

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-UK 1975)

www.clusa-oriach.cat

joaquim@clusa-oriach.cat

1. OBJECTE, HIPÒTESIS DE TREBALL I METODOLOGIA.....	2
2. DE LES RECOMANACIONS DE L'INFORME DEL BIRF DE 1962 SOBRE CORPORACIONS LOCALS A LA *LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL*	6
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	7
4. L'ORGANITZACIÓ FUNCIONAL I TERRITORIAL DELS MOSSOS D'ESQUADRA	10
5. L'ORGANITZACIÓ FUNCIONAL I TERRITORIAL DELS BOMBERS DE LA GENCAT I DE L' AJUNTAMENT DE BARCELONA.....	19
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	27
7. ALGUNES CONCLUSIONS EN RELACIÓ A L'EFICIÈNCIA TERRITORIAL DELS SERVEIS PÚBLICS DE PROXIMITAT	30
BIBLIOGRAFIA	32

ABSTRACT

Per tractar els problemes del mapa municipal de Catalunya dels 948 municipis i dels fins a 5 nivells d'administració local que semblen excessius, encara que mai demostrat econòmicament... s'estudien les organitzacions territorials dels Mossos d'Esquadra (107 unitats) i Bombers de la GenCat (157 unitats), 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* de Casassas (urbanització compacte o urbanització dispersa), però que l'eficiència econòmica, també. La mitjana de centres de servei a l'entorn de les 125 unitats (85 més restrictivament, ó 213 policies locals, amb 11.000 efectius), avançada per Casassas-Clusa, el 1981, i semblant als 98 ajuntaments i 5 regions de la recent reforma danesa (2007). L'avaluació dels beneficis nets de tota mena, però especialment econòmics, d'una aital reorganització de l'administració local han de ser objecte d'estudis econòmics més aprofundits. Cap unitat de gestió d'aquests dos serveis serveix a un sol municipi, i la comarca no és el referent generalitzat de la seva organització o comandament. Els estàndards resultants són de màxim de 200- 300.000 residents pel cas de Barcelona i entorn metropolitana i de 1.400 – 3.800 residents en els àmbits d'urbanització dispersa del Pirineu.

Paraules clau

Administració Local / Organització Territorial / Municipis / Comarques / Seguretat ciutadana –Radis de serveis – Bombers- Mossos d'Escuadra- Catalunya

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 torn 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 i encara que sigui amb el risc de posar *més llenya al foc*, l'objecte del present document és 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), junt amb els 6 parcs gestionats per l'Ajuntament de Barcelona, perquè poden ser un referent territorial rellevant de cara a una eventual reorganització de l'administració local a Catalunya. D'una administració local formada, avui, pels 948 Ajuntaments, els 42 Consells Comarcals, les 9 vegueries, els 3 Consells de Vegueria, les 4 Diputacions provincials, constitucionalment obligatòries, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, recentment aprovada, i que va absorbir les 3 Entitats Metropolitanas especialitzades, creades per les lleis d'organització territorial del 1987, i es pot opinar que és excessivament i innecessària complexa, perquè moltes competències es superposen i el finançament no està sempre ajustat a les competències de cada administració.

Aquesta organització és el resultat de la història, i la normativa estatal i 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 anti- Generalitat.

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 també com l'organització de les administracions locals de Catalunya, per sota de la GenCat, encara que sigui de contingut autonòmic.

S'han elegit aquests dos serveis públics perquè malgrat que són gestionats per la Generalitat (excepte els Bombers de Barcelona) es tracta de *serveis de proximitat*, com són tots els serveis gestionats pels Ajuntaments, 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, que les tenen legalment atribuïdes.

En aquest sentit, es podrien qualificar d'estructures *eficients i equitatives* i també 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 però no en relació a cada unitat de prestació del servei, i que no estaven condicionats a adaptar-se a unitats administratives pre-existents.

L'eficiència demana que les unitats de serveis tinguin una dimensió mínima adequada per disposar de tots els mitjans tècnics corresponents al territori servit i la equitat demana que la qualitat dels serveis i la capacitat de resposta, sigues raonablement homogènia en un territori que és molt divers en densitat urbana, dimensió i accessibilitats. Però calia tenir en compte, també, si existia una *dimensió màxima* a partir de la qual l'eficiència feia aconsellable disposar d'una unitat diferent, a Barcelona i entorn metropolità.

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 157 ~~454~~. Per tant la gestió més eficient de cada serveis porta a organitzacions territorials no coincidents. Malgrat les diferències el nombre i l'escala és semblant, i perquè són molt diferents als 948 municipis (en menys) i les 42 comarques (en més). 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, encara que només sigui un dels problemes a resoldre : **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).

Formava també part del diagnòstic 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 duplictat entre consells comarcals i diputacions provincials, dos nivells diferents d'administració local de segon grau, amb similars competències i responsabilitats*.

Malgrat la rotunditat dels diagnòstics del professor Mir de 2003, a les seves consideracions finals, no incorporen cap proposta de revisió del mapa municipal. 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, el 2005, i retallat pel TC, el 2010, 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, d'assoliment encara incert, podrien portar a una 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. 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, sinó que els problemes es plantegen especialment en els municipis de més grandària, quin creixement ha depassat el límits administratius dels termes municipals, com ja indica Mir, 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 1995) 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 el 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 (un 60% més en ingressos per resident i tres vegades més en inversió, aproximadament), i especialment els grans veïns, quins greuges no semblen ser massa objecte de reiteració, per cert. Per aquestes raons, una determinada grandària, com per exemple els 10.000 residents, com a referent usual d'eficiència, no és la mateixa realitat administrativa en entorns metropolitans d'urbanització continua, que fora.

Finalment, l'experiència comparada aporta l'exemple recent de tractament del minifundisme municipal amb 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, de la reforma de 1975 quan en tenia un miler, a 98, més 5 regions. El model danès és rellevant no només pel fet de tenir una extensió (42.924 km²) 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 a500	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 de50.000	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 218 ~~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, malgrat alguns intents i iniciativa en municipis turístics 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 Partits 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 servirien 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 proposta del 1959 del Banc Mundial, així com 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 Casassas i de qui subscriu com a un dels precedents del present treball. Als dos apartats següents constitueixen el gruix de l'aportació i on es presenten les organitzacions funcionals i territorials del Mossos d'Esquadra i dels Bombers, amb la conclusió de quins centres de servei no són capital de comarca o no serveixen a un sol municipi. A l'apartat sisè es presenta la reorganització recent de l'administració local a Dinamarca. 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 DE L'INFORME DEL BIRF DE 1962 SOBRE CORPORACIONS LOCALS A LA *LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL*

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'Andalucía 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'Andalucía i al fet que en una extensió de prop de 100.000 km², 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 aollit. 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 detallats 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 Pirineu, 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 major part de la literatura disponible.
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 Commission 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 força 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 Iglesias 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 Iglesias del 1932 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* històric.
 15. El Maresme allargat, per exemple, s'ha d'entendre com a mínim en 4 àmbits territorials, el Baix Maresme amb els Vilassar- Premià, 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, en el marc de les Diputacions, i que va estudiar 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 d'uns 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/)

- 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* perquè gestiona la seguretat ciutadana completa, 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.
- Trasllat 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/):

- 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.

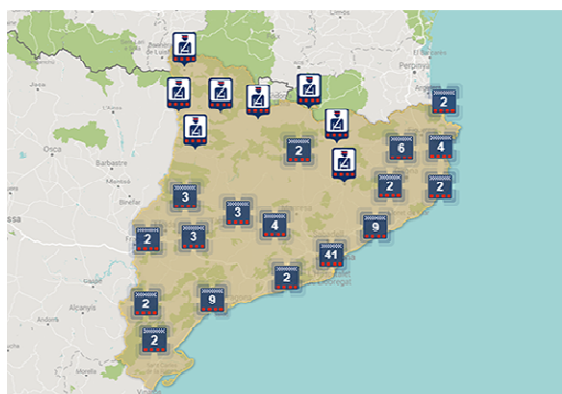
Segons el web, *Correspon a les àrees bàsiques policials vetllar per l'assoliment, en el seu territori, dels objectius generals de la regió policial, sens perjudici de les funcions directament assignades a aquesta en el camp dels serveis següents:

- 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 masclista 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. Hi destaca que cap unitat de servei serveix a un sol municipi. 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 una estructura administrativa vàlida arreu ni per a la gestió dels serveis de Mossos d'Esquadra, ni per a l'organització del seu comandament, i que per tant continua essent vàlid el criteri del geògraf Casassas que *el territori mana*, condicionat pel requeriment d'eficiència del servei.



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

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

Cuenta de MUNICIPI	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
Total general	59	27	7	10	103

Font: Elaboració pròpia i amb taules dinàmiques d'excel en base a :
<http://sac.gencat.cat/sacgencat/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. Seria equivalent a una dotació de 2,27 mossos per 1000 residents. Com element de comparació cal dir que la recentment anunciada plantilla de l'Erzaina d'Euskadi de 8.000 agents seria equivalent a 3,37 agents per 1000 residents.

<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	Ens 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
Total	202.401	95.988	24.507	635	323.531
	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	22%
Agents rurals	431	56	487	0,2%
Cossos de seguretat	13.405	3.648	17.053	8%
Docents	17.656	51.869	69.525	34%
Extinció d'incendis	2.300	35	2.335	1,2%
Institucions sanitàries	13.671	42.229	55.900	28%
Investigadors	743	801	1.544	1%
Serveis penitenciaris	2.261	1.284	3.545	2%
Total	67.550	134.851	202.401	100%

Font: Departament de Governació, Administracions Públiques i

Exclou personal d'Universitat

En relació a la dotació total en matèria de seguretat de proximitat cal considerar també les dotacions de les policies municipals d'aquells municipis que en disposen. D'acord a declaracions recents, (https://elpais.com/ccaa/2016/10/27/catalunya/1477597203_883664.html), *la futura policia de Catalunya tendria 28.000 efectivos, como resultado de sumar los 17.000 de Mossos y los 11.000 de las 213 policias locales.*. Seria equivalent a 3,73 agents de seguretat per 1000 residents. Es tractaria 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 presenta més endavant, 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, encara. El fet que les entitats municipalistes vagin visitar Dinamarca per conèixer de primera ma la seva experiència permetria seguir treballant en la mateixa línia i fer-hi aportacions des de l'economia dels serveis públics en la línia de les aportacions de King 1984 i Bennet 1980.

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 molt 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

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 Copérnico 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 Copérnico —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 complets de proximitat*.

Adicionalment, 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 per actuar amb eficiència i accessibilitat adequades, en el sentit de màxim – mínim que planteja King (1983, pàg 83), malgrat que la població resident no és l'únic condicionant de la que es pot anomenar *producció de criminalitat* perquè hi ha el turisme o la proximitat a fronteres. 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.

Les dimensions de població empadronada i l'extensió per regions policials de comandament és la que es presenten en el quadre que segueix. Hi destaca la consideració de les Terres de l'Ebre com a regió (179.049 hab), molt per sota de les altres en població i extensió, i la integració de les comarques del Pirineu (amb uns 72.000 residents empadronats) a la Regió de Ponent, presentant els valors màxims de població a la regió Metropolitana Nord (uns 2,3 milions d'habitants), a la del municipi de Barcelona (1,6 milions) i a la Metropolitana Sud (1,1, milions). S'hi destaca, per tant, un condicionant de *proximitat i referència administrativa i de planificació* per sobre del de dimensió poblacional o extensió, en el sentit també que *el territori mana* en la delimitació de les regions policials de comandament.

		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
	CATALUNYA (exclòs el municipi de Barcelona)	5.888.067	32.010
	Barcelona	1.620.809	101
	CATALUNYA	7.508.876	32.111

FONT :<http://www.idescat.cat/pub/?id=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 pel 2017

En relació a la coincidència del referent comarcal en la organització territorial de les unitats de gestió policial (comissaries, comissaries de districte, oficines policials i oficines d'atenció ciutadana), segueix la relació dels centres de servei per regions i comarques, distingint entre les que ho són a les capitals de comarca (43), al municipi de Barcelona (13) i a la resta de cada comarca (47), evidenciant que la comarca és parcialment l'estructura de referència als efectes de la gestió policial de les competències de seguretat ciutadana i emergències dels Mossos, especialment a la regió metropolitana de Barcelona, el litoral i els entorns de les ciutats grans de Girona i Lleida.

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 Igalada
Bages Manresa
Bergadà Berga
Osona Vic
Solsonès Solsona

Moianès: --

Regió de Girona

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

Regió Metropolitana - Barcelona

Barcelonès (10 Comissaries de Districte i 3 OAC)

Regió Metropolitana Nord

Maresme Mataró
Vallès Oriental Granollers
Vallès Occidental (co-capitals) 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

Regió Metropolitana Sud

Alt Penedès Sant Sadurní d'Anoia
 Baix Llobregat
 Castelldefels
 Cornellà
 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

Regió de Ponent

Segrià Aitona
 Noguera
 Artesa de Segre
 Ponts

Regió de Tarragona

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

En relació als estàndards de servei de dimensions màximes o mínimes que dibuixen les unitats de servei i gestió, els resultats de la taula que segueix, indiquen que la unitat policial mitjana dels Mossos serviria a una població resident d'unes 73.000 persones (semblant a l'actual de les comarques del Baix Ebre o Montsià) i a una extensió mitjana de 312 km2 (semblant a les actuals del Pla d'Urgell o Tarragonès), amb un radi mitjà equivalent de 10 km. Certament es tracta d'àmbits supramunicipals tenint en compte que el municipi mitjà de Catalunya té 7.900 residents i 34 Km2, equivalent a un radi mitjà de 3,3 km.

ESTÀNDARDS DE POBLACIÓ EMPADRONADA, EXTENSIÓ I RADI PER ÀMBITS I COMARQUES

REGIÓ	COMARCA	POBLACIÓ COMARCA	POBLACIÓ ÀMBITS	Diferències estadístiques en relació a l'agregat per àmbits	EXTENSIÓ COMARCA (KM2)	EXTENSIÓ (KM2) ÀMBITS	TURISME - INCREMENT POBLACIÓ TEÒRICA	Nombre Unitats Mossos	Habitants / Unitats Mossos	Extensió (Km2) / Unitats Mossos	RADI MITJA (Km)
Metropolità	5						33%				
	BARCELONÈS	2.226.828			146		X	17	130.990	9	2
	MARESME	438.447			399		X	6	73.075	66	5
	VALLÈS OCCIDENTAL	908.026			583			10	90.803	58	4
	VALLÈS ORIENTAL	401.820			851			3	133.940	284	10
	BAIX LLOBREGAT	807.796			486			12	67.316	41	4
			4.782.917	-3.780		2.464		48	99.644	51	4
Comarques Gironines	7										
	SELVA	165.763			995		x	3	55.254	332	10
	RIPOLLÈS	24.889			957			1	24.889	957	17
	PLA DE L'ESTANY	31.577			263			1	31.577	263	9
	GIRONÈS	183.693			576		X	3	61.231	192	8
	GARROTXA	55.141			735			1	55.141	735	15
	BAIX EMPORDÀ	130.737			702		X	5	26.147	140	7
	ALT EMPORDÀ	136.522			1.358		X	4	34.131	339	10
			728.322	-		5.584		18	40.462	310	10
Camp de Tarragona	5										
	TARRAGONÈS	250.795			319		X	3	83.598	106	6
	PRIORAT	21.885			499			1	21.885	499	13
	CONCA DE BARBERÀ	20.061			650			1	20.061	650	14
	BAIX CAMP	188.657			697		X	2	94.329	349	11
	ALT CAMP	44.038			538			1	44.038	538	13
			525.436	12.600		2.703		8	65.680	338	10
Terres de l'Ebre	4										
	MONTSIÀ	68.028			735			1	68.028	735	15
	BAIX EBRE	77.606			1.003			1	77.606	1.003	18
	RIBERA D'EBRE	21.885			827			1	21.885	827	16
	TERRA ALTA	11.530			743			1	11.530	743	15
			179.049	-		3.308		4	44.762	827	16
Ponent	6										
	URGELL	35.870			580			1	35.870	580	14
	SEGRIÀ	204.549			1.397			2	102.275	698	15
	SEGARRA	22.374			723			1	22.374	723	15
	PLA D'URGELL	36.850			305			1	36.850	305	10
	GARRIGUES	19.017			798			1	19.017	798	16
	NOGUERA	38.300			1.784			3	12.767	595	14
			356.960	-		5.586		9	39.662	621	14
Comarques Centrals	5										
	SOLSONÈS	13.463			1.001			1	13.463	1.001	18
	BERGADÀ	38.926			1.185			1	38.926	1.185	19
	BAGES	173.724			961			1	173.724	961	17
	OSONA	154.783			1.260			1	154.783	1.260	20
	MOIANÈS	13.193			338						
			394.089	-1.473		4.746		4	98.522	1.186	19
Alt Pirineu i Aran	6										
	PALLARS SOBIRÀ	6.896			1.378			1	6.896	1.378	21
	PALLARS JUSSÀ	13.075			1.343			1	13.075	1.343	21
	ARAN	9.850			634		X	1	9.850	634	14
	ALTA RIBAGORÇA	3.840			427			1	3.840	427	12
	CERDANYA	17.756			547		X	1	17.756	547	13
	ALT URGELL	20.220			1.448		X	1	20.220	1.448	21
			71.637	-		5.776		6	11.940	963	18
Penedès	4										
	ALT PENEDEÈS	106.438			593			2	53.219	296	10
	BAIX PENEDEÈS	100.366			296		X	1	100.366	296	10
	ANOIA	118.405			866			1	118.405	866	17
	GARRAF	145.257			185		X	2	72.629	93	5
			470.466	5.253		1.941		6	78.411	323	10
CATALUNYA	42		7.508.876	12.600		32.108		103	72.902	312	10

FONT: Elaboració pròpia a partir de les taules de l'Idescat

2 VALORS MÀXIMS DE COMARCA

2 VALORS MÍNIMS DE COMARCA

Desviacions estàndards

2 VALORS MÀXIMS DE COMARCA	2 VALORS MÍNIMS DE COMARCA	Desviacions estàndards	43.538	409	11
----------------------------	----------------------------	------------------------	--------	-----	----

Les desviacions estàndard de les poblacions servides mitjanes per comarques d'uns +-44.000 residents i i de les extensions mitjanes de +-409 km² (radi de +-11 km), palesen que hi ha importants diferències comarcals. Les unitats de població servida mínima són de 3.840 (Alta Ribagorça) i 9.850 residents (Val d'Aran) i les màximes de 130.990 (Barcelonès) i 133.940 residents (Vallès Oriental). Les extensions mínimes mesurades pels radis mitjans són de 2 (Barcelonès) i 4 km (Baix Llobregat i Vallès Occidental) i les màximes de 21 km a l'Alt Urgell i Pallars Sobirà. L'organització dels Mossos d'Esquadra es poden adaptar, doncs, a territoris de població, extensió i problemàtica (turisme estacional, conflictivitat social....) molt diversos dels municipis actuals , però amb uns mínims i uns màxims diferents, ja sigui per sobre o per sota, segons els casos.

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 del municipi de Barcelona, i que porta a adaptar-se als districtes municipals, els quals serien cadascú una *Àrea Bàsica* i tindrien al menys una Comissaria del nivell més alt de comandament.

En relació a l'estructura comarcal, cal reiterar que 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, confirmant la conclusió 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, la comarca és la unitat territorial més generalitzable, perquè Catalunya s'estructura en 64 Àrees Bàsiques, de les quals 10 corresponen als districtes de Barcelona i 10 més corresponen a agregació de dues comarques, apart de la desagregació lògica del Vallès Occidental en les àrees bàsiques de Sabadell i Terrassa, perquè es situen a l'entorn del llindar de les 250.000 persones.

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

El servei de Bombers de la GenCat disposa d'una plantilla pròpia de 2.335 persones, segons les dades disponibles de 2016, i 2.171 bombers voluntaris. Exclou els efectius de l'Ajuntament de Barcelona, que disposen del servei històric per gestió directa. La plantilla fixa representa menys de l'1% del personal de la GenCat, segons una font recent ([HTTPS://WWW.ELNACIONAL.CAT/CA/SOCIETAT/BOMBERS-VOLUNTARIS-FUNCIONARIS_121167_102.HTML](https://www.elnacional.cat/ca/societat/bombers-voluntaris-funcionaris_121167_102.html))

Els bombers de Barcelona disposen d'uns efectius de 782 persones i 6 parcs d'acord a la informació més recent (<http://ajuntament.barcelona.cat/bombers/pdf/publicacions/27/FHT-38.pdf>)

La dotació a Catalunya, fora de Barcelona, seria equivalent a 0,60 bombers per 1000 residents (0,30 només amb la dotació de personal funcionari), i la de Barcelona 0,49 bombers per 100 resident, a mig camí de les dotacions equivalents 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) Extingir 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 assumptió 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 el 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		TIPOLOGIA PARC		
REGIO EMERGEN	COMARCA	PB	PBV	Total general
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
	Moianès	1		1
	Osona	3		3
	Solsonès	1	2	3
Total RECentre		9	11	20
REGirona	Alt Empordà	4	4	8
	Baix Empordà	4		4
	Garrotxa	2		2
	Gironès	2		2
	Pla de l'Estany	1		1
	Ripollès	1	2	3
	Selva	5	3	8
Total REGirona		19	9	28
RELeida	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 RELeida		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
Total general		74	77	151

Font: interior.gencat.cat/ca/arees_dactuacio/bombers/parcs_de_bombers/ i elaboració pròpia

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

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
CATALUNYA (exclòs el municipi de Barcelona)	5.888.067	32.010
Barcelona	1.620.809	101
CATALUNYA	7.508.876	32.111

FONT :<http://www.idescat.cat/pub/?id=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 pel 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.

En relació a la coincidència del referent comarcal en la organització territorial de les unitats de gestió dels Bombers (parcs i parcs de voluntaris) segueix la relació dels centres de servei per regions d'emergències i comarques, distingint entre les que ho són a les capitals de comarca (42, inclosos Terrassa i Sabadell, co-capitals), al municipi de Barcelona (1, per hipòtesi, atesa la gestió municipal del servei) i a la resta de cada comarca (108). S'evidencia així que la comarca és parcialment l'estructura de referència als efectes de la gestió de les competències del servei d'emergències i seguretat ciutadana dels bombers, arreu del territori i no només a l'entorn de les ciutats més grans (excepte el Tarragonès que té un únic parc, i la Bisbal de l'Empordà que no disposa de parc) i litoral.

El detall dels parcs ordenats per regió d'emergències, tipus de plantilla i comarca és el següent:

Parcs de Bombers

(amb trama groga, els municipis que no són capital de comarca= 35 s./ 74 Parcs de Bombers)

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

	Roses	
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	Àger	
	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	
Regió d'Emergències Metropolitana Sud		
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	
Regió d'Emergències de Tarragona		
Alt Camp	Valls	
Baix Camp	Cambriils	
	l'Hospitalet de l'Infant - Vandellòs	
	Reus	
Baix Penedès	Vendrell	
Conca de Barberà	Montblanc	
Priorat	Falset	
Tarragonès	Tarragona	
Regió d'Emergències de les Terres de l'Ebre		
Baix Ebre	l'Ametlla de Mar	
	Tortosa	
Montsià	Amposta	
	Ulldecona	
Ribera d'Ebre	Ascó	
	Móra d'Ebre	
Terra Alta	Gandesa	

Parcs de Bombers Voluntaris

(en trama blava, els municipis que són capital de comarca= 4 s./ 77)

Regió d'Emergències del Centre

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
Regió d'Emergències de Girona	
Alt Empordà	Cadaqués l'Escala Portbou Sant Climent Sescebes
Ripollès	Camprodon Ribes de Freser
Selva	Arbúcies Sant Hilari Sacalm Tossa de Mar
Regió d'Emergències de Lleida	
Alt Urgell	Coll de Nargó Josa i Tuixén Montferrer Oliana Organyà
Alta Ribagorça	Pont de Suert
Garrigues	Borges Blanques la Granadella
Noguera	Artesa de Segre Ponts
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
Val d'Aran	Bossòst Les Vielha e Mijaran
Regió d'Emergències Metropolitana Nord	
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
Regió d'Emergències Metropolitana Sud	
Alt Penedès	Gelida
Anoia	Capellades la Llacuna Piera
Baix Llobregat	Begues Collbató Sant Climent de Llobregat Sant Vicenç dels Horts Santa Coloma de Cervelló
Garraf	Sitges
Regió d'Emergències de Tarragona	
Alt Camp	Alcover Vila-rodona
Baix Camp	Prades
Baix Penedès	Sant Jaume dels Domenys
Conca de Barberà	Santa Coloma de Queralt Sarral
Priorat	Cornudella de Montsant
Regió d'Emergències de les Terres de l'Ebre	

Ribera d'Ebre Flix
Tivissa
Terra Alta Batea
Horta de Sant Joan

En relació als estàndards de servei de dimensions màximes o mínimes que dibuixen les unitats de servei i gestió, els resultats de la taula que segueix, indiquen que la unitat policial mitjana dels Bombers serviria a una població resident d'unes 50.000 persones (semblant a l'actual de les comarques de la Garrotxa o Alt Camp) i a una extensió mitjana de 213 km² (semblant a les actuals del Garraf o Pla de l'Estany), amb un radi mitjà equivalent de 8 km. Certament es tracta d'àmbits supramunicipals tenint en compte que el municipi mitjà de Catalunya té 7.900 residents i 34 Km², equivalent a un radi mitjà de 3,3 km.

ESTÀNDARDS DE POBLACIÓ EMPADRONADA, EXTENSIÓ I RADI PER ÀMBITS I COMARQUES

REGIÓ	COMARCA	POBLACIÓ COMARCA	POBLACIÓ ÀMBITS	Diferències estadístiques en relació a l'agregat per àmbits	EXTENSIÓ COMARCA (KM2)	EXTENSIÓ (KM2) ÀMBITS	TURISME - INCREMENT POBLACIÓ TEÒRICA	UNITATS DE BOMBERS	Habitants / Unitats Bombers	Extensió (Km2) / Unitats Bombers	RADI MITJÀ (Km)
Metropolità		5					33%				
	BARCELONÈS	2.226.828			146		X	3	742.276	49	4
	MARESME	438.447			399		X	5	87.689	80	5
	VALLÈS OCCIDENTAL	908.026			583			10	90.803	58	4
	VALLÈS ORIENTAL	401.820			851			5	80.364	170	7
	BAIX LLOBREGAT	807.796			486			12	67.316	41	4
			4.782.917	-3.780		2.464		35	136.655	70	5
Comarques Gironines		7									
	SELVA	165.763			995		X	8	20.720	124	6
	RIPOLLÈS	24.889			957			3	8.296	319	10
	PLA DE L'ESTANY	31.577			263			1	31.577	263	9
	GIRONÈS	183.693			576		X	2	91.847	288	10
	GARROTXA	55.141			735			2	27.571	367	11
	BAIX EMPORDÀ	130.737			702		X	4	32.684	175	7
	ALT EMPORDÀ	136.522			1.358		X	8	17.065	170	7
			728.322	-		5.584		28	26.012	199	8
Camp de Tarragona		5									
	TARRAGONÈS	250.795			319		X	1	250.795	319	10
	PRIORAT	21.885			499			2	10.943	249	9
	CONCA DE BARBERÀ	20.061			650			3	6.687	217	8
	BAIX CAMP	188.657			697		X	4	47.164	174	7
	ALT CAMP	44.038			538			3	14.679	179	8
			525.436	12.600		2.703		13	40.418	208	8
Terres de l'Ebre		4									
	MONTSIÀ	68.028			735			2	34.014	368	11
	BAIX EBRE	77.606			1.003			2	38.803	501	13
	RIBERA D'EBRE	21.885			827			4	5.471	207	8
	TERRA ALTA	11.530			743			3	3.843	248	9
			179.049	-		3.308		11	16.277	301	10
Ponent		6									
	URGELL	35.870			580			2	17.935	290	10
	SEGRÍÀ	204.549			1.397			4	51.137	349	11
	SEGARRA	22.374			723			3	7.458	241	9
	PLA D'URGELL	36.850			305			1	36.850	305	10
	GARRIGUES	19.017			798			2	9.509	399	11
	NOGUERA	38.300			1.784			4	9.575	446	12
			356.960	-		5.586		16	22.310	349	11
Comarques Centrals		5									
	SOLSONÈS	13.463			1.001			3	4.488	334	10
	BERGADÀ	38.926			1.185			4	9.732	296	10
	BAGES	173.724			961			4	43.431	240	9
	OSONA	154.783			1.260			3	51.594	420	12
	MOIANÈS	13.193			338			1	13.193	338	10
			394.089	-1.473		4.746		15	26.273	316	10
Alt Pirineu i Aran		6									
	PALLARS SOBIRÀ	6.896			1.378			5	1.379	276	9
	PALLARS JUSSÀ	13.075			1.343			3	4.358	448	12
	ARAN	9.850			634		X	3	3.283	211	8
	ALTA RIBAGORÇA	3.840			427			1	3.840	427	12
	CERDANYA	17.756			547		X	4	4.439	137	7
	ALT URGELL	20.220			1.448		X	6	3.370	241	9
			71.637	-		5.776		22	3.256	263	9
Penedès		4									
	ALT PENEDEÈS	106.438			593			2	53.219	296	10
	BAIX PENEDEÈS	100.366			296		X	2	50.183	148	7
	ANOIA	118.405			866			5	23.681	173	7
	GARRAF	145.257			185		X	2	72.629	93	5
			470.466	5.253		1.941		11	42.770	176	7
CATALUNYA		42	7.508.876	12.600		32.108		151	49.728	213	8

FONT: Elaboració pròpia a partir de les taules de l'Idescat

2 VALORS MÀXIMS DE COMARCA
2 VALORS MÍNIMS DE COMARCA

	Garrotxa	Garraf
	Alt Camp	Pla de l'Estany
Desviacions estàndards	43.871	112
Els Bombers de Barcelona computen com 1 sol parc		
S'han mantingut les regions dels Mossos per facilitar la comparació		
Penedès i Pirineu, sense regió de comandament		

Les desviacions estàndard de les poblacions servides mitjanes per comarques d'uns +-44.000 residents i de les extensions mitjanes de +-112 km² (radi de +-6 km), palesen que hi ha importants diferències comarcals. Les unitats de població servida mínima són de 1.379 (Pallars Sobirà) i 3.283 residents (Pallars Jussè) i les màximes de 250.795 (Tarragonès) i 742.276 residents (Barcelonès, havent fet la hipòtesis d'un sol parc al municipi de Barcelona). Les extensions mínimes mesurades pels radis mitjans són de 4 (Barcelonès, Vallès Occidental i Baix Llobregat i les màximes de 12 km a la Noguera, Osona, Pallars Jussà i Alta Ribagorça. L'organització dels Bombers es poden adaptar, doncs, a territoris de població, extensió i problemàtica (turisme estacional, conflictivitat social...) molt diversos dels municipis actual, però amb uns mínims i uns màxims diferents, ja sigui per sobre o per sota, segons els casos.

En relació a l'estructura comarcal, cal reiterar que del total de 42 comarques, només 5 disposen d'un sol centre comarcal (destacant el Tarragonès), confirmant la conclusió que la comarca no es l'estructura territorial més generalitzada de Catalunya per la gestió dels serveis de seguretat, perquè en el cas dels Bombers junt als centres de serveis a les capitals comarcals hi ha 107 municipis que són *centralitats territorials complementàries*, junt als 41 centres comarcals. El principi del *territori mana*, més que l'organització administrativa sembla també prevaldre en el cas dels Bombers.

Tampoc des del punt de vista del comandament, la comarca és la unitat territorial més generalitzable perquè Catalunya s'estructura en 9 Regions.

6. EL REFERENT DE LA REORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A DINAMARCA DEL 2007: DELS 398 MUNICIPIES 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 - 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 km² (encara que incloent Greenland and the Faroe Islands seria de 2,210,579 km²) 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 agregar 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 policia¹ 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 a cada regió
- 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)

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Police_of_Denmark, dona la xifra de 14.000 efectius.

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 (km²)
Hovedstaden	Capital Region of Denmark	Hillerød	Copenhagen	1.807.404	2.568.29
Midtjylland	Central Denmark Region	Viborg	Aarhus	1.304.253	13.095.80
Nordjylland	North Denmark Region	Aalborg	Aalborg	587.335	7.907.09
Sjælland	Region Zealand	Sorø	Roskilde	832.553	7.268.75
Syddanmark	Region of Southern Denmark	Veje	Odense	1.217.224	12.132.21

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	Copenhagen	Capital Region of Denmark	1,280,371	591,481
2	Aarhus	Central Denmark Region	264,716	330,639
3	Odense	Region of Southern Denmark	175,245	198,972
4	Aalborg	North Denmark Region	112,194	210,316
5	Esbjerg	Region of Southern Denmark	72,151	115,748
6	Randers	Central Denmark Region	62,342	97,52
7	Kolding	Region of Southern Denmark	59,712	91,695
8	Horsens	Central Denmark Region	57,517	87,736
9	Veje	Region of Southern Denmark	54,862	111,743
10	Roskilde	Region Zealand	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 km², 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 km² i 5,8 milions de residents) pot ser un model de referència per a Catalunya (32.000 km² 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 exnovo, 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 treballar 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 continus 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 156 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 més 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. Però també que no hi ha cap parc de bombers que serveixi a un sol municipi.

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.

Cal fer el recordatori de que els sistemes electorals majoritaris en districtes sots – municipals poden ajudar a corregir la falta de representativitat d'agrupacions forçades de municipis.

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.
- Bennet, R.J. (1980), *The Geography of Public Finance. Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance*. Methuen. London and New York.
- Denmark Government (2007), 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. (1995), *Els mercats de treball de Catalunya al final de ~~durant~~ la crisi econòmica del període 1975- 1986*, a Palacios, G, (1995), *Els mercats de treball de Catalunya 1981- 1986 – 1991*, pàgs. 7- 132. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. ISBN 84-393-3755-8.
- 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>
- King, D. (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multi- level Government*. George Allen & Unwin. London.
- 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
- 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, pàgs. 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
- 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/Police_of_Denmark / <https://en.wikipedia.org/wiki/Denmark#Military> /
Shenyang – Xina – 28 de febrer de 2018 / Sabadell, 4 de Juny 2018