

La nostra organització territorial local des d'una perspectiva geogràfica

Josep Oliveras i Samitier

*President de la Societat Catalana de Geografia
Universitat Rovira i Virgili*

En primer lloc, aquesta jornada és fruit d'una col·laboració entre la Societat Catalana de Geografia i la Diputació de Barcelona. Els temes que es tracten són bàsicament els que formen part d'aquelles funcions i competències clares que té una diputació. I, la Diputació de Barcelona, en aquests temes de desenvolupament local i de l'organització territorial, fa molts anys que se n'ha preocupat i hi ha treballat. Potser, en el cas de l'organització territorial de tot el país no li pertocava fer-ho directament, però hi ha uns treballs, anteriors al mateix Informe Roca, i molt interessants, que indiquen la preocupació de la Diputació de Barcelona pel tema, perquè segons com s'organitzés el país, la província de Barcelona també en podia quedar afectada. Per tant, la Diputació de Barcelona, per interès propi i per servir al municipis de la seva demarcació ha estat molt immersa en aquests temes, especialment en els de desenvolupament local.

Per altra banda, la Societat Catalana de Geografia és una societat ja antiga, filial de l'Institut d'Estudis Catalans, i actualment n'ocupa la presidència qui us parla, que també és catedràtic del departament de Geografia a la Universitat Rovira i Virgili. Algú pot preguntar-se què hi pinten els geògrafs en aquest temes? Doncs tant en qüestions de desenvolupament com de l'organització territorial hi ha molts treballs i articles científics fets per geògrafs, i des de molt antic, el tema de les organitzacions administratives ha estat motiu de la seva preocupació i recerca. No de tots, però sempre hi ha hagut uns especialistes, unes persones que se n'han ocupat. I alguns de ben rellevants. El traçat actual de les fronteres europees és el resultat de la Primera Guerra Mundial i de la col·laboració de dos geògrafs importants que hi varen treballar sota els dictats dels polítics dels països aliats. L'anglès Halford John Mackinder i el francès Emmanuel de Martonne van ser en part els autors del traçat de les fronteres sorgides de la Primera Guerra Mundial, que ha tingut moltes conseqüències posteriors, no sempre positives. Ja anteriorment, en els segles XVII o XVIII qui elaborava els mapes solien ser geògrafs. Si observeu un mapa francès d'aquelles

èpoques, molt probablement veureu que qui signa el mapa hi posa *le géographe du roi*, perquè els geògrafs eren els que coneixien millor el territori i sabien aixecar mapes. I, encara avui en dia, a Madrid mateix, hi ha algun geògraf que ha treballat en problemes de delimitacions frontereres d'Amèrica Llatina, en algun dels conflictes importants que hi ha hagut entre Argentina i Xile, i crec que també en alguna zona del Paraguai, etc. I a Catalunya hi ha una Comissió de Delimitació Territorial que tracta dels problemes de límits entre demarcacions en la qual participen geògrafs, com també participen en les Comissions d'Urbanisme. O sigui que des de molt antic fins al present sempre hi ha hagut una sèrie de geògrafs que han treballat en aquests temes.

Aquí a Catalunya tenim l'experiència de la Ponència de la divisió territorial del 1932-36, en què intervingueren tota un seguit de geògrafs i professors de geografia com Pau Vila, Josep Iglésies, Miquel Santaló, Pere Blasi i Manel Galés. Per tant, hi ha una branca important de la Geografia que és la Geografia política o també Geografia de l'administració que s'ha dedicat de ple en aquests temes i actualment entre nosaltres el professor Jesús Burgueño, que els parlarà seguidament, n'és el màxim representant a casa nostra.

Bé, dit això, cal preguntar-se per què és important l'organització territorial d'un país? Doncs, perquè tal com passa a casa vostra o al treball, si no s'organitzen i es distribueixen adequadament les coses en l'espai, es perd molt de temps, o no es troben. Per això és important saber a quin calaix tinc aquests papers o aquests altres. Si un està ben organitzat serà més eficient, si una empresa està més ben organitzada, també. Per això hi ha enginyers i altres experts que es dediquen a organitzar empreses, i poden suggerir retocar l'organigrama, canviar determinades funcions, delimitar atribucions, i fins i tot canviar l'ús d'uns espais dins de l'empresa. L'organització és bàsica per aconseguir una major eficiència i uns millors resultats.

I com es pot lligar l'organització territorial amb el desenvolupament local o el desenvolupament territorial, que serà el tema de la segona part de la jornada? Doncs molt fàcil: tant el desenvolupament local-comarcal, com l'organització del territori en el fons busquen un major benestar dels seus habitants, una millor qualitat de vida. Si jo agafo una de les definicions que a vegades utilitzo a les classes de desenvolupament local, aquesta diu que "el desenvolupament local és un procés de creixement econòmic" –si no hi ha un cert creixement econòmic, malament el desenvolupament local-comarcal– "i també hi ha un canvi de les estructures productives d'aquell territori que condueix a una millora en el nivell de vida de la població". Per tant, l'organització territorial i el desenvolupament busquen millorar la qualitat de vida dels seus pobladors.

En el desenvolupament local identifiquem tres factors. Hi ha un factor econòmic, importantíssim, que és tasca dels emprenedors locals i dels experts que es dediquen a aquests temes i que bàsicament organitzen els factors de producció. Hi ha un tema que és sociocultural: no hi ha desenvolupament local si no hi ha també uns elements que afecten la societat, perquè s'adquireix una nova

cultura, unes noves formes de fer, uns processos que reforcen una identitat. I també, el desenvolupament local té una dimensió politicoadministrativa, que passa per tenir administracions eficients i gairebé sempre també, per una millor organització dels nivells administratius del territori.

I els territoris sempre tenen nivells administratius diferents, mai un sol nivell administratiu, ni dos. A vegades hi ha gent en aquest país que parlen que hi ha moltes comarques, que és un desori, que si hi ha molts d'aquests ens, si n'hi ha molts d'aquells... però ningú fa un estudi rigorós i a fons del tema o mira bé que és el que passa a d'altres països. Per exemple, una de les coses que es diu molt aquí és que a Catalunya hi ha molts ajuntaments. Ara Catalunya té 948 ajuntaments. Doncs bé, si jo agafo Baviera, que és un dels *Länder* alemanys, però que té una identitat pròpia (perquè fins el 1918 va ser un regne, i tenen una cultura singular respecte la dels alemanys del nord, de l'antic regne de Prússia), doncs a Baviera, hi ha 2.056 municipis. Té el doble de superfície de Catalunya, uns 70.000 km². Però a més a més d'aquests 2.056 municipis tenen unes agrupacions municipals que venen a ser una espècie de mancomunitats, i hi ha set *Regierungsbezirke*, que és com una espècie de províncies; 71 *Landkreise* que són l'equivalent als partits judicials-comarques catalanes; 25 *kreisfreien Städte*, que són poblacions que per elles soles són un *Landkreise*.

Si jo miro la regió del Llenguadoc-Rosselló –ara fa poc desapareguda i unida a Occitània, perquè a França han tingut un interès especial a fer desaparèixer regions, no sigui cas que a alguna d'elles li vinguin febres identitàries i puguin provocar algun problema– doncs hi ha 1.545 municipis, amb menys quilòmetres quadrats que Catalunya (27.000 i escaig). I en aquesta regió hi havia 5 departaments, 14 districtes, 186 cantons, 189 *communautés de communes*, 10 *communautés d'agglomération*, una *communauté urbaine*, un pol metropolità que és Montpeller i uns cent pols d'equilibri territorial i rural. Perquè vegin que a cada país, a cada lloc, hi ha diferents nivells administratius. D'aquests ens administratius, n'hi ha uns que son nous i amb el temps, segurament substituiran els vells, aquest és el tema de les *communauté de communes*, *communauté d'agglomération*, *communauté urbaine*, etc. I és molt interessant el procés que es fa a França a nivell municipal. Perquè un canvi d'organització, com dic a vegades, només es produeix quan hi ha un canvi de règim; i si no, s'ha de fer d'una forma consensuada i lenta; i França està fent una reforma administrativa a nivell d'unificar funcions municipals que és lenta, però està consensuada, i pot ser molt interessant.

Bé, he dit abans que una organització territorial anava també lligada al desenvolupament local, i també va lligada al poder. El poder no pot ser al mateix temps a tot arreu per solucionar qualsevol problema de detall. Això ho aconseguen alguns líders, d'intentar ser al mateix temps a molts llocs. Ara que s'ha mort en Fidel Castro, potser ell ho aconseguia o bé ho intentava, perquè no parava, d'un lloc a l'altre. Aquí a Catalunya vam tenir un líder, en Jordi Pujol, que ens uns moments determinats gairebé podia arribar a tot arreu,

i en un dissabte visitar uns quants municipis, i encara si ell no podia anar a un lloc, en un moment precís, delegava a un conseller, independentment de les visites que feia la senyora. Però son casos excepcionals, que no substitueixen pas la necessitat d'unes demarcacions administratives, perquè el poder central necessita tenir uns nivells de poder subalterns, uns altres marcs administratius, de tal forma que uns se subordinen a uns altres. És de lògica que tot no es pot fer des d'un sol centre, el poder necessita dividir el territori, tant per donar-li serveis com per controlar-lo, i també necessita una organització territorial que permeti tenir els mateixos serveis bàsics a l'abast de tothom, i no haver de fer molts quilòmetres per anar a assortir-se d'un servei, o tenir tota una sèrie de problemes amb les comunicacions per arribar a un lloc i poder fer ús del servei.

Per tant, l'organització territorial és bàsica. Aquestes organitzacions territorials s'han de fer ben fetes, tant pel que fa a la seva delimitació, com en relació a les seves funcions. No es poden fer des d'un despatx, s'han de fer coneixent el terreny i la societat que hi habita. D'organització i delimitació perfecta segurament no n'hi ha cap, sempre hi poden haver alguns problemes, però s'ha de mirar que es faci de la millor forma possible. Fins i tot les províncies –que també Jesús Burgueño ha estudiat– no es van fer a la babalà com hi ha gent que es pensa. Hi ha algú que a vegades diu: però escolta, la Franja hauria de ser de Catalunya, perquè sempre ho havia estat. No home, no: la Franja d'Aragó no és de Catalunya perquè en Jaume I, cada vegada que es casava feia testament nou, i volia accontentar els fills que havia tingut de la dona; i per decisió testamentària seva la Franja va deixar de pertànyer a Catalunya. I per tant quan es fa la divisió de les províncies aquest tema es té en compte. Com es té en compte el tema de l'Algars, perquè és conseqüència d'un problema històric de divisió entre l'arquebisbat de Tarragona i la Comanda d'Amposta. Per tant, aquests problemes després es tradueixen en la divisió territorial: la història té repercussions en el futur.

La qüestió a vegades és quantes demarcacions o unitats administratives hi ha d'haver. Tothom està d'acord que hi ha una divisió bàsica, elemental, que és el municipi. És el primer nivell de l'administració, perquè atén les necessitats bàsiques. Es pot prescindir de moltes coses, però no es pot prescindir dels municipis. No es pot anar a la Generalitat perquè s'ocupi directament d'un problema dels residus, del subministrament de l'aigua, de l'empedrat d'un carrer, etc. Hi ha temes que s'han de resoldre des del lloc.

Però sorgeixen, per les mateixes necessitats dels ajuntaments i pel creixement que hi ha hagut (l'extensió de la urbanització) unes necessitats de col·laboració entre poblacions. La necessitat de col·laboració sorgeix des de dins dels municipis, perquè hi ha municipi petit en població que no pot proporcionar un determinat servei als seus habitants. És lògic que busqui l'ajuda, l'auxili o la cooperació-col·laboració d'altres municipis. I per tant, des de la base es pot veure la necessitat de formar una determinada associació per una finalitat concreta, i des dels ens superiors de poder també es veu necessària la formació d'unes

agrupacions de col·laboració intermunicipal. Per tant, es precisa sempre algun segon nivell administratiu. Altra cosa és com ha de ser aquest segon nivell. I els estudis recents, des de l'Informe Roca a l'estudi que havia encarregat anteriorment la Diputació de Barcelona, no s'ha vist clara l'organització dels consells comarcals en una presidència, plenari, gerent, comissions, etc. Per això ara es dona primacia al consell d'alcaldes i es veu més clar que les comarques han d'anar cap a un sistema que no sigui polític-representatiu sinó una organització intermunicipal dedicada a la gestió d'uns serveis que ha de subministrar per un conjunt de municipis. Xavier Forcadell, que també ha estudiat el tema, és partidari d'aquesta organització.

O sigui que queda bastant clar, que cal cercar l'eficiència en el servei per sobre de la representació política. Quan es va endegar l'organització comarcal, a l'abril del 1987, alguns dels primers presidents dels consells comarcals es van pensar que els feien barons territorials. I algú es va pensar que seria com el baró de Pinós i Mataplana. Hi va haver consells que van començar a fer unes inversions que no pertocaven i que tampoc podien arribar a pagar. Des d'establir la seu en un castell que s'havia de reconstruir fins a canals de televisió, sense massa preocupació per agrupar serveis i cercar la delegació de funcions dels municipis de poca població. En certa manera va ser una sort en aquells moments que els consells comarcals no disposessin d'ingressos directes provinents dels impostos ingressats per l'Estat. Les comarques poden ser útils com agrupacions de municipis per subministrar serveis en comú, però necessiten un altre marc competencial i de funcionament. A Catalunya hi ha més o menys uns 100-125 àmbits de relació quotidiana directa, i aquests es podrien arribar a convertir en ens supramunicipals, comarques o municipals. Personalment sóc del parer que de comarques, si hi hagués voluntat de formar-ne, n'hi podrien haver més, sempre que els costos fossin els adequats i d'utilitat per subministrar serveis i no un ens de representació política.

A un altre nivell, ens podem preguntar si hi ha d'haver una organització en vegueries, tal com estableix l'Estatut de Catalunya. És necessària, hi ha d'haver províncies i vegueries? Quantes vegueries? No cal entrar ara en detall sobre aquest tema perquè el Dr. Xavier Forcadell l'ha treballat i segurament en parlarà després. Però sí és molt important establir quin ha de ser el paper d'aquest nivell. Perquè en aquests temes de l'organització territorial s'han fet diferents propostes, però no hi ha hagut mai un estudi a fons que establís clarament les competències i evités la duplicitat competencial amb altres nivells. L'esglaiat de competències ha de ser molt clar, admetent a més que segons la població de l'ens les competències poden variar. L'altre qüestió bàsica és que no hi ha hagut mai un estudi econòmic dels costos i beneficis d'una determinada organització. Una nova vegueria quins costos pot tenir i quins beneficis pot assolir, perquè en pocs anys hem passat de propostes de cinc vegueries (1981), a sis a l'Informe Roca (2001), a set (2010) i vuit (2016) més el territori del Conselh Generau d'Aran que gaudeix d'un règim especial.

Des del meu punt de vista, crec que si la comarca ha de tenir una organització diferent a l'actual i per donar serveis als municipis de la rodalia d'una població més important, n'hi podria haver més. El tema de les vegueries/províncies és un tema encara discutible, i per tant hi ha encara camp a recórrer per acabar-ho d'aclarir, ja que en bona part està en mans del govern de l'estat. En aquests moments a Catalunya hi ha tota una sèrie de marcs administratius, alguns d'especials, amb disfuncions i duplicitats, competències no massa ben definides i pressupostos insuficients per fer front a les necessitats. Les vegueries s'han generat de forma poc clara, sense possibilitats immediates de poder entrar en funcionament i amb dificultats encara de comunicació terrestre d'un lloc a un altre dins de les vegueries més allunyada de la costa.

Acabo aquí. En Jesús Burgueño és qui hi parlarà més de temes propers relacionats amb la comarca de l'Anoia i li cedeixo la paraula. Ja he esmentat abans que era el major especialista en el tema de les organitzacions territorials d'aquest país; és professor de la Universitat de Lleida; ha estat ponent a la comissió Roca i és membre de la Comissió de Delimitació Territorial de Catalunya.

Res més, moltes gràcies per l'atenció.

