

L'organització territorial de Catalunya

Josep Mir Bagó / Professor titular de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

Presentació

Costa de trobar qüestions que hagin provocat tanta literatura com la generada a Catalunya per l'organització territorial. Impressiona una mica de comprovar com, des de la segona meitat del segle XIX, una veritable munió de geògrafs, polítics, economistes, juristes, arquitectes, historiadors i gent de tota condició, ha escrit dotzenes i dotzenes, centenars, d'articles, llibres i manifestos diversos 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.

La societat i les institucions catalanes, malgrat els nombrosos estudis i propostes, no han sabut trobar una organització satisfactòria del seu territori. Com podem comprovar en les pinzellades que segueixen, la complexitat excessiva i la manca d'adequació de les divisions administratives i polítiques caracteritzen una organització territorial massa allunyada d'uns mínims d'eficiència institucional i de racionalitat, fins el punt que, més que d'organització, seria més encertat parlar de desorganització territorial.

Coexistència de diversos nivells i tipus d'organització territorial

L'organització territorial de Catalunya vigent es caracteritza per la coexistència de tres nivells generals d'entitats territorials (municipis, comarques i províncies), de diverses divisions especials amb finalitats específiques (partits judicials, divisions diferents d'alguns serveis de la Generalitat: sanitat, educació, serveis socials,...) i d'algunes entitats o divisions en parts singulars del territori (entitats metropolitanes, Consell de les Terres de l'Ebre, entitats municipals descentralitzades).

D'aquesta manera es combina una estructura general bàsica, formada per les divisions i les entitats territorials que integren els nivells generals d'organització del territori, i d'altres possibles divisions o entitats amb finalitats singulars i de caràcter especial, que la complementen. Aquesta dualitat implica certament un grau excessiu de complexitat i segurament de sobre costos; tanmateix, també és imprescindible per

poder adaptar les estructures polítiques i administratives a la realitat diversa del territori i a les singularitats que presenta la gestió d'alguns serveis i funcions públiques.

Per una altra banda, les diverses divisions existents responen, almenys en part, a funcions o finalitats diverses de les mateixes: divisions per a l'Administració de l'Estat, per a l'Administració de la Generalitat, per a l'Administració local, per a l'Administració de justícia, circumscripcions electorals. Aquesta diversitat de funcions comporta que també siguin diverses les competències públiques que concorren en l'establiment i modificació de les divisions territorials (Estat i Generalitat, principalment), dificultant d'aquesta manera l'eventual formulació i aplicació d'un model més o menys homogeni.

Les divisions per a l'Administració de l'Estat

La divisió per excel·lència en base a la qual s'ha estructurat tradicionalment l'Administració de l'Estat és la provincial, que es va establir el 1833 precisament amb aquesta finalitat. Tot i que en ocasions alguns dels seus serveis i departaments s'han organitzat territorialment sobre d'altres divisions, la provincial ha estat normalment la utilitzada en la majoria de casos, i en base provincial, a través dels Governos civils, s'organitzava el control i la direcció política de tot el territori, especialment dels serveis de l'Estat.

És precisament aquesta opció provincial de l'Administració perifèrica de l'Estat la que es consolida a la Constitució vigent (article 141.1: la província és la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat). Tanmateix, el procés de reforma de l'organització territorial de l'Estat que posa en marxa la Constitució acabarà per difuminar en gran part aquesta centralitat de la província en l'organització de l'acció de l'Estat sobre el territori, ja que la institucionalització de l'espai autònom tindrà un fort impacte sobre l'administració perifèrica de l'Estat i sobre el protagonisme institucional de l'espai provincial. Per una banda, molts dels serveis de l'Administració perifèrica de l'Estat es transfereixen a les Comunitats Autònomes. Per una altra banda, la creació de la figura dels Delegats del Govern suposa situar en el nivell regional la més alta representació del Govern i Administració de l'Estat en el territori, en detriment formal del paper que havia jugat tradicionalment el Governador civil.

El buidament progressiu de serveis de l'administració perifèrica de l'Estat, unit al protagonisme polític i institucional creixent del Delegat del Govern, apunten sens dubte a una tendència regionalitzadora en l'organització de l'Administració perifèrica de l'Estat, tendència que en certa forma cristalitza a la LOFAGE (Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat), que substitueix la tradicional figura política del Governador Civil per la dels subdelegats del govern, amb un perfil molt més administratiu i funcional, subordinats jeràrquicament als Delegats del Govern. Això no vol dir que la província hagi deixat de tenir utilitat als efectes de l'organització de l'Administració de l'Estat en el territori, però hom pot pensar que segurament deixarà de tenir-ne a mig termini.

Les divisions per a l'Administració de la Generalitat

L'organització de la presència de la Generalitat en el territori es caracteritza per la seva ambigüitat, per la manca d'un model clar. Així ho acredita, en primer lloc, la seva gran feblesa, en efectius, recursos i, sobretot, capacitat de decisió. Aquest és un fenomen comú a la pràctica totalitat de comunitats autònomes: mentre que en el context de l'Estat centralista hi havia una desconcentració significativa de

competències a nivell provincial, que servien de base a una estructura administrativa potent de delegacions i direccions provincials, la descentralització a les Comunitats Autònomes ha comportat la concentració de la major part de les funcions administratives, especialment les de caràcter decisor, en els òrgans centrals de la Comunitat, de manera que els òrgans perifèrics de l'administració autonòmica han esdevingut força marginals.

Aquesta feblesa explica l'ambigüitat amb què la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat regula la seva Administració perifèrica. Efectivament, els articles 18 a 20 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, que regulen els òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat, i les disposicions reglamentàries que els desenvolupen, configuren un marc normatiu molt poc definit, tal com ho palesen les notes següents: es disposa que l'Administració territorial de la Generalitat s'estructura en delegacions territorials del Govern, però es remet a una altra Llei la seva delimitació territorial (article 18); tampoc queda clara la dependència orgànica d'aquestes Delegacions, que es remet al desenvolupament reglamentari, el qual ha donat lloc a algunes incoherències; també es fa una remissió al reglament per definir les funcions d'aquestes delegacions (regulades encara pel Decret 280/1986, anterior a aquesta Llei que analitzem); també es deixa sense definir la relació entre els Delegats territorials del Govern i els responsables territorials dels diferents serveis i Departaments, de manera que no queda clar el grau de subjecció d'aquests en relació amb aquells.

Així mateix, aquesta mateixa feblesa de l'Administració perifèrica de la Generalitat fa que el tema de la divisió territorial que li ha de servir de base no sigui un tema important en l'agenda política catalana. Això pot explicar el fet que en vint anys d'autonomia no s'hagi avançat gran cosa en aquesta qüestió, de manera que, malgrat els discursos d'oposició a la divisió provincial formulats des del Govern de la Generalitat, la seva administració s'organitza essencialment en base provincial fins el 2002, any en el que es trenca parcialment aquest model, amb la institucionalització de la cinquena demarcació, la de l'Ebre, que és més fruit de la reacció del Govern a la conflictivitat social generada pel transvasament del riu, que resultat d'una reflexió sobre la millor manera d'organitzar l'administració de la Generalitat en el territori. Al marge d'aquesta estructura provincial bàsica s'han desenvolupat i consolidat divisions especials per a serveis o departaments determinats, i només per l'impuls dels grups parlamentaris de l'oposició s'han incorporat en algunes lleis referències més o menys genèriques sobre la necessitat de racionalitzar la base territorial de l'Administració perifèrica de la Generalitat.

L'organització territorial de l'Administració local

La base territorial tradicional, i principal, de l'Administració local és el municipi, que és l'element bàsic d'organització territorial general de l'Estat des del liberalisme.

A Espanya, la consolidació progressiva de la divisió provincial de 1833 culmina amb la institucionalització plena de les diputacions provincials en tant que ens locals, a partir de la Llei Provincial del 1882. El segle XIX, per tant, deixa per herència una administració local amb dos nivells territorials generals: els municipis i les províncies.

Aquesta és l'estructura bàsica de l'organització territorial de l'Administració local que consagra la Constitució vigent. Efectivament, el Capítol II del seu Títol VIII porta per títol «De l'Administració local», i els dos únics tipus d'entitats locals que són objecte de regulació específica són els municipis (article 140) i les províncies (article 141), si bé aquest darrer precepte també deixa expressament la porta oberta a la

institucionalització d'altres nivells d'administració local que es puguin definir, al igual que les províncies, en tant que agrupacions de municipis.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya aprofita aquesta porta de l'article 141 CE i, condicionat pels antecedents històrics que hem analitzat en el capítol anterior, institucionalitza les comarques, també en qualitat d'ens locals.

A més de les comarques, l'article 5.1 EAC també preveu la possibilitat de crear «demarcacions supracomarcales». Aquesta referència té una significació molt diferent a la que es fa a les comarques. Per una banda, es tracta d'un nivell d'organització territorial no exigint per l'Estatut i, per tant, disponible pel legislador, que pot decidir crear-lo o no. En segon lloc, tampoc és clara la naturalesa que han de tenir aquestes demarcacions; si es definissin com a «agrupacions», es podria deduir d'aquesta expressió la seva naturalesa d'ens local (en la mesura que la Constitució fa servir aquesta expressió per definir les províncies i altres possibles agrupacions de municipis que es poden crear en base al seu article 141); el terme «demarcació», en canvi, es refereix únicament a una divisió del territori, que pot constituir o no ens local. Per tant, entra també en la discrecionalitat del legislador decidir si aquestes demarcacions supracomarcales han de ser o no ens locals.

També depèn del legislador la creació o no d'«agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i d'altres de caràcter funcional i amb fins específics» (article 5.2 EAC). En aquest cas, però, l'expressió «agrupacions» que fa servir l'Estatut al referir-se a aquestes entitats convida a entendre que s'ha de tractar d'ens locals, definits per l'agrupació de municipis. En tot cas, la naturalesa última d'aquestes entitats, a part de la seva mateixa existència, són qüestions que dependran de la voluntat del legislador.

Per últim, l'article 5.4 EAC també fa referència expressa al manteniment de la província, àdhuc com a ens local, a Catalunya. Certament, aquesta previsió no afegeix res de nou al que determina l'article 141 de la Constitució, però contribueix significativament a la petrificació de l'organització provincial a Catalunya.

Per tant, i d'acord amb els antecedents constitucionals i estatutaris esmentats, l'organització territorial de l'administració local de Catalunya té tres nivells generals necessaris (municipis, comarques i províncies), que es poden complementar, si així ho acorda el legislador, amb un altre nivell general (el de les demarcacions supracomarcales) i/o amb d'altres entitats específiques (agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i agrupacions de caràcter funcional i amb fins específics).

La legislació de règim local (article 3 LRBRL) és perfectament coherent amb aquestes conclusions: recull l'organització bàsica de l'administració local en municipis i províncies (entitats a les que qualifica de naturalesa territorial), i preveu la possibilitat de que les comunitats autònomes institucionalitzin comarques, o d'altres entitats que agrupin varis municipis, i àrees metropolitanes, a més de les entitats locals d'àmbit inferior al municipal.

Si tenim en compte aquesta diversitat de nivells territorials de l'Administració local de Catalunya vigent, haurem de convenir que s'ha de refusar radicalment qualsevol proposta d'institucionalització de noves entitats locals (com podria ser el cas de les regions) que no vagi acompanyada de la supressió, o de l'adaptació, de com a mínim un dels dos nivells supramunicipals existents (comarques o províncies). I és que l'organització territorial de l'administració local de Catalunya és tant complicada que només són admissibles les reformes en sentit simplificador. Passem a veure amb més detall les característiques de la delimitació territorial de les principals entitats locals.

El mapa municipal. 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.). Tot i que aquesta fragmentació fa que sovintegin propostes de reforma més o menys dràstiques del mapa municipal, 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. És el cas de nuclis urbans integrats per diversos municipis.

A diverses ciutats catalanes, principalment a Barcelona, es dona el problema de la integració de diferents municipis en un mateix fenomen de continuïtat urbana. La ciutat com a fet sociològic i urbanístic s'escampa més enllà de les fronteres administratives del municipi principal i integra, sense solució de continuïtat, dos, tres o més termes municipals veïns.

Aquest fenomen es dona a la ciutat de Barcelona (que des del Tibidabo o Montjuïc podem veure com s'estén sobre els termes municipals de Barcelona, Badalona, Sant Adrià, Santa Coloma, Esplugues, Sant Just, Cornellà, l'Hospitalet, com a mínim), però també a moltes d'altres ciutats mitjanes de Catalunya (Girona, Igualada, Manresa, etc.). Aquestes situacions suposen una disfunció greu que té moltes conseqüències negatives per al govern i administració d'aquestes ciutats.

Un altre tipus de disfuncions del mapa municipal de Catalunya són els enclavaments d'un municipi situats del tot dins d'un altre municipi, normalment veí; a Catalunya hi ha, com a mínim, 76 enclavaments d'aquest tipus, que constitueixen un anacronisme manifest en el marc d'una administració moderna del territori.

A més a més d'aquests enclavaments, hi ha també a Catalunya nombrosos casos d'enclavaments impropis o urbans; és a dir: parts urbanes d'un municipi separades del seu nucli principal, i que formen continuïtat urbana amb un nucli de població d'un altre municipi. Aquest fenomen es dona a nombrosos casos: a moltes capitals comarcals i a la majoria de poblacions de la costa, on és habitual que les poblacions de la primera línia del mar hagin cobert de sòl urbà tot el seu terme municipal, i comencin a ocupar terme municipal dels municipis de la segona línia del mar.

Aquest fenomen dels enclavaments, tant els propis com els impropis o urbans, provoca també greus problemes en el funcionament racional de molts serveis municipals (especialment d'aquells que tenen una estructura en xarxa), així com en l'exercici de les competències de planificació i ordenació urbana i de control de les activitats en el territori.

El mapa comarcal. A l'hora d'establir l'organització comarcal vigent, la Generalitat va optar per instituir el mapa comarcal que havia estat aprovat l'any 1936. Malgrat que aquell mapa no havia tingut cap utilitat administrativa o de govern, i que si s'haguessin aplicat el 1987 els mateixos criteris amb els que fou elaborat durant la Segona República aquests haurien donat com a resultat un mapa molt diferent al de

cinquanta anys abans (ja que amb aquest lapse de temps han canviat molt l'estructura i les relacions urbanes a Catalunya), tenia tanmateix a favor seu el fet de ser una obra legitimada per l'autogovern del període republicà, per la solvència científica i política dels seus autors i pel fet d'haver estat divulgat i assumit socialment en la Catalunya dels anys 70 i 80.

Una vegada aprovat formalment el restabliment del mapa comarcal de 1936, i constituïts els Consells comarcals en qualitat d'administracions locals representatives de la comarca, la Generalitat va promoure una modificació parcial del mapa, amb la finalitat d'atendre algunes de les reivindicacions que s'havien posat de manifest en el decurs de la consulta municipal. Concretament, per Llei 5/1988, de 28 de març, es creen les comarques del Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça. Es tracta de comarques que ja havien estat reivindicades durant la segona República i que comporten, al menys en el cas de l'Alta Ribagorça i, en menor mesura, del Pla d'Urgell, una major fragmentació d'una estructura comarcal que, en aquelles zones, ja és considerablement fragmentada, amb comarques de molt poc pes demogràfic.

A més d'aquestes modificacions, que comporten incrementar el nombre de comarques, es posen també de manifest diverses aspiracions municipals puntuals de formar part d'una comarca diferent d'aquella a la que estaven adscrits per la divisió comarcal de 1936; després de promoure diversos expedients i estudis, la Generalitat atén finalment algunes d'aquestes reivindicacions, amb la Llei 3/1990, de 8 de gener, que disposa modificacions puntuals de canvi de comarca per part d'un o dos municipis, si bé aquests canvis afecten un total de 22 comarques.

El mapa comarcal resultant, amb 41 comarques, es caracteritza per la gran diversitat existent entre unes i altres: tres comarques no arriben a 10.000 habitants, i fins a 11 en tenen menys de 20.000; en l'altre extrem, 3 ultrapassen dels 500.000 habitants, i fins a 11 dels 100.000 habitants. Per una altra banda, mentre que a bona part de les comarques de l'interior i de la muntanya es manté l'estructura urbana típica del fet comarcal (una ciutat capital envoltada de diversos municipis menors), a les comarques de la costa i de la regió metropolitana de Barcelona la capitalitat comarcal s'ha difuminat, de manera que a cada comarca hi sol haver diversos municipis amb població, recursos i capacitat suficients per exercir de capital comarcal. Òbviament, aquests municipis no necessiten massa del consell comarcal per donar suport a les seves capacitats de gestió.

Una altra característica general del mapa comarcal és la dimensió en general reduïda de les comarques, tant des d'un punt de vista territorial, com demogràfic (en aquest darrer cas, llevat de les cinc o sis més populoses, situades totes elles a la regió metropolitana de Barcelona). Aquestes dimensions més aviat reduïdes fan que les comarques siguin poc adequades per l'exercici de funcions de col·laboració i suport als ajuntaments d'una certa complexitat o/i d'un cost elevat (intervencions en el cicle de l'aigua, en el tractament dels residus o en l'execució d'obres local d'un cert volum o complexitat)

Des d'un altre punt de vista, també s'ha de dir que si bé, en general, el mapa comarcal s'adequa al provincial, en el sentit que les comarques solen dividir les províncies, de manera que cada comarca acostuma a formar part d'una sola província, en alguns casos això no és així, i es mantenen comarques dividides entre dues províncies diferents. El cas més clar és el de la Cerdanya, migpartida entre Girona i Lleida, però també presenten aquest problema algunes altres comarques.

Una altra qüestió a la que també cal fer esment és la del grau de coincidència entre comarques i partits judicials, divisions entre les que hi ha, tal com s'ha dit abans,

una certa semblança en les seves dimensions. Ara bé, aquesta coincidència és desigual: són pocs els casos de coincidència plena, uns quants més els casos de coincidència parcial, que seria plena si hom canviés de comarca o de partit judicial un o dos municipis, i en la resta de casos o bé es subdivideixen comarques entre diversos partits judicials (les més poblades), o bé es fa la inversa (el cas de les comarques menys poblades).

Certament, el condicionant demogràfic –decisiu en els partits judicials, relatiu en el cas de les comarques– fa que siguin inevitables les agrupacions de les comarques més despoblades o les subdivisions de les més poblades, per formar els partits judicials. El que no té massa justificació són els casos de manca de coincidència només parcial, llevat d'aquells que són conseqüència de la manca de coincidència entre límits comarcals i límits provincials.

L'organització provincial. Segons la Constitució vigent, la província té tres funcions diferents en la nostra estructura institucional: circumscripció electoral per a les eleccions al Congrés i al Senat (articles 68 i 69), divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat (administració perifèrica, administració de justícia) i entitat local determinada per l'agrupació de municipis (article 141). La confluència de les tres funcions esmentades en el mateix espai explica que es requereixi una Llei orgànica per modificar els seus límits (article 141).

Els apartats 2 i 3 de l'article 141 de la Constitució presenten una redacció prou ambigua com per donar peu a interpretacions que sostenen una certa flexibilitat constitucional en relació amb el manteniment de la província en la seva dimensió d'ens local. D'acord amb aquestes interpretacions, l'apartat 2 de l'article 141 permet encomanar el govern i administració autònoma de les províncies, és a dir, les seves funcions d'administració local, a Corporacions de caràcter representatiu diferents de les diputacions, i aquestes Corporacions, segons l'apartat 3 del mateix article, podrien correspondre a agrupacions de municipis diferents de la província, de manera que l'ens local provincial podria, en el marc de la Constitució, ser substituït per un ens local diferent, amb àmbits territorials també diferents –això sí: determinats per l'agrupació de municipis–, sens perjudici del manteniment de la província per a les altres finalitats constitucionals.

La viabilitat d'aquesta interpretació es veurà reforçada per l'antecedent de l'Estatut d'autonomia de Canàries, que atribueix a les institucions de la Comunitat (l'Administració autonòmica i els «cabildos» insulars) les competències, serveis i recursos de les mancomunitats interinsulars (denominació que es dóna a les diputacions a Canàries). Ara bé, en el cas de Catalunya, aquesta interpretació no pot prosperar ja que l'Estatut, en comptes d'assumir-la, manté expressament la vigència de l'ens local provincial (article 5.4).

Per tant, si bé es pot defensar una certa disponibilitat estatutària de l'ens local provincial –sens perjudici de la petrificació constitucional de la província en tant que circumscripció electoral i divisió de l'Estat–, en el cas de Catalunya el que ha fet precisament l'Estatut d'Autonomia és consagrar també el manteniment de l'ens local provincial.

L'Àrea metropolitana de Barcelona. Els tres nivells generals d'organització territorial de l'administració local comentats en els paràgrafs anteriors desconeixen absolutament la realitat urbana més destacada de Catalunya: l'Àrea metropolitana de Barcelona. Sense entrar a determinar els seus límits –qüestió que pot ser polèmica–, no hi ha dubte de què integren l'Àrea un conjunt de municipis, lligats en molts casos per zones de continuïtat urbana, implicant diversos consells comarcals.

Des del punt de vista de l'organització administrativa, coincideixen a l'Àrea metropolitana, a més a més dels municipis i de les comarques, dues entitats metropolitanes especialitzades, formades per un nombre no coincident de municipis. No hi ha, però, cap entitat de govern i administració, amb pluralitat de fins i de competències, que coincideixi amb l'àmbit territorial de l'Àrea. En conseqüència, el territori on hi viu la major part de la població de Catalunya, i on s'hi desenvolupa també la major part de l'activitat econòmica, està privat d'una capacitat de govern i administració, mínimament integrats i coordinats, de les funcions pròpies del govern local.

Consideracions finals

L'herència històrica, la concurrència de competències de l'Estat i de la Generalitat en el territori, la coexistència de dos models diferents d'organització territorial, entre d'altres, són factors que poden explicar fins a quin punt l'organització territorial vigent de Catalunya resulta excessivament complexa i poc ajustada a la realitat urbana i social.

Aquestes complexitat i manca d'adequació a la realitat resulten especialment acusades des de la perspectiva de l'administració local, que és la que en bona lògica ha de condicionar una organització territorial al servei de la representació dels interessos col·lectius i del govern autònom del territori. 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.

Des del punt de vista de les necessitats derivades de la presència de l'Administració de la Generalitat en el territori, els principals problemes detectats són de dos tipus: la manca d'un model clar de desconcentració, per una banda, i l'existència de diverses divisions especials, per l'altra, que dificulten l'acció coordinada dels diferents departaments i serveis en el territori, així com la seva coordinació amb l'administració local.

La proposta d'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. Tanmateix, no podem ignorar el risc de que aquestes eventuais regions o vegueries s'acabin afegint a comarques i províncies, agreujant els problemes abans apuntats, a part de que tampoc s'han dut a terme estudis científics suficients que acreditin quina pot ser aquesta divisió de Catalunya en regions o vegueries.

L'eventual reforma de l'Estatut podria servir, des del punt de vista jurídic, per establir les bases normatives d'un model més eficient i simple d'organització territorial, inclosa la supressió, si no de les províncies, de les diputacions provincials. Tanmateix, no sembla que de moment hi hagi en el debat polític i científic de Catalunya, que és especialment ric en aquesta qüestió, uns criteris mínimament clars i compartits sobre quins haurien de ser els eixos bàsics del nou model d'organització territorial.