posaria també de relleu el llindar màxim del 200- 250.000 residents pels centres de servei dels Mossos d'Esquadra. L'estructura territorial resultant de l'organització dels Mossos d'Esquadra es detalla al llista de municipis que segueix, segons els centres de servei siguin o no capitals de comarcals, apart de l'organització sub-municipal del municipi de Barcelona.

CENTRES DE SERVEI A LES CAPITALS COMARCALS (43)  
(EXCLÒS BARCELONA, AMB SABADELL- TERRASSA CO- CAPITALS, SENSE CENTRE DE SERVEI AL MOIANÈS I AMB 2 CENTRES A TARRAGONA I GIRONA )

#### Regió Central

Anoia	Igualada
Bages	Manresa
Bergadà	Berga
Osona	Vic
Solsonès	Solsona

#### Regió de Girona

Alt Empordà	Figueres
Baix Empordà	la Bisbal d'Empordà
Garrotxa	Olot
Gironès	Girona
	Girona - Complex St.a. Caterina- OAC
Pla de l'Estany	Banyoles
Ripollès	Ripoll
Selva	Santa Coloma de Famers

#### Regió Metropolitana - Barcelona

Barcelonès (10 Comissaries de Districte i 3 OAC)

#### Regió Metropolitana Nord

Maresme	Mataró
Vallès Oriental	Granollers
Vallès Occidental (co-capital)	Sabadell
	Terrassa

#### Regió Metropolitana Sud

Alt Penedès	Vilafranca del Penedès
Baix Llobregat	Sant Feliu de Llobreg.
Garraf	Vilanova i la Geltrú

#### Regió Pirineu Occidental

Alt Urgell	Seu d'Urgell
Alta Ribagorça	Pont de Suert
Cerdanya	Puigcerdà

Pallars Jussà      Tremp  
Pallars Sobirà      Sort  
Val d'Aran Vielha e Mijaran

**Regió Ponent**

Garrigues      Borges Blanques  
Pla d'Urgell      Mollerussa  
Noguera      Balaguer  
Segarra      Cervera  
Segrià      Lleida  
Urgell      Tàrraga

**Regió de Tarragona**

Alt Camp      Valls  
Baix Camp      Reus  
Baix Penedès      el Vendrell  
Conca de Barberà      Montblanc  
Priorat      Falset  
Tarragonès      Tarragona  
Tarragona- OAC

**Regió Terres de l'Ebre**

Baix Ebre      Tortosa  
Montsià      Amposta  
Ribera d'Ebre      Móra d'Ebre  
Terra Alta      Gandesa

**BARCELONA (13): COMISSARIES DELS DISTRICTES (10) I OFICINES D' ATENCIÓ CIUTADANA (3)  
Metropolitana Barcelona**

BCN- Ciutat Vella  
BCN - Gràcia  
BCN - Horta / Guinardó  
BCN - Les Corts  
BCN - Nou Barris  
BCN - Plaça de Catalunya – Oficina d' Atenció Ciutadana  
BCN - Sant Andreu  
BCN - Sant Martí  
BCN - Sants / Montjuïc  
BCN – Estació de Sants – Oficina d' Atenció Ciutadana  
BCN - Sarrià / Sant Gervasi  
BCN- Barceloneta – Oficina d' Atenció Ciutadana  
BCN- Eixample

**CENTRES DE SERVEI A MUNICIPIS QUE NO SÓN CAPITALS COMARCALS (47)**

**Regió de Girona**

Alt Empordà      la Jonquera  
                         l'Escala  
                         Roses  
Baix Empordà  
                         l'Estartit  
                         Palafrugell  
                         Platja d'Aro  
                         Sant Feliu de Guíxols  
Gironès      Salt  
Selva      Blanes  
                         Lloret de Mar

**Regió Metropolitana Nord**

Barcelonès  
Badalona  
                         Sant Adrià del Besòs  
                         Sta. Coloma de Gramanet  
                         Sta. Coloma de Gramanet - OAC  
Maresme  
Arenys de Mar  
                         Calella de la Costa  
                         Pineda de Mar  
                         Premià de Mar  
                         Sant Andreu de Llavaneres  
Vallès Occ  
Barberà del Vallès  
                         Caldes de Montbui  
                         Cerdanyola  
                         Montcada i Reixac  
                         Ripollet  
                         Rubí  
                         Sant Cugat del Vallès  
                         Santa Perpètua de la M.  
Vallès Oriental  
                         Mollet del Vallès

	Sant Celoni
<b>Regió Metropolitana Sud</b>	Alt Penedès
	Sant Sadurn d'Anoia
	Baix Llobregat
	Castelldefels
	Comellà
	el Prat de Llobregat
	el Prat de Llobregat - Aeroport
	Esplugues de Llob.
	Gavà - OAC
	l'Hospitalet de Llobr.
	Martorell
	Sant Boi de Llobregat
	Sant Vicenç dels Horts
	Viladecans
	Garraf
	Sitges
<b>Regió de Ponent</b>	
	Segrià
	Aitona
	Noguera
	Artesa de Segre
	Ponts
<b>Regió de Tarragona</b>	
	Baix Camp
	Cambrils
	Tarragonès
	Salou

Nota: -La Llei 23/2010, de 22 de juliol, de creació de l'àmbit del Penedès, divideix Catalunya en vuit àmbits territorials de planificació.

## 5. L'ORGANITZACIÓ FUNCIONAL I TERRITORIAL DELS BOMBERS DE LA GENCAT

El servei de Bombers de la GenCat disposa d'una plantilla pròpia de 2.335 persones, segons les dades disponibles de 2016. Exclou els efectius de l'Ajuntament de Barcelona, com a mínim, que disposen del servei per gestió directa. Representa menys de l'1% del personal de la GenCat.

L'Estatut d'Autonomia atribueix als Ajuntaments la competència de \*La protecció civil i la prevenció d'incendis\* a l'apartat f de l'article 85, però en canvi atribueix a la GenCat, en el seu article 132 la competència exclusiva en emergències i protecció civil \*que inclou, en tot cas, la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil, que inclouen els serveis de prevenció i extinció d'incendis, sens perjudici de les facultats dels governs locals en aquesta matèria, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública\*.

La normativa de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya està regulada per llei 5/1994, de 4 de maig, en el seu text consolidat, incorpora, en un document únic, les modificacions i correccions posteriors. Malgrat tractar-se d'un servei de competència municipal i de caràcter obligatori pels municipis de més de 20.000 habitants, per raons principalment econòmiques i d'eficàcia la GenCat ha hagut de suplir el servei, que es prestava amb mitjans tècnics molt limitats a la majoria de municipis abans del primer estatut d'autonomia (excepte al municipi de Barcelona, amb una tradició d'administració consolidada i eficient), tal com posa de relleu l'article 84 de la llei, i que es justifica en el marc de les funcions atribuïdes a la GenCat de l'article 13. Es converteix, a la pràctica, en un servei de proximitat gestionat per la GenCat, amb independència dels acords de finançament que pugui haver establert amb els ajuntaments.



El literal dels dos articles és el següent:

#### Article 13

Corresponen al Departament de Governació, per mitjà del Cos de Bombers de la Generalitat, les funcions següents:

- a) Extindre incendis i, en supòsits d'ocurrència de qualsevol sinistre o situació d'emergència, actuar amb la finalitat de minimitzar els danys, tant personals com materials, dins l'àmbit territorial de la seva competència.
- b) Fer activitats de prevenció tendents a evitar o disminuir el risc d'incendis i d'accidents, en el marc de la normativa específica per a cada àmbit. Entre aquestes activitats, li correspon, en els municipis mancats de serveis municipals de prevenció i extinció d'incendis, d'emetre informe, en la forma que sigui determinada per reglament, abans de l'autorització de l'autoritat competent, sobre els projectes de nova construcció, de reforma i d'activitats, i també d'inspeccionar els establiments i els locals públics amb la finalitat de determinar el compliment de la normativa de prevenció d'incendis.
- c) Estudiar i investigar les tècniques, les instal·lacions i els sistemes per a la protecció contra incendis en relació amb la normativa específica en aquesta matèria.
- d) Intervenir en operacions de protecció civil, d'acord amb les previsions dels plans territorials i dels plans especials corresponents i elaborar els plans d'actuació respectius dels serveis d'extinció d'incendis.
- e) Intervenir en les operacions de salvament marítim, a requeriment de les autoritats competents.
- f) Intervenir en el salvament fluvial i en el rescat i el salvament de muntanya.
- g) Investigar i analitzar els sinistres en els quals intervingui per raó de la seva competència, per tal d'informar sobre les causes i les conseqüències del sinistre i sobre els danys produïts.
- h) Portar a terme activitats informatives i formatives per a la població en general que cerquin de limitar les causes i les conseqüències dels incendis i dels accidents i d'augmentar l'autoprotecció de la ciutadania.
- i) Actuar en serveis d'interès públic, per raó de la capacitat específica dels seus membres i de l'adequació dels mitjans materials disponibles.
- j) Totes les altres que li corresponguin o li puguin correspondre d'acord amb la legislació vigent.

#### Article 47

-1 En els municipis de més de vint mil habitants, la prevenció i l'extinció d'incendis constitueixen un servei mínim, tal com estableix l'article 64 de la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

-2 Els municipis a què es refereix l'apartat 1, si es dona algun dels supòsits dels articles 65 i 66 de la Llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, poden sol·licitar la dispensa de la prestació del servei al Govern. En aquest cas, n'assumeixen la prestació els serveis de prevenció i extinció d'incendis de la Generalitat, sens perjudici del que estableix l'article 65.2 de l'esmentada Llei.

-3 El procediment per a la dispensa a què es refereix l'apartat 2 s'inicia amb la sol·licitud del municipi, que es resol, amb audiència prèvia d'aquest, per acord del Govern de la Generalitat, en què ha de constar que la Generalitat assumeix el servei, les circumstàncies d'aquesta assumpció i l'aportació econòmica municipal al finançament del cost del servei.

-4 Ultra la dispensa a què es refereix l'apartat 2, aquests municipis poden utilitzar, per a la prestació dels serveis, altres fórmules de col·laboració i cooperació previstes per la legislació vigent.

-5 En el supòsit que un municipi de més de vint mil habitants no presti el servei de prevenció i extinció d'incendis i no s'aculli a cap de les fórmules que estableixen els apartats 2 i 4, correspon als serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de la Generalitat d'executar subsidiàriament la competència local, d'acord amb l'article 136 de la Llei 8/1987. En aquest cas, pertoca al Govern de la Generalitat, amb audiència prèvia de l'ajuntament afectat, de determinar l'aportació econòmica municipal al finançament del cost del servei.

Els Bombers s'organitzen territorialment en parcs (de voluntaris i de no voluntaris), i Regió d'Emergència- Àrees d'Operacions que substitueixen, nominalment, a les zones i brigades de l'article 24 original. La unitat de servei és el Parc que es defineix com \*el conjunt de medis personals i materials, amb organització pròpia, situat en un municipi i amb un àmbit territorial i d'intervenció funcional concret\*, com indica l'article 25. La regió i l'àrea són els àmbits de comandament superior.

El Decret 8/2015, de 27 de gener, pel qual s'aprova el Reglament del cos de bombers voluntaris de la Generalitat de Catalunya no afegeix cap aspecte rellevant en relació a l'organització i gestió del servei establert en el text general que el regula. Per aquesta raó, els dos tipus de parcs de bombers tenen les mateixes funcions tècniques, malgrat la diferent dedicació o relació contractual del personal en cada cas, tal com es detalla al web del departament, i que són les següents:

- Realitzar les sortides derivades dels sinistres dins del seu àmbit territorial d'actuació, així com les assignades per la Regió d'Emergència.
- Gestionar els recursos humans i materials adscrits al parc.

- Comunicar a la Unitat de Sala de Control de la Regió corresponent totes les incidències del servei.
- Vetllar per la conservació i manteniment del Parc, dels vehicles, equipament i mitjans d'intervenció assignats d'acord amb les instruccions que es determinin.
- Realitzar les activitats de formació i practiques programades per garantir que tot el personal de Parc conegui les normes, instruccions i procediments d'actuació operativa i d'ús i conservació dels recursos materials disponibles.
- Efectuar, en el seu àmbit d'actuació, totes les activitats preventives d'acord amb la normativa establerta i les instruccions derivades de les unitats responsables.
- Dur a terme les activitats necessàries per conèixer la totalitat dels nuclis urbans, les àrees rurals, les vies de comunicació, les infraestructures i les instal·lacions de la seva àrea territorial d'actuació en primera sortida i mantenir actualitzat el catàleg d'ubicació, tipològic i d'intensitat del risc que se'n deriva.
- Mantenir, en l'exercici de les funcions assignades, les relacions de col·laboració corresponents amb el municipi i la resta d'entitats locals amb competència en el seu àmbit territorial.
- Participar en les activitats d'informació i formació a la població d'acord amb la programació que s'estableixi.
- Gestionar l'acció preventiva de riscos laborals en el seu àmbit.
- Executar les ordres i instruccions encomanades pels seus superiors jeràrquics i informar-li de les actuacions en que hi participi.
- Proposar millores respecte als procediments i recursos disponibles.
- Qualsevol altra funció que li encomanin.

El servei de bombers es gestiona per mitjà de 150 parcs (77 de voluntaris i 74 de no voluntaris) organitzats en 7 regions d'emergència (Metropolitana Nord, Metropolitana Sud, Centre, Girona, Lleida, Tarragona i Terres de l'Ebre, sense cap d'específica pels Pirineus, com en el cas dels Mossos), apart del municipi de Barcelona, el qual als efectes de còmput per comarques de la taula que segueix s'ha considerat com un sol parc. És destaca, per tant, que el comandament no és d'àmbit comarcal sinó de vegueria o regió.

En relació als parcs, hi ha només 6 comarques amb un sol parc de bombers (Anoia, Moianès, Pla de l'Estany, Alta Ribagorça, Pla d'Urgell i Tarragonès) i que semblen diferents criteris de gestió territorial en l cas de les comarques més poblades de l'Anoia i Tarragonès. Tampoc és explicable amb la informació disponible la inexistència de parc a la Bisbal d'Empordà o el fet que només hi hagi parcs de bombers voluntaris a Puigcerdà i Vielha Mig Aran, malgrat que en els tres casos hi ha dotació als municipis propers,

**NOMBRE DE PARCS DE BOMBERS PER TIPOLOGIA I COMARCA**

Cuenta de MUNICIPI	COMARCA	TIPOLOGIA PARC		
		PB	PBV	Total general
REGIO EMERGEN				
Barcelona- Unitat G	Barcelonès	1		1
Total Barcelona- Unitat Gestió		1		1
RECentre	Anoia	1		1
	Bages	2	2	4
	Bergadà	1	3	4
	Cerdanya		4	4
	Moià	1		1
	Osora	3		3
	Solsonès	1	2	3
Total RECentre		9	11	20
REGirona	Alt Empordà	4	4	8
	Baix Empordà	4		4
	Garròxa	2		2
	Gironès	2		2
	Pla de l'Estany	1		1
	Ripollès	1	2	3
	Selva	5	3	8
Total REGirona		19	9	28
RELleida	Alt Urgell	1	5	6
	Alta Ribagorça	1		1
	Garrigues		2	2
	Noguera	2	2	4
	Pallars Jussà	1	2	3
	Pallars Sobirà	1	4	5
	Pla d'Urgell	1		1
	Segarra	1	2	3
	Segrià	1	3	4
	Urgell	1	1	2
	Val d'Aran		3	3
Total RELleida		9	25	34
RE-MetNord	Barcelonès	2		2
	Maresme	2	3	5
	Vallès Occ	4	6	10
	Vallès Oriental	3	2	5
Total RE-MetNord		11	11	22
RE-MetSud	Alt Penedès	1	1	2
	Anoia	1	3	4
	Baix Llobregat	7	5	12
	Garraf	1	1	2
Total RE-MetSud		10	10	20
RETarragona	Alt Camp	1	2	3
	Baix Camp	3	1	4
	Baix Penedès	1	1	2
	Conca de Barberà	1	2	3
	Priorat	1	1	2
	Tarragonès	1		1
Total RETarragona		8	7	15
RETerres de l'Ebre	Baix Ebre	2		2
	Montsià	2		2
	Ribera d'Ebre	2	2	4
	Terra Alta	1	2	3
Total RETerres de l'Ebre		7	4	11
<b>Total general</b>		<b>74</b>	<b>77</b>	<b>151</b>

Font: interior.gencat.ca/ca/arees\_dactuacio/bombers/parcs\_de\_bombers/i\_elaboració\_proprià

TIPOLOGIA PARC: PB= Parc de Bombers / PBV= Parc de bombers vduantaris

Amb trama groga, les comarques amb un sol parc de bombers (6)

Amb trama blava, les altres comarques amb un sol parc de bombers no voluntari (17)

Les diferències en extensió i dimensions poblacionals de les 7 regions denoten tant l'adaptació al territori com els diferents nivells de demanda en funció de factors de risc diferents (residència permanent, població estacional pel turisme, activitat industrial, grans espais lliures...), i especialment a la necessitat de desagregar en dos la regió metropolitana de Barcelona al superar el llindar aproximat del milió de residents, d'acord als resultats de la taula que segueix.

		POBLACIÓ	EXTENSIÓ
1	Regió d'Emergències Metropolitana Nord	2.354.312	1.880
2	Regió d'Emergències Metropolitana Sud	1.059.491	1.264
3	Regió d'Emergències de Girona	728.322	5.584
4	Regió d'Emergències Central	428.597	11.362
5	Regió d'Emergències de Ponent - Lleida	512.494	5.612
6	Regió d'Emergències de Tarragona	625.802	3.000
7	Regió d'Emergències de les Terres de l'Ebre	179.049	3.308
	<b>CATALUNYA (exclòs el municipi de Barcelona)</b>	<b>5.888.067</b>	<b>32.010</b>
	Barcelona	1.620.809	101
	<b>CATALUNYA</b>	<b>7.508.876</b>	<b>32.111</b>

FONT :http://www.idescat.cat/pub/?d=aec&n=246, Any 2017, i elaboració pròpia

Es produeixen unes lleugeres diferències en les xifres de població total de l'IDESCAT fent servir els total per àmbits -8- i els parcials per comarques a l'Anuari del 2017

En termes d'interpretació de l'estructura territorial de Catalunya, cal destacar que dels 73 parcs amb personal fix, hi ha 34 municipis (el 50%, aproximadament) que no són capitals de comarca, i que tindrien, també, centralitat urbana. I els 77 municipis que localitzen parcs de voluntaris (inclosos els de Puigcerdà, Pont de Suert, Borges Blanques i Vielha que són capitals de comarca, com ja s'ha esmentat), tenen una centralitat urbana del grau següent als anteriors.

El detall dels 150 parcs, ordenats segons la fixesa de la plantilla, com indicador d'importància tècnica i urbana, posa també de relleu que la comarca no és l'estructura rellevant per a la gestió del risc i les emergències, sinó que necessita de les regions /vegueries als efectes de comandament, i que hi ha 107 municipis addicionals que no són capitals comarcals i tenen rellevància per a la gestió d'aquest servei de proximitat i de cobertura per a tot el territori català.

El detall dels parcs ordenats per tipus de plantilla i comarca és el següent:

#### Parcs de Bombers

(amb trama groga, els municipis que no són capital de comarca= 34 s./74- 36 capitals comarcals)

#### Barcelona- Unitat Gestió municipal

##### Regió d'Emergències del Centre

Anoia	Calaf
Bages	Cardona
	Manresa
Bergadà	Berga
Moianès	Moià
Osona	Prats de Lluçanès
	Torelló
	Vic
Solsonès	Solsona

##### Regió d'Emergències de Girona

Alt Empordà	Figueres
	la Jonquera
	Llançà
Baix Empordà	Calonge
	Palafrugell
	Torroella de Montgrí
	Vall d'Aro
	(La Bisbal, sense Parc de la GenCat)
Garrotxa	la Pera
	Olot
Gironès	Cassà de la Selva
	Girona
Pla de l'Estany	Banyoles
Ripollès	Ripoll
Selva	Amer
	Hostalric - Sant Feliu
	Lloret de Mar
	Maçanet de la Selva
	Santa Coloma de Farners

##### Regió d'Emergències de Lleida

Alt Urgell	Seu d'Urgell
Noguera	Ager
	Balaguer
Pallars Jussà	Tremp
Pallars Sobirà	Sort
Pla d'Urgell	Mollerussa
Segarra	Cervera
Segrià	Lleida
Urgell	Tàrraga

##### Regió d'Emergències Metropolitana Nord

Barcelonès	Badalona
	Santa Coloma de Gramenet
Maresme	Mataró
	Pineda

Vallès Occ	Cerdanyola del Vallès Rubí Sabadell Terrassa
Vallès Oriental	Granollers Mollet del Vallès Sant Celoni
<b>Regió d'Emergències Metropolità Sud</b>	
Alt Penedès	Vilafranca del Penedès
Anoia	Igualada
Baix Llobregat	Cornellà de Llobregat Gavà l'Hospitalet de Llobregat Martorell Prat de Llobregat Sant Boi de Llobregat Sant Feliu de Llobregat
Garraf	Vilanova i la Geltrú
<b>Regió d'Emergències de Tarragona</b>	
Alt Camp	Valls
Baix Camp	Cambriils l'Hospitalet de l'Infant - Vandellòs Reus
Baix Penedès	Vendrell
Conca de Barberà	Montblanc
Priorat	Falset
Tarragonès	Tarragona
<b>Regió d'Emergències de les Terres de l'Ebre</b>	
Baix Ebre	l'Ametlla de Mar Tortosa
Montsià	Ampostà Ulldecona
Ribera d'Ebre	Ascó Móra d'Ebre
Terra Alta	Gandesa
<b>Parcs de Bombers Voluntaris</b> (en trama blava, els municipis que són capital de comarca=4 s./77)	
<b>Regió d'Emergències del Centre</b>	
Bages	Castellfollit del Boix
Bergadà	Sallent Guardiola de Berguedà Gironella Puig-reig
Cerdanya	Alp Bellver de Cerdanya Llívia Puigcerdà
Solsonès	Sant Llorenç de Morunys
	Pinós
<b>Regió d'Emergències de Girona</b>	
Alt Empordà	Cadaqués l'Escalà Portbou Sant Climent Sescebes
Ripollès	Camprodon Ribes de Freser
Selva	Arbúcies Sant Hilari Sacalm Tossa de Mar
<b>Regió d'Emergències de Lleida</b>	
Alt Urgell	Coll de Nargó Josa i Tuiixén Montferrer Oliana Organyà
Alta Ribagorça	Pont de Suert
Garrigues	Borges Blanques la Granadella
Noguera	Artesa de Segre Pons
Pallars Jussà	Isona Pobla de Segur
Pallars Sobirà	Espot Esterrí d'Àneu Llavorsí

	Ribera de Cardós
Segarra	Guissona
	Torà
Segrià	Almacelles
	Almenar
	Seròs
Urgell	Agramunt
Vál d'Aran	Bossòst
	Les
	<b>Vielha e Mijaran</b>
<b>Regió d'Emergències Metropolitana Nord</b>	
Maresme	Malgrat de Mar
	Tordera
	Arenys de Mar
Vallès Occ	Caldes de Montbui
	Castellar del Vallès
	Figaró-Montmany
	Matadepera
	Sant Llorenç Savall
	Viladecavalls
Vallès Oriental	Sant Antoni de Vilamajor
	Santa Maria de Palautordera
<b>Regió d'Emergències Metropolitana Sud</b>	
Anoia	Capellades
	la Llacuna
	Piera
Baix Llobregat	Begues
	Collbató
	Gelida
	Sant Climent de Llobregat
	Sant Vicenç dels Horts
	Santa Coloma de Cervelló
Garraf	Sitges
<b>Regió d'Emergències de Tarragona</b>	
Alt Camp	Alcover
	Vila-rodona
Baix Camp	Prades
Baix Penedès	Sant Jaume dels Domenys
Conca de Barberà	Santa Coloma de Queralt
	Sarrià
Priorat	Comudella de Montsant
<b>Regió d'Emergències de les Terres de l'Ebre</b>	
Ribera d'Ebre	Flix
	Tivissa
Terra Alta	Batea
	Horta de Sant Joan

## 6. EL REFERENT DE LA REORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A DINAMARCA DEL 2007: DELS 398 MUNICIPIS DE 1975 (I 1330, ABANS) ALS 98 AJUNTAMENT I 5 REGIONS DE 2007

El document oficial en anglès

[http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_38221/cf\\_202/Background\\_Paper -](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF)

[Local Government in Denmark.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF), indica al seu apartat inicial sobre l'origen i principals etapes del desenvolupament del govern local, que \*des dels principis del segle XIX i fins el 1970, Dinamarca tenia més de 1300 municipalitats urbanes i rurals. Els pobles de mercat estaven sota la supervisió del Ministeri de Benestar (Welfare), mentre que 24 comarques (“counties”) supervisaven les municipalitats rurals. Només al 1960, els membres dels ajuntaments (“county councils”), van ser democràticament elegits però encara amb el president anomenat pel Ministeri de Benestar. El 1970 e va implementar una reforma i en va sortir només un tipus de municipi. Les 1.389 municipalitats es van integrar (\*amalgamated\*) en 275 i els 24 county councils en 14. La grandària de les municipalitats s’havia incrementat, com també el nombre i amplitud i les seves responsabilitats. El 2007, el govern danès, va aprovar un altre reforma i els

counties es van abolir i es van substituir per 5 regions. El nombre de municipalitats és ara de 98\*.

Certament, passar de 1388 municipis/ajuntaments i 24 regions / comarques a 275 municipis i 14 regions, el 1970, i 37 anys més tard reduir-ho, encara, a 98 municipis i 5 regions, sembla un fet espectacular i segurament únic al món, en aquest segle, després de les reorganitzacions dels anys 60 i 70 als països nòrdics, Alemanya i, especialment, al Regne Unit. A destacar que la reforma recent no es produeix com a conseqüència de la crisi econòmic i immobiliària iniciada a finals del 2007 als països occidentals, amb més o menys intensitat, i que per tant, la reducció dràstica de la despesa pública generalitzada, sobretot a la UE i liderada pel govern alemany, per tal de reduir el dèficit no sembla que vagi ser un condicionant de la reforma, quin estudi s'havia d'haver començat a estudiar uns quants anys abans. Dinamarca té una extensió de 42,924 km<sup>2</sup> (encara que incloent Greenland and the Faroe Islands seria de 2,210,579 km<sup>2</sup>) i una població de 5.75 milions, el 2017.

L'enginyer i col·lega en el camp de l'urbanisme des del 1969, Ole Thorson, va complementar generosament la informació anterior, el desembre de 2015, amb el títol "Notes sobre la reforma municipal i regional de Dinamarca, 1970- 2015):

- La darrera reforma de municipis i regions es va produir el 2005 (amb efectes el 2007), com una revisió de la reforma de l'any 1970. En els 60 hi havia més de 1300 municipis (1388) i 25 regions (amter) que es van reduir a 14, i els 138 municipis es van agrupar en 277 (més tard en 275) nous municipis.
- Al 2007 la reforma va establir 98 municipis (la majoria de més de 20.000 habitants) i 5 regions.
- Diferents raons estaven al darrera de la primera reforma (Comissió de Reforma de 1958):
  - o Delimitació de la zona urbana – especialment al voltant dels municipis grans
  - o Sostenibilitat financera dels municipis
  - o Consideració de la coherència de població i ocupació
- La grandària mitjana dels municipis era de 19.000 habitants (A la mitjana hi pesa molt Copenhague, Arthus, Odense, Alborg i Frederiksberg, amb més de 100.000 habitants)
- La primera condició tenia molt a veure amb el planejament urbanístic. La segona amb una grandària que permetia que els serveis tècnics mínims podien subsistir en els municipis.
- La reforma portava alguns problemes abans de l'existència de les xarxes digitals com internet. Sense xarxes, l'atenció administrativa de la població era més complicada: via correu postal amb lentitud o desplaçaments més llargs al centre del municipi.
- La polícia<sup>1</sup> a Dinamarca és estatal i centralitzada. Atès la grandària reduïda del país no es considerava necessari entitats municipals o regionals. Especialment a Copenhague i a la regió de la capital hi ha hagut debats per poder disposar d'una policia més independent per atendre una regió més densa i urbana.
- Cada municipi tenia l'obligació de disposar del seu pla urbanístic d'acord a la llei de planejament de 1975. Abans hi havia diferents exigències de planejament i protecció de la natura i la urbanització. El més conegut era el \*pla dels dits\* de la regió de Copenhague de 1953.
- A la reforma de mitjans dels 70 s'iniciava un moviment per incorporar la participació dels veïns. Primer amb dret a ser escoltats els propietaris i després des dels 90 amb més amplitud. En els 70 es coneixen casos aïllats de participació.
- En principi, les llicències les donen els municipis. Pot haver-hi casos de més importància (legislats) en els quals la regió i l'estat hi tenen també veu.
- Hi ha una important descentralització educativa municipal a Dinamarca. Els municipis tenen els empleats en sanitat, educació etc. Existeixen escoles /instituts als 3 nivells d'administració (municipal, regional i estatal). A nivell d'assistència hospitalària hi ha centres municipals, regionals i estatals, amb una certa coordinació de condicions i sous; p.ex el cost de la vida a cada regió

---

<sup>1</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Police\\_of\\_Denmark](https://en.wikipedia.org/wiki/Police_of_Denmark), dona la xifra de 14.000 efectius.

- Una reforma municipal a Catalunya és necessària des del nivell tècnic i més fàcil amb els sistemes cada vegada a més estesos d'intranet- administració electrònica. Es pot donar més bon servei, més efectiu i amb menys personal.
- Un sistema concentrat de municipis i comarques es pot fer efectiu quan l'ús d'internet i intranet és generalitzat perquè poca gent se sentiria fora del sistema. És necessari que els sistemes de webs municipals i de vegueries siguin suficientment amigable i entenedors. Els sistemes actuals són per especialistes i no per el ciutadà, en general.
- És necessari introduir sistemes d'ajuda al ciutadà per caminar en la selva administrativa electrònica. Requereix una formació de la ciutadania (entre d'altres temes)

La informació disponible sobre les regions en termes de població i superfície, és la següent:

Danish name	English name	Admin. centre	Largest city (populous)	Population (January 2017)	Total area (km <sup>2</sup> )
<a href="#">Hovedstaden</a>	<a href="#">Capital Region of Denmark</a>	<a href="#">Hillerød</a>	<a href="#">Copenhagen</a>	<a href="#">1.807.404</a>	<a href="#">2.568,29</a>
<a href="#">Midtjylland</a>	<a href="#">Central Denmark Region</a>	<a href="#">Viborg</a>	<a href="#">Aarhus</a>	<a href="#">1.304.253</a>	<a href="#">13.095,80</a>
<a href="#">Nordjylland</a>	<a href="#">North Denmark Region</a>	<a href="#">Aalborg</a>	<a href="#">Aalborg</a>	<a href="#">587.335</a>	<a href="#">7.907,09</a>
<a href="#">Sjælland</a>	<a href="#">Region Zealand</a>	<a href="#">Sorø</a>	<a href="#">Roskilde</a>	<a href="#">832.553</a>	<a href="#">7.268,75</a>
<a href="#">Syddanmark</a>	<a href="#">Region of Southern Denmark</a>	<a href="#">Vejle</a>	<a href="#">Odense</a>	<a href="#">1.217.224</a>	<a href="#">12.132,21</a>

Source: [Regional and municipal key figures](#)

Font: <https://en.wikipedia.org/wiki/Denmark#Military>

La informació de les 10 primeres ciutats en nombre d'habitants és la següent:

#### Largest cities in Denmark (as of 1 January 2016)

Rank	Core City	Region	Urban Population	Municipal Population
1	<a href="#">Copenhagen</a>	<a href="#">Capital Region of Denmark</a>	1,280,371	591,481
2	<a href="#">Aarhus</a>	<a href="#">Central Denmark Region</a>	264,716	330,639
3	<a href="#">Odense</a>	<a href="#">Region of Southern Denmark</a>	175,245	198,972
4	<a href="#">Aalborg</a>	<a href="#">North Denmark Region</a>	112,194	210,316
5	<a href="#">Esbjerg</a>	<a href="#">Region of Southern Denmark</a>	72,151	115,748
6	<a href="#">Randers</a>	<a href="#">Central Denmark Region</a>	62,342	97,52
7	<a href="#">Kolding</a>	<a href="#">Region of Southern Denmark</a>	59,712	91,695
8	<a href="#">Horsens</a>	<a href="#">Central Denmark Region</a>	57,517	87,736
9	<a href="#">Vejle</a>	<a href="#">Region of Southern Denmark</a>	54,862	111,743
10	<a href="#">Roskilde</a>	<a href="#">Region Zealand</a>	50,046	86,207

L'organització de la policia en un sòl nivell de responsabilitat estatal i amb uns 14.000 efectius, sembla especialment rellevant comparant que a Catalunya disposem d'una plantilla de Mossos d'Esquadra amb uns 17.000 efectius, que són addicionals als aproximadament 8.000 efectius de les policies locals dels ajuntaments. Aital diferència fa suposar que segurament en el cas danès falta computar alguns efectius.

L'extensió mitjana dels municipis, que seria d'uns 400 km<sup>2</sup>, que donaria un radi mitjà d'uns 12 Km, en una circumferència teòrica. Aquí seria equivalent al radi del Vallès Occ (14Km, però amb 24 municipis- cada 3 km de distàncies hi ha un municipi diferent!). Als mapes consultats dels nous 98 municipis les unitats semblen de superfície molt semblant, i segurament hi influeix el fet de la falta de muntanyes. Sembla adient recordar també que en les delimitacions resultants dels censos de 2011 a USA es comença a parlar d'\* àrees micropolitanes\*, amb dimensions més reduïdes dels criteris de delimitació de les tradicionals àrees metropolitanes des del 1911, segurament per tal de poder identificar que a casa nostre podríem suposar que són els casos del Moianès, el Lluçanès o el Montserratí.



El sistema electoral no és una qüestió menor, i malgrat que podria semblar que l'agrupació de municipis antics podria portar al sistema electoral majoritari britànic, amb un regidor per a cada districte de dimensions petites, la informació disponible és que el sistema és estrictament proporcional per partits.

La reorganització de l'administració local danesa va ser objecte de l'interès de l'Associació Catalana de Municipis, una delegació de la qual hi va fer una visita recent, amb comentaris mesurats, però força laudatoris (<http://www.vilaweb.cat/noticies/lacm-estudia-a-dinamarca-la-reforma-territorial-que-va-provocar-la-reduccio-de-273-a-98-ajuntaments-en-10-anys/?f=rel>) per tal de “detectar i repensar noves fórmules de gestió local en un futur estat català”.

Com a conclusió, sembla raonable, doncs, fer la hipòtesi que Dinamarca (uns 43.000 km<sup>2</sup> i 5,8 milions de residents) pot ser un model de referència per a Catalunya (32.000 km<sup>2</sup> i 7,5 milions de residents).

#### **7. ALGUNES CONCLUSIONS EN RELACIÓ A L'EFICIÈNCIA TERRITORIAL DELS SERVEIS PÚBLICS DE PROXIMITAT**

Els problemes del mapa municipal de Catalunya (948 municipis, estructura de quatre nivells a l'àrea metropolitana de Barcelona, complexitat, desigualtats de capacitat fiscals, minifundisme, diferències amb l'escala de les relacions urbanes...) per tal de tenir-ne eventualment un de nou, s'han tractat estudiant les organitzacions territorials de Mossos d'Esquadra (103 unitats, amb unes 17.000 persones) i Bombers (151 unitats, amb unes 3.000 persones) de la GenCat com a serveis locals de proximitat que garanteixen, amb personal suficient i instal·lacions, la seguretat completa i tracten tots els riscos potencials. La plantilla total de la GenCat és de 323.631 persones, amb 24.507 de les quals d'Universitats, el 2016.

D'aquestes organitzacions es fa la hipòtesi que són \*models eficients i equitatius\*, com ens demana el present Congrés d'Economia i Empreses, perquè donen cobertura a tot el territori, després de molts anys de la seva implantació ex novo, adaptats al territori sense limitacions administratives o polítiques, pel fet que no presenten dèficits rellevants, i que poden ser equivalent a una estructura eficient de l'administració local de Catalunya.

Es fa servir també aquest referent pel fet que hi ha molt poques aportacions acadèmiques als estudis d'eficiència i de costos unitaris, des de la perspectiva de les economies d'escala, dels serveis municipals. I sobretot des de la perspectiva dels eventuais costos econòmics de les actuals disfuncions, especialment en la gestió de les policies locals, el planejament urbanístic, la concessió de llicències d'activitat, la recollida de brossa o els serveis tècnics. Els estàndards i referents que aporta la llei estatal de racionalització de l'administració local del 2015 no s'han treballat encara suficientment per avaluar-ne els resultats.

La seguretat al nivell local es gestiona, addicionalment, amb les policies locals dels 213 municipis que en disposen, amb uns 11.000 efectius addicionals (en una plantilla total de 95.988 persones al servei de les administracions locals, el 2016) tot i que aquest servei presenta la necessitat d'agrupar policies veïnes en unitats més adaptades als territoris de continu urbans.

Les 10 comissaries dels Mossos d'Esquadra al municipi de Barcelona, posa de relleu, també, que els serveis locals de proximitat s'han de tractar o gestionar en unitats sub-municipals en el cas que es superi un cert llindar de residents o problemàtica, i que serien d'uns 200.000 residents, en el cas dels districtes de Barcelona. L'estructura comarcal. Del total de 42 comarques, 27 disposen d'un sol centre de servei mentre que 15 disposen de 2 ó més comissaries o equivalents, i que són lògicament les de més població resident a les regions policials metropolitanes de Barcelona i Girona. És en aquest sentit que la comarca no es l'estructura territorial més generalitzada de Catalunya per la gestió dels serveis de seguretat, perquè en el cas dels Mossos junt als centres de serveis a les capitals comarcals hi ha 45 municipis que són \*centralitats territorials complementàries\*, junt als 41 centres comarcals (exclòs encara el Moianès). Per altre cantó 27 disposen d'un sol centre de servei mentre que 15 disposen de 2 ó més comissaries o equivalents, i que són lògicament les de més població resident a les regions policials metropolitanes de Barcelona i Girona. Tampoc des del punt de vista del comandament, perquè Catalunya s'estructura en 64 Àrees Bàsiques, de les quals 10 corresponen als districtes de Barcelona i 10 corresponen a agregació de dues comarques, apart de la desagregació lògica del Vallès Occidental en les àrees bàsiques de Sabadell i Terrassa, perquè estarien situades cadascuna a l'entorn del llindar de les 250.000 persones.

En termes d'interpretació de l'estructura territorial de Catalunya derivada de l'organització dels Parcs de Bombers de la GenCat, cal destacar que dels 73 parcs amb personal fix, hi ha 34 municipis (el 50%, aproximadament) que no són capitals de comarca, i que tindrien, també, centralitat urbana. I els 77 municipis que localitzen parcs de voluntaris (inclosos els de Puigcerdà, Pont de Suert, Borges Blanques i Vielha que són capitals de comarca, com ja s'ha esmentat), tindrien una centralitat urbana del grau següent als anteriors.

El detall dels 150 parcs, ordenats segons la fixesa de la plantilla, com indicador d'importància tècnica i urbana, posa també de relleu que la comarca no és l'estructura rellevant per a la gestió del risc i les emergències, sinó que necessita de les regions /vegueries als efectes de comandament, i que hi ha 107 municipis addicionals que no són capitals comarcals i tenen rellevància per a la gestió d'aquest servei de proximitat i de cobertura per a tot el territori català.

Es pot concloure que la mitjana del nombre de centres de serveis dels Mossos d'Esquadra (103) i els Bombers (150) a l'entorn de les 125 unitats ja havia estat avançada per Casassas i Clusa, el 1981 (\*municipalies\*) i que s'assembla tant al referent dels 98 nous ajuntaments de la recent reforma de l'Administració Local a Dinamarca del 2005- 2007 com al precedent del primer mapa de gestió del servei de bombers de 1977, amb un nombre semblant d'unitats, que fa palès de nou el criteri de Casassas que \*el territori mana\*, pel que fa als serveis locals de proximitat.

El mínim d'unitats de gestió de referència, però, tindria un nombre intermedi de 85, entre les 96 comissaries dels Mossos o equivalent i els 74 parcs de bombers no voluntaris, sempre per sobre del nombre de comarques, i que per tant, no constitueix un referent vàlid per a la reorganització de l'administració local, malgrat les previsions de les lleis d'organització territorial del 1987, àdhuc mantenint el mapa municipal actual.

Malgrat el poc èxit que han tingut les propostes de reorganització de l'administració locals, amb criteris racionalitzadors, és prometedor, però, que la reorganització de l'administració local danesa (la seguretat està gestionada estatalment i disposa de 14.000 efectius, segons les informacions recollides) va ser objecte de l'interès de l'Associació Catalana de Municipis, una delegació de la qual hi va fer una visita recent, de febrer del 2017, amb comentaris mesurats, però força laudatoris, per tal de "detectar i repensar noves fórmules de gestió local en un futur estat català".

## BIBLIOGRAFIA

- Benabent, M, Clusa, Vega, L y Feria, J.M (1984), "La comarcalización de Andalucía". Publicaciones de la Junta de Andalucía
- Denmark Government (2007), [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_38221/cf\\_202/Background\\_Paper\\_-\\_Local\\_Government\\_in\\_Denmark.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF)
- Diputació de Barcelona (1977), \*Mapa de Bombers\*. Document de la Comissió Consultiva Regional (mimeo). Director: M.Coll.
- Casassas, Ll, i Clusa, J. (1981), \*L'Organització Territorial de Catalunya\*, Llibres de la Fundació Jaume Bofill. B.40078-1981.
- Casassas, Ll, i Clusa, J. (1981), \*L'Organització Territorial i Administrativa de Barcelona. Funcions i àmbits de descentralització. Els nous districtes\*. Ajuntament de Barcelona. D.L: B-24130/81
- Clusa, J. (1993), \*Els mercats de treball de Catalunya durant la crisi econòmica 1975- 1986\*, a Palacios, G (1993), \*Els mercats de treball i les àrees de cohesió de Catalunya 1981- 1986 – 1991\*. Publicacions de la Generalitat de Catalunya.
- Clusa, J. (2000), "Els districtes de Barcelona de 1984: criteris de formació i avaluació de l'experiència". Institut de Cultura. Quaderns del Seminari d'Història de Barcelona. 44 pàgines. ISSN. 1576-26-57.
- IDESCAT (2018), \*Anuari Estadístic 2017\* <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec>
- Mir Bagó, Josep (2003), \*L'organització territorial de Catalunya\*, Revista FRC (Fundació Rafel Campalans ), 6, pàgs 1-9. [http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/6\\_4.pdf](http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/6_4.pdf)
- Mur, S. Clusa, J. (2004), "Previsiones de mercados de trabajo en el caso de Valencia: Javier de Burgos redescubierto?". Revista Ciudad y Territorio- Estudios Territoriales, N°.141-142, págs. 583-606.
- Mur&Clusa Associats (2008), "Estudi de Sostenibilitat Econòmica del Sector de la Verneda- Torrent de l'Estadella" (aprovació inicial). Ajuntament de Barcelona [http://murclusa.cat/20080806-InfoSostenibilitatEco\\_LaVerneda-Mur&Clusa-TotCorregit.pdf](http://murclusa.cat/20080806-InfoSostenibilitatEco_LaVerneda-Mur&Clusa-TotCorregit.pdf)
- Puig Sedano, X. (2017), \*Un trencaclosques multinivell: Les comarques de Catalunya\*. Revista El Temps, núm. 1.728, Juliol 2017, pàgs 16- 24. <https://www.eltemps.cat/article/1855/catalunya-un-trencaclosques-multinivell-comarques-a-la-catalana>
- Roca, M. (2000), \*Conclusions de la Comissió d'Experts sobre Organització Territorial\*. Miquel Roca, president. Generalitat de Catalunya.
- Wikipedia:  
<https://en.wikipedia.org/wiki/Denmark>  
[https://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Denmark](https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Denmark) / [https://en.wikipedia.org/wiki/Police\\_of\\_Denmark](https://en.wikipedia.org/wiki/Police_of_Denmark) / <https://en.wikipedia.org/wiki/Denmark#Military> /

Shenyang – Xina – 28 de febrer de 2018