

## conclusions

Unes primigènies conclusions en matèria de cessions d'equipament públic aboquen al replantejament de certs dogmes. La sorprenent heterogeneïtat, diversitat de modalitats i tipus de cessions del sistema espanyol, la incertesa de la seva suficiència en el seu plantejament actual, la necessitat de versar les polítiques i estratègies d'equipament en un funcionament en xarxa més que en els compartiments estancs del *rank size*, la evidència de la prestació de serveis d'àmbit supramunicipal, el problema d'unes cessions normativitzades i genèriques davant de les necessitats variables i creixents, apareixen com a axiomes més rellevants contraris a dogmes ben assentats.

En el descrit hi convergiren els recorreguts pels univers nacional i internacional de les infraestructures socials, amb Alemanya al capdavant, com a país analitzat amb més profunditat.

Amb més detall, les conclusions sortints, per capítols:

I.

**EL VOLUM DE SÒLS PÚBLICS PREVIST EN LES LEGISLACIONS URBANÍSTIQUES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES ÉS PROPORCIONAL A LES SUBVENCIONS D'ANIVELLAMENT ESTATALS.**

La comparativa establerta entre comunitats autònomes en base a una hipòtesi de regulació urbanística comú dibuixa dos grups segons els valors urbanístics resultants, això és, per sobre i per sota un llindar del 65% de sòl públic.

Cercant una major representativitat dels resultats obtinguts, s'empra la estadística per a la traducció dels percentatges en sòl públic per càpita, situant el llindar en 26m<sup>2</sup>. per persona.

La primera lectura de resultats ja revela dades significatives: els sectors residencials que allotjarien menys població són els que, proporcionalment, més cessions per habitant realitzen.

La caracterització física de les CCAA que es corresponen a la relació apuntada permetria ampliar l'axioma: les comunitats que aconsegueixen cedir més sòl públic per habitant són alhora les menys denses, amb l'afegit d'una major dispersió.

De l'altre costat, les comunitats que cedeixen menys sòl públic són les més densament poblades, acumulant una major compacitat territorial, amb les úniques excepcions de la Rioja i Aragó.

Val a dir que les menors cessions de sòl públic responen, en la pràctica totalitat de les CCAA analitzades, a cessions de sòl d'equipament que, a banda de ser l'objecte d'estudi, és el component del sòl públic amb més valor afegit i social. (El conjunt 'sòl públic' estaria integrat per la vialitat, l'espai públic, equipament i els serveis tècnics, quan s'escaiguin)

Se'n pot extreure una llei interna que, si bé és coherent en termes de morfologia territorial, no ho és des de la òptica empresarial catalitzadora de l'activitat urbanística:

Densitats urbanes elevades i escassa dispersió es donen la mà, dibuixant ciutats i territoris amb pocs buits, on els alts preus del sòl deixen poc marge per a reserves de terrenys públics, resultant-ne un privat poc gravat per les cessions.

De l'altre costat, un major esponjament de les àrees urbanes, juntament amb uns preus del sòl més assequibles, permetrà majors oportunitats d'intervenció pública. Associació que evidència un contrastat econòmic, doncs –en el darrer supòsit-, tot i el poc espai físic reservat a l'activitat dels privats, aquests haurien de suportar importants cessions.

En aquest punt de l'argumentació, la introducció de falques econòmiques ajuda a comprendre el discurs urbanístic, així com a ampliar-lo amb aportacions convergents.

La viabilitat econòmica de les operacions que gaudirien d'un públic generós, avalat només per un escàs aprofitament privat, s'explicaria amb les 'despeses de suplència' que realitza l'Estat en les comunitats menys desenvolupades que són alhora les de menor densitat urbana i amb uns índexs més elevats de dispersió.

Si bé és cert que el preu del sòl, correlatiu al nivell de riquesa dels territoris, explicaria en bona mesura la major disponibilitat de sòls públics per cessió en les comunitats menys desenvolupades econòmicament, l'ajut econòmic que hi versa l'Estat contribuiria a fer efectiu aquest capital públic, sigui amb l'adquisició de sòls pròpiament, sigui amb l'urbanització i edificació dels mateixos.

Les *subvencions d'anivellament*, instrument de fiscalitat intracomunitària, permetran assolir les ampulloses pretensions de capital públic previstes en les legislacions de les comunitats menys desenvolupades econòmicament, arribant allà on no arribin els recursos autonòmics i la capacitat dels seus agents privats.

D'altra manera no serien del tot possibles, doncs els aprofitaments privats i la capacitat econòmica de les hisendes autonòmiques que les haurien de suportar, s'endevinen insuficients.

Aquest instrument anivellador interestatal acaba invertint, en molts casos, la situació econòmica de partida afavorint doblement a les comunitats menys desenvolupades (amb les subvencions, i amb una major obtenció de capital públic); penalitzant, pels mateixos conceptes, les més desenvolupades

És simptomàtic que els totals ingressats per les comunitats es corresponguin amb una major o menor exigència de cessió de sòls públics en general i d'equipament, en particular. Sembla, que el legislador autonòmic sigui conscient de la capacitat econòmica del seu govern a l'hora de consumir les actuacions públiques, doncs amb la formulació de la llei evidencia que no és convenient ofertar una gran quantitat de sòl d'equipament expectant a disposar dels recursos que permetran colmar-ne el sostre.

El sòl amb destí a equipament públic, així com el finançament que n'ha de materialitzar el servei, estan molt lluny de respondre a les necessitats reals de la població en les comunitats menys subvencionades, on s'ha d'incloure Catalunya.

La solució a tal discriminació negativa és -per tots sabut- resident en el camp polític, implicant importants reformes i pactes.

Com sigui, l'ampli ventall de valors de cessió sortint de l'anàlisi de les legislacions entre les diferents CCAA tindria connotacions negatives. D'inici, la excessiva heterogeneïtat dels diferents texts legals aixoplugats pel mateix Estat, genera dubte i incertesa.

II.

L'ESCASSA ONEROSITAT PÚBLICA DE LEGISLACIÓ URBANÍSTICA CATALANA AGREUJADA PER UNA TENDÈNCIA REDUCCIONISTA CREIXENT

La preocupant penúltima posició de Catalunya en el rànquing de cessions totals i d'equipament, s'accentua en les successives revisions de la legislació urbanística (ara pròpia. La progressiva disminució de sòl públic queda distreta amb els canvis d'indicador.

Amb l'entrada en vigor de la llei 2/2002 es perd l'indicador m2. de sòl/habitatge, coincident amb la pèrdua d'una proporció important de cessions per càpita.

Així ho manifesta el treball empíric realitzat, molt similar al efectuat en la comparativa entre les CCAA. Per a l'ocasió s'han sotmès a la hipòtesi de paràmetres urbanístics les legislacions que, són i han estat, vigents a Catalunya.

Dels resultats d'aquest assaig, expressats en m2./persona (per aplicació d'estadístiques de població als percentatges de sòl), se'n desprèn que el segment on més s'han reduït les cessions de sòl públic és en el destinat a equipaments: del valor fix de 5,20m2. per persona del DL1/90 es passa a uns índexs variables, resultants de les determinacions del vigent DL 1/2005, que oscil·len entre els 5m2. per resident -com a valor màxim-, als 1,85m2. com a quantitat mínima.

La introducció de dos valors de cessió deixa en entredit l'acompliment de les exigències legals, doncs si bé s'hauria de prendre el valor resultant més alt, el seguiment de les pràctiques professionals demostraria el contrari.

Així mateix, contribueix a la minva de les cessions d'equipament, la introducció de l'habitatge dotacional, en substitució total o parcial del sistema local d'equipaments.

Tal innovació és de dubtosa acceptació, almenys en els termes en què està plantejada, fent difícil de justificar que el sòl per al nou sistema d'habitatge hagi d'anar en detriment de les reserves de sòl d'equipament.

Així com es posa en dubte la conveniència d'emprar aquest recurs per a la obtenció d'habitatge de titularitat pública (i encara més si es té en compte la premiant escassetat de sòl públic a Catalunya), es fa difícil saber-ne la suficiència.

Igualment com en la llei es garanteixen unes proporcions d'equipament públic *sine qua non*, caldria garantir uns mínims d'habitatge de titularitat pública, doncs també està estatutària i constitucionalment previst

Potser és l'hora de començar a plantejar de forma seriosa la creació d'un autèntic *sistema d'habitatge públic*.

Tornant als resultats de la comparativa entre legislacions catalanes, i en concret pel que fa al canvi d'indicador, comentar que es creu més encertada la utilització d'índexs que portin implícit l'usuari final, tot i la dificultat pràctica que suposa la seva introducció en els texts legals.

La traducció dels percentatges de sòl de cessió a m2. de sòl per càpita, ha permès posar de manifest el risc d'involució quantitativa de les cessions a Catalunya.

Aquest indicador, clar i revelador, es recolza necessàriament en estadístiques de població, atribuint-li una alta variabilitat en el temps i en l'espai i, per tant, invalidant-lo com a paràmetre vinculant.

Tot i això, i no volent abandonar la intenció d'expressar de les cessions en valors per càpita, es creu oportú reservar tals equivalències als instruments de planejament.

En qualsevol cas, i de manera similar al que succeïa amb els resultats de l'anàlisi de les cessions per CCAA, les variacions en les quanties de cessió que sorgeixen de l'aplicació de les diferents lleis són preocupants, per no saber en quina de les seves versions es dóna millor resposta a les necessitats de sòl d'equipament.

LES RESERVES DE SÒL D'EQUIPAMENT PREVSITES EN LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA NO S'ADEQUEN AL DIMENSIONAT DELS SERVEIS EXIGITS PER LA LLEI MUNICIPAL

La llei municipal convergeix en els interessos de la legislació urbanística de garantir unes certes proporcions de públic, si bé des de la òptica d'uns serveis mínims –s'entén equipament construït- a càrrec del consistori.

La més que evident i necessària convivència entre la llei municipal –estatal- i la llei d'urbanisme –autonòmica-, almenys a Catalunya, es fa impossible. Tot i ésser ordenaments obligats a entendre's no ho aconsegueixen per ésser redactats per mans competencials massa divergents.

D'ençà l'any 1924 la llei municipal demana de la prestació d'un cert nombre de serveis mínims (materialitzats en edificis i instal·lacions públiques) que no quedarien, ni inicial ni posteriorment, garantits per la legislació urbanística.

Il·lustra bé la descoordinació entre ambdues lleis la tardana introducció de les reserves de sòl per a equipaments, que s'inicia amb la llei del sòl de 1976. Així mateix, dita llei no va aprofitar els llindars urbans de població establerts per la llei municipal vigent en el moment de redacció, elaborant-ne uns de propis que contribuïren a alimentar el divorci existent.

El deslligat entre ambdues lleis s'ha anat agreujant amb el temps.

La reforma de la llei estatal de règim local de 1985 va suposar increments positius d'autonomia local que, a banda de no anar acompanyats d'incrementos de pressupost, s'ha vist que tampoc aniran seguits de majors cessions de sòl per a equipaments, ans al contrari. Aquest increment de competències dels ens locals es traduirà, única i malauradament, en una major prestació de serveis no finançats. Els comunament anomenats *serveis voluntaris*. Si l'assignació pressupostària que rebien els municipis per a la prestació dels serveis ordinaris obligatoris ja era insuficient, la introducció de quotes silenciades de voluntarisme ho agreujarà encara més.

El desallotjament dels serveis municipals dels sòls obtinguts per cessió gratuïta, per una reducció pràctica dels mateixos, contribuirà a l'empobriment de les arques municipals, per haver de recórrer a la compra de terrenys permetent completar el patrimoni públic necessari. Cal aclarir que, tot i no tenir una traducció directa en sòl d'equipament, els serveis públics resideixen necessàriament en edificis i instal·lacions, allotjats en terrenys també públics, d'aquí que es pugui afirmar que una reducció d'aquests tingui conseqüències directes en la quantitat de serveis ofertada pel municipi.

La situació actual de l'equipament en el territori analitzat (municipis de la província de Lleida), il·lustrada en les 'fitxes municipals', mostra el distanciament entre ambdues lleis i amb la realitat municipal.

Els nuclis de majors dimensions poblacionals ofereixen proporcionalment més equipament que els més petits (bona part del qual seria voluntari). La tònica general de la realitat dels nuclis és acusar la superació del sòl d'equipament sortint dels paràmetres legals a mesura que població i recursos pressupostaris augmenten; al mateix temps, però, se'n incrementa el voluntarisme municipal.

De l'altre costat, els municipis més petits estarien més en la línia de l'exigut per la llei municipal, gaudint -fins i tot- d'un cert *exceix* de sòl de cessió.

Superàvit només aparent, doncs, és fruit de cessions freqüentment inadequades, per poc viables (en bocins excessivament petits que impossibilitarien residenciar-hi fins i tot un 'equipament de mínims') o en localitzacions impossibles (pendents importants, atomitzades en posicions marginals als límits del nucli urbà).

Situació que es fa molt evident en els municipis petits que alhora tenen certa condició turística, on la construcció de residències estacionals genera comunament el tipus de cessions descrites, potser com a legitimació d'unes reserves –en aquests casos- poc necessàries.

Com sigui, els municipis amb poca mida poblacional cercaran solucions per a cobrir les necessitats no satisfetes de servei, efectuant *salts* a municipis veïns on es proveeixi allò desitjat.

Relacionant el descrit amb l'exposat fins al moment, permet afirmar que Catalunya haurà d'ésser especialment eficaç en les cessions, doncs no destaca per ser una comunitat generosa en matèria de sòl públic (penúltima posició en quantitat de cessions per càpita respecte la resta de CCAA).

III.

LA NECESSARIA FORMALITZACIÓ DE TRES NIVELLS DE CESSIÓ EN UNA XARXA SUPRAMUNICIPAL DE PROVEÏMENT DE BÉNS I SERVEIS

El *salt* a municipis amb més capacitat d'oferta de serveis dibuixa un entramat de nuclis en clara situació de dependència funcional. Així, en cada àrea territorial amb una identitat identificable, apareixerà un nucli principal o capçalera amb més població i capacitat de servei, que proveirà a un cert nombre de nuclis depenents o tributaris.

La delimitació d'aquestes àrees subsidiàries amb criteris merament físics -com la realitzada en el present treball- (principalment la menor distància al nucli principal), no dista massa de les delimitacions més complexes fonamentades en criteris funcionals.

Així, les àrees d'abastiment de béns i proveïment de serveis són quasi coincidents amb les àrees que dibuixa l'accessibilitat natural del territori, afirmació, però, únicament vàlida per territoris no metropolitans, com Ponent,

Una segona coincidència en matèria de delimitacions, igualment exclusiva dels territoris no complexes, és l'acomodament d'aquest únic espai físic-funcional amb l'àmbit comarcal. No ha de sorprendre, doncs, el criteri emprat en la divisió comarcal es fonamentaven en les relacions de mercat entre nuclis, fortament marcades per la proximitat.

Els àmbits funcionals, coincideixin amb els espais comarcals o no (situacions més metropolitanes), organitzen les seves funcions en estructures en xarxa a fi i efecte de garantir les relacions de subsidiarietat dels nuclis, fent molt necessària i imprescindible la planificació territorial.

Qüestió certament premiant que, tot i detectada ja l'any 1932 amb el *Pla de distribució en zones del territori català*, no resorgeix fins l'any 1995 amb el *Pla Territorial General de Catalunya*, havent encara d'esperar deu anys més per a l'inici de la seva materialització amb els plans territorials parcials que en aquest s'hi preveïen.

Ha arribat el moment de les innovacions territorials en la legislació urbanística, recollint, almenys, el que és ja una realitat instrumental.

Així com a l'any 1976, la legislació urbanística espanyola va introduir la diferenciació jurídica entre l'equipament general i local, segons si les cessions a efectuar servien a un àmbit local (una part del nucli) o al fet general (amb un abast municipal o superior) avui, quan la utilització dels equipaments hauria depassat clarament els límits administratius del municipi, es fa necessària una diferenciació conceptual del que serien aquestes cessions

surpamunicipals, reconeixent l'esforç de determinats nuclis capçalera que ofereixen serveis a d'altres que els són tributaris.

Un pas previ, molt necessari, i sorprenentment encara pendent, passa per la introducció de valors legals de cessió per al sistema general d'equipament en el text urbanístic.

No aspirant a augmentar el volum actual de cessions, caldria centrar-se en un millor repartiment dels sòls públics segons l'abast dels equipaments ofertats pels diferents nuclis, per així poder gestionar una més justa perequació de càrregues i beneficis

#### ELS ÀMBITS SUPRAMUNICIPALS DE PRESTACIÓ DE SERVEIS REQUEREIXEN D'UN MARC ADMINISTRATIU I DE PLANIFICACIÓ COINCIDENT

La comarca, en el territori analitzat, es mostra com l'àmbit on coincideixen espais funcionals i administratius.

Les comarques, avui, són autèntiques entitats territorials –locals– amb personalitat jurídica pròpia, que gràcies a l'existència dels consells comarcals, disten molt de les simples divisions territorials republicanes.

La legislació sectorial els configura un rol de funcions clarament surpamunicipal, podent assumir, per aquesta via, un important nombre de competències pròpies, així com totes les que els municipis els vulguin transferir.

És necessari que projectes i polítiques públiques trobin un marc administratiu i de planificació coincident, on una institució reculli les iniciatives del planejament, se'n faci responsable i en vetlli el seu correcte desenvolupament.

El descrit és important per a la planificació en general, però especialment per arribar a materialitzar tot allò públic, doncs no es pot confiar que el privat ho mobilitzi.

La dissonància, entre territori administrat i planificat, que fa perillar el desitjat garant públic, s'ha produït en la pràctica totalitat d'ocasions de planejament territorial, també en el vigent *Pla Territorial General de Catalunya*.

El Pla Territorial General tot i tenir, en el moment de redacció la qüestió comarcal aclarida, quasi no se'n serveix.

Suggereix unes delimitacions territorials, com a 'àmbits de planificació' per allotjar els futurs plans territorials, que tot i respondre a un agregat comarcal, es farceixen interiorment de les anomenades 'àrees funcionals' (o 'sistemes de proposta', si es que es vol, fent referència a àrees de planejament surpamunicipal).

És sabut que les delimitacions comarcals no responen sempre als espais funcionals del territori. Tot i això, quan esmentada coincidència inicial es produeixi hauria d'ésser aprofitada pel planejament que es redacti, doncs és desitjable que els àmbits de planificació siguin coincidents amb els àmbits de govern.

En els territoris on comarques i consells comarcals no siguin evidents, caldrà dotar els àmbits de planificació d'òrgans de gestió que garanteixin la consecució de les propostes del planejament.

#### EL RECONeixEMENT DE LES SINGULARITATS TERRITORIALS, QÜESTIÓ PENDENT EN LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA.

La llei municipal espanyola, legislació bàsica a respectar en la redacció dels règims municipals autonòmics, defineix els llinars de població per als quals s'han de prestar els serveis obligatoris, deixant només el tracte de les singularitats territorials com a reducte legislatiu a les lleis comunitàries.

És considerable l'esforç realitzat per la legislació municipal catalana en la definició dels *règims especials*. A Catalunya es preveuen quatre règims especials, *de muntanya, turístic, historicoartístic i industrial*, que suposen un reconeixement -posterior a les respectives legislacions sectorials- d'unes realitats territorials que requereixen de major esforç econòmic a raó de la sobredotació de serveis públics a la que es veuen abocats els municipis territorialment singulars.

Tant la llei municipal com les sectorials, preveuen assignacions pressupostàries addicionals que (quan succeeixen) suposen aportos econòmics puntuals i per a inversions específiques. Estan molt lluny d'ésser una assignació regular i durable en el temps com fora desitjable, normalitzant-les en el pressupost ordinari d'aquests ajuntaments.

Tenint en compte aquest precari context econòmic, la legislació urbanística hauria de procedir igualment -amb els instruments que li son propis- al reconeixement d'aquestes (i potser d'altres) realitats diferencials.

Les cessions de sòl públic que la llei d'urbanisme exigeix no poden dependre únicament d'un paràmetre de sostre, sense tenir en compte l'aïllament dels nuclis, l'accessibilitat, la població estacional... factors, tots ells, altament determinants de la quantitat de parc d'equipament públic necessari.

Contrastades amb la realitat dels nuclis, l'assumpció urbanística de les especificats territorials detectades per la llei municipal, suposaria un encert, per altra banda molt accessible.

Els municipis identificats com a *turístics*, de *muntanya* i *industrials*, compartirien, tot i que manifestat amb intensitats diferents, una població variable, que demanaria d'aports puntuals d'equipament fàcilment solventables amb una tipologia 'flotant' del mateix.

Per altra banda, en els municipis amb un important parc patrimonial *historicoartístic*, i donat que els ajuts econòmics per al rescat del patrimoni es demostren clarament insuficients, es creu interessant pensar que el sòl de cessió (o el seu equivalent econòmic) previst en la legislació urbanística, anés a favor de la captura de sòls i edificis patrimonials.

#### IV.

#### EXISTÈNCIA D'UN LLINDAR DE POBLACIÓ MÍNIM PER A LA EXPRESSIÓ MÉS SIMPLE DELS SERVEIS ESSENCIALS

La llei municipal estableix uns llinars de població que marquen el volum de serveis obligatoris a proveir per l'ajuntament. En la legislació urbanística, el regulador de les quantitats a cedir és l'indicador, avui establert en el sostre construït, sense conèixer, però, la població realment servida.

El treball d'anàlisi municipal realitzat dibuixa una nova proposta de distribució de sòls de cessió a tres nivells, amb la qual s'aconseguiria una equidistribució de càrregues segons la població servida es localitzi en una àrea del nucli, en la seva totalitat o abarqui diferents municipis.

Un únic dubte sobre del descrit apareixeria en el nivell més baix, quan es recorda que tot servei o activitat urbana, sigui del tipus que sigui, necessita d'un llinar mínim de població que en determina el seu sorgiment.

Els equipaments, al igual que la resta d'activitats urbanes, també estan sotmesos a massa crítica que en marcarà la seva existència.

Comerç i equipaments del nivell inferior o *local* es correspondrien a aquell localitzat en 'pobles petits' o en segments d'unitat urbana identificables com a tals, el que anomenaríem 'barris' o 'districtes'.

De la mateixa manera que 'béns i serveis locals' es troben en pobles petits i en barris o districtes urbans, els 'béns i serveis generals' es localitzen en 'ciutats' i en 'sectors urbans' de ciutats encara més grans, amb una població suficient com per ofertar-los.

En darrera instància, 'béns i serveis supramunicipals' residenciat en el territori que constitueixen un conjunt de nuclis, proveirien una àrea determinada amb productes i serveis especialitzats (universitats, hospitals no generalistes, delegacions de l'administració autonòmica i estatal o les pròpies seus, com a exemples).

Les fonts teòriques consultades així com els resultats (coincidents) en la detecció d'àrees funcionals realitzades en el territori d'anàlisi, permeten quantificar els llindars de població dels diferents nivells de servei aquí descrits. El nivell inferior -i més crític- s'ha d'identificar com a la 'unitat mínima urbana', és a dir, la expressió més petita de teixit equipat, atribuïnt-li una població de tall d'entre 3500 i 4000 residents.

Si aquest volum poblacional és el garant d'una autosuficiència mínima en matèria de béns i serveis col·lectius *locals*, caldrà posar en crisi l'oferta de béns i serveis de molts nuclis de Catalunya, amb una població molt per sota d'aquest llindar.

El principals problemes els presentaran els nuclis clarament aïllats, on la inexistent contigüitat de teixits, impossibilita suplir les mancances interaccionant amb trames urbanes veïnes.

En aquests nuclis caldrà prendre mesures addicionals a fi i efecte d'assolir el desplegament dels equipaments més essencials, bé sigui garantint una mobilitat no peatonal col·lectiva a nuclis propers, bé sigui amb una sobredotació a la que pertocaria per l'aplicació dels paràmetres urbanístics de la llei.

L'esmentat, si bé aclareix els mecanismes que permetrien assolir un nivell mínim d'equip urbà en els nuclis situats per sota el llindar inferior, faria entrar en crisi les cessions d'equipament prefixades en la llei d'urbanisme, per no haver dimensionat -adjunt a la seva redacció-, l'equipament *essencial* dels nuclis.

#### SERVEIS ESSENCIALS QUE RESPONEN A NECESSITATS UNIVERSALS: L'EQUIPAMENT BÀSIC COM A ÚNIC A ESTANDARITZAR

Analizant els resultats de les 'fitxes municipals' per tipus de *necessitat*, es constata que les *necessitats de formació* (s'entén ensenyament i esport) quedarien cobertes en la pràctica totalitat dels municipis.

Un segon paquet d'equipaments cobriria les *necessitats sanitàries*, on s'ha d'incloure l'equipament per a la salut i l'atenció sociosanitària a persones. El desplegament en el territori és semblant al vist per a les *necessitats de formació*, almenys un equipament sanitari simple és present en la pràctica totalitat de nuclis.

No succeeix el mateix amb l'equipament assistencial que demana de major mida poblacional per al seu sorgiment.

En darrer lloc, hi hauria els equipaments que donarien resposta a *necessitats de socialització*, això és la cultura i l'oci. Aquí s'intensifica la massa crítica que els fa possibles, no obtenint resultats en nuclis petits.

En els diferents tipus de *necessitats* apareixen uns equipaments més *necessaris* que d'altres (valgui la repetició), o com a mínim elementals, formant part del que tot ciutadà ha de menester en el seu viure diari. Equipaments que, per la seva condició d'imprescindibles, no entenen de fronteres, de cultures, de nivell de renda,... són senzillament universals i indiscutibles.

En això coincideixen texts fonamentals, estatutaris i constitucionals quan fan referència a l'accés i al dret de tot ciutadà a l'educació, la sanitat i l'assistència social.

Accés i dret que traduïts en categories de servei, s'han identificat com a *equipament bàsic*, compartint un mínim comú denominador, cobrir les necessitats fonamentals de qualsevol persona.

És justament la seva naturalesa universal la que els farà estandaritzables. Coneguts un volum de població i els índexs de proveïment dels diferents serveis essencials, permetria quantificar el volum d'*equipament bàsic* a assignar.

El relligat d'algunes conclusions fins ara descrites, porta a afirmar quelcom més. La fórmula més elemental d'*equipament bàsic*, o una alternativa d'accés a la mateixa, hauria d'estar garantida en la 'unitat urbana mínima'.

S'ha comprovat que és així en la majoria de nuclis analitzats.

La manifestació més simple de l'equipament sanitari, el consultori mèdic, és present a la pràctica totalitat dels nuclis. La no existència d'equipament escolar en algun dels nuclis es suplanta amb una suficient oferta de transport escolar públic al municipi prestador del servei. El principal problema, apuntat anteriorment, s'esdevé en l'equipament assistencial. No gaudeix del mateix tracte de suplència que l'escolar, qüestió preocupant si es té en compte que els seus principals usuaris -gent gran- tenen poques o nul·les possibilitats de mobilitat.

Quasi per negatiu a l'*equipament bàsic*, un segon grup d'equipaments oferiria uns serveis *més prescindibles*, o si es vol, més lligats a la l'oci i activitats complementàries a la quotidianitat.

En aquest sentit, la major disponibilitat de temps lliure, la importància creixent del benestar, faran guanyar terreny als anomenats *equipaments circumstancials*.

La seva presència ve fortament determinada per elements exògens a l'usuari. Vénen condicionats per les possibilitats del lloc on s'installeu que és el que, al mateix temps, els donarà sentit. Tenint en compte això, caldrà dimensionar-los en relació als usuaris potencials.

Arribades les competències urbanístiques a mans catalanes es pren la determinació de convertir els estàndards d'equipament de la llei d'urbanisme que s'acabés redactant, en un 'calaix de sastre de cessions', d'on s'extrauria sòl per qualsevol tipus d'equipament.

La qüestió és que no tot l'equipament és estandaritzable, no ho és el circumstancial. No existeixen mitjanes vàlides que se li puguin aplicar, senzillament perquè la seva variabilitat, especificitat, no permet ajustar-los a uns patrons prefixats.

D'aquí que es cregui inapropiat que en els estàndards de cessió s'hi incloguin *de facto* reserves per a totes i cadascuna de les categories d'equipament. Així com és possible estandaritzar l'*equipament bàsic*, caldrà estudiar específicament la oportunitat i conveniència d'efectuar reserves per a l'*equipament circumstancial*.

#### LA FUNCIÓ DELS ESTÀNDARDS COM A SÍNTESI DE LES SINGULARITATS TERRITORIALS I POBLACIONALS.

L'*equipament bàsic*, tot i que fonamentat en uns estàndards, en tant que constitueix un servei elemental i indiscutible a la població, necessitarà que els seus indicadors reflecteixin matisos importants lligats al col·lectiu al qual serveix.

La proposta concreta d'anivellament o correcció d'*estàndards d'equipament bàsic* per singularitats poblacionals sorgirà de la intensa relació que aquests guarden entre sí.

El caràcter no individualitzat i complementari dels diferents equipaments que integren la categoria bàsica, farà tenir molt en compte piràmides de població extremes, on pot existir fins i tot una doble convergència d'usuaris, necessitant ponderar a l'alça el conjunt de l'equipament bàsic per a dissenyar una suficient oferta de serveis,

El conjunt d'anivellaments a tenir en compte, els ja vistos territorials i els ara afegits poblacionals, esbossa una combinatòria d'estàndards, molt propera a una expressió matemàtica del tipus 'funció d'estàndards'.

De forma sintètica s'hi haurien d'anivellar els següents aspectes:

- el grau d'accessibilitat a l'equipament, que vindrà determinat per la distància màxima a recórrer per l'usuari i el temps màxim que haurà d'invertir en aquest desplaçament
- la freqüència o periodicitat de demanda del 'servei'
- el perfil de població al qual es dona 'servei'
- variables ambientals (densitat, clima, tradicions, com a més destacables)

Variables que es ponderaran més o menys segons la població s'aproximi a uns *valors mitjans* definits per la població catalana i es tendeixi a una major o menor *neutralitat* territorial, definint així la versió final dels *estàndards d'equipament bàsic* aplicar.

Amb la introducció d'aquestes mesures d'anivellament s'assistiria a una 'solidaritat territorial', equivalent a la aplicada a les comunitats autònomes, on determinats municipis veurien incrementat el seu potencial públic d'equipament per singularitats territorials i/o poblacionals.

L'increment de despesa que aquest bonus de servei suposaria hauria d'ésser sufragat per l'ens autonòmic competent en la matèria sectorial -i no pas pel municipi, com succeeix en l'actualitat-, doncs es tractaria del correcte desenvolupament de polítiques supramunicipals.

#### APRENENT D'ALEMANYA: 'PLANIFICACIÓ TERRITORIAL INTEGRADA' QUE S'AVANÇA A LA 'PROGRAMACIÓ SECTORIAL'

La migradesa de recursos econòmics dels ens locals de casa nostra és alarmant tot i que i llargament reivindicada.

Com a criteri regulador de les hisendes locals, la Constitució Espanyola, es pronuncia a favor del principi de 'suficiència financera' i no tant d'una 'autonomia financera'.

Aquí rau un primer contrasentit en matèria de finançament municipal: tot i que es reconeix l'*autonomia* representativa dels municipis (art. 140 CE), aquesta s'acompanya només d'una *suficiència* econòmica amb la quasi unívoca participació en els tributs de l'Estat (art. 142).

Apreciació que evidencia una segona disfunció, de tipus competencial: no té sentit que els municipis rebin assignació pressupostària de l'Estat pels serveis previstos en la llei municipal i que sigui el govern autonòmic qui en reconegui la competència, preveient-los com a ens prestadors del servei en les diferents lleis sectorials. A això cal afegir que l'administració autonòmica farà la coordinació dels serveis i se'n responsabilitzarà en darrera instància.

Així, els municipis reben finançament per part de l'Estat per a la prestació dels serveis obligatoris previstos en la llei municipal, serveis que, per altra banda, la Generalitat programarà, doncs en els traspassos competencials que la democràcia ha permès a favor de la Generalitat hi ha totes les matèries per les quals els municipis reben l'assignació econòmica.

En l'estructura tripartida descrita, que combina competències i finançament, i que per a res s'ajusta a la realitat organitzativa (distant encara més de ser eficient), la Generalitat ha de programar i organitzar el parc públic de Catalunya.

Els anàlisi realitzats en el territori de Lleida, mostren el símptoma més clar del desgavell competencial i de finançament, la manca de *territorialització* dels serveis, és a dir, dins un mateix àmbit territorial no es produeix la confluència d'equipaments d'igual rang, sectorialment diferents.

S'entén que els mateixos àmbits no serviren per a totes les matèries, però dintre els diferents criteris de delimitació existents, caldria optar per un i desplegar-lo en tots els seus nivells.

La manca de coordinació interdepartamental evacua també una major freqüència de desplaçament dels usuaris i a un nombre superior de destins, a fi i efecte de cobrir les necessitats de servei, principalment no quotidià.

En tot això, les polítiques que es porten a terme a Alemanya podrien aportar millores. En aquest país federal es té molt de guanyat en coherència competencial i pressupostos: els municipis s'entenen directament amb els *lands* alhora de dissenyar estratègies i rebre'n finançament.

Per altra banda destaca el paper propositiu dels ens locals, quan de forma individual o col·lectiva, es dirigeixen al *land* per a la consecució de les polítiques públiques emparades en el planejament municipal o territorial.

La màxima 'el *land* finançarà qualsevol projecte municipal si en queda provada la seva eficiència en la xarxa de la qual n'és partícip' descriuria el procediment seguit en les actuacions públiques a Alemanya.

Així, en un determinat conjunt de municipis, gaudiran de més infraestructures aquells ens que demostrin més eficiència en la prestació de serveis i una major capacitat de justificació de les necessitats. Si bé es cert que les propostes hauran d'encaixar en les previsions sectorials dels departaments, l'ambició municipal en la consecució del planejament, té premi.

#### UN MÍNIM COMÚ EUROPEU EN MATÈRIA DE SERVEIS BÀSICS

El recorregut departamental, a banda de mostrar la no coincidència entre els àmbits de delimitació i programació dels equipaments, ha revelat alguna dada més.

Els departaments utilitzen valors de referència i indicadors bé sigui per programar, bé sigui per contrastar i avaluar les propostes sectorials en relació amb d'altres administracions públiques.

Existeix una important producció de valors i índexs de qualitat dels serveis públics emesos per diferents organismes subsidiaris de les institucions de govern europees. Destaca una major producció d'indicadors per aquelles matèries garantides en els texts fonamentals.

Efectivament, per al *Consell d'Europa* l'accés en quantitat i en qualitat als serveis bàsics en els estats membres, pren una importància creixent.

La producció d'indicadors brolla al mateix temps que n'augmenta el nombre d'organismes productors. S'incrementen també les peticions de tramesa de reports anuals per part dels països membres sobre l'estat i el volum del parc d'infraestructures socials.

Les dades quantitatives d'stock públic que remet Espanya, tot i l'esforç per pal·liar els dèficits del passat, revelen una certa distància front països europeus com França o Alemanya. Els principals colls d'ampolla es troben en la xarxa primària de la sanitat i en els serveis a la tercera edat. De la comparació entre països comunitaris, se'n detecta també la carència de centres per al tractament d'algunes tipologies de marginació concretes, com la drogoaddicció.

La *Carta Social Europea dels drets fonamentals*, o la *Constitució Europea*, com a texts fonamentals més destacables, són declaracions molt interioritzades, que no poden renyir amb la realitat dels estats membres. Principis de voluntat integradora que han d'animar al

progrés en matèria social als països aspirants a formar part de la família de la *Unió*. En la empresa de construir un estat del benestar Europeu, recomanacions del tipus 'lindars de mínims en els serveis bàsics', com les aquí proposades, ajudarien a escatir en l'etern dilema de l'admissió de nous estats amb la fixació d'unes *quotes de serveis bàsics*.

Compartir uns indicadors de referència entre els estats membres en matèria de serveis bàsics, d'arquitectura justa, digna i eficient, permetria afrontar els nous reptes que la diversitat de la Europa ampliada comporta, sense renunciar al seu dinamisme natural.

En aquest sentit, i a la vista dels diferents indicadors europeus que ja es van produint, es volen introduir alguns canvis en la formulació inicial de *l'equipament bàsic*. Pel *Consell d'Europa* l'esport (no competitiu) s'entén com a un servei lligat a l'educació i de la salut. Plantejament que es troba encertat, d'aquí que s'ampliï la formulació inicial de *l'equipament bàsic* amb la introducció de la categoria d'esportiu.

Una segona modificació expansiva del plantejament inicial de *l'equipament bàsic*, es deuria a l'incorporació del servei de lectura. Des del *Consell*, els centres de lectura s'entenen no tant com un equipament de cultura com d'ensenyament. Assumint igualment formació i lectura com a indissociables, s'aprofita per traslladar la inspiració europea als departaments corresponents així com d'incloure l'equipament de lectura en el conjunt dels *bàsics*.

Compartint un projecte territorial europeu i uns mateixos drets socials, evidenciats ja en l'actual bateria d'indicadors i dades, és l'hora de fer un pas més i recolzar-ho amb unes recomanacions i línies directrius en matèria de serveis públics.

La isotropia política dels estats, les diferències físic-territorials així com la heterogènia capacitat econòmica dels països membres, no invalida el fet de compartir unes pautes i valors de referència comuns, de discrecionalitat individual en l'aplicació de les polítiques socials.

Amb la existència d'una solidaritat intramunicipal 'informal' i una 'més que formal' solidaritat entre comunitats autònomes, que hauria de permetre un repartiment just de l'equipament col·lectiu (a l'empara d'una planificació supramunicipal dels mateixos, adequada als ordenaments i institucions competents); caldria pensar també en una solidaritat entre estats europeus. Tots els ciutadans dels països membres hauríem de tenir un mateix accés a la societat del benestar, manifestat en una equivalent quantitat i qualitat de les infraestructures socials bàsiques.

Així mateix, la proposta d'un *lindar mínim europeu d'equipaments col·lectius* no ha d'entendre's com un luxe selectiu sinó un tret definidor dels valors de la civilització europea, socialment global, diversament individual.