

## 4. El territori de Catalunya s'organitza en... regions sanitàries?

Jesús Burgueño

El 28 d'abril de 2020, el president del govern de l'Estat, Pedro Sánchez, anunciava el pla de desconfinament de la crisi de la covid, organitzat en 4 fases i previst fins a finals de juny, el qual es faria per províncies i per illes en el cas dels arxipèlags. La immediata i indignada resposta (via Twitter) del president de la Generalitat, Quim Torra, va ser:

“No han escoltat res. La “coordinació” és centralització i menyspreu a tot el que hem argumentat. Catalunya torna a 1833, a Lèrida, Gerona, Tarragona i Barcelona. Tota l'experiència de gestió de la sanitat a Catalunya per regions i àrees sanitàries, a la paperera. Un greu error.”

Al capdavant les comunitats van organitzar inicialment el desconfinament amb el marc territorial que van estimar més oportú: zones bàsiques de salut a Castella i Lleó, regions o sectors sanitaris a Catalunya i Comunitat Valenciana, províncies a la resta. La imatge inicial del mapa d'Espanya amb una organització territorial variable va ser un fet excepcional que convé no menystenir: fou un precedent de federalisme asimètric que obre portes al reconeixement de diferents maneres d'organitzar el territori.

Si hem de jutjar per les paraules del president, les províncies són un fet arcaic ignorat pels catalans, i en canvi les divisions sanitàries eren ben conegudes de tothom. De comarques i vegueries no se'n parlava, encara, per tal de centrar el debat territorial en l'argument sanitari. Tornar al 1833? No oblidem que el Parlament català es constitueixi mitjançant circumscripcions provincials, perquè la classe política catalana ha estat incapaç, en 40 anys, de pactar una llei electoral. No és anecdòtic

que l'ICGC no hagi publicat mai un mapa de vegueries, que les carreteres no indiquin, al costat del nom de la comarca, el de la vegueria allà on pertoca, o que TV3, fins fa poc, fes les desconexions informatives per províncies. Els nens i nenes a les escoles certament han sentit a parlar –potser massa– de comarques, però gairebé gens de vegueries (tampoc de províncies, certament). No ens hem cregut el model ni la Llei de vegueries (L. 30/2010, de 3 d'agost) i ara ens exclamem de que l'Estat funcioni amb el pilot automàtic provincial que marca la Constitució (art. 141).

Aquells –principalment geògrafs, però també juristes– que durant dècades hem insistit que la qüestió de l'organització territorial era substancial en la construcció d'un país, hem hagut d'escoltar com a resposta la cantarella que això no importava ningú, que no era urgent, que ja estàvem bé... La COVID-19 ha capgirat –també– aquesta percepció i ha fet visibles, en ocasions amb un rigor autènticament fronterer (de fronteres pre-Schengen), els límits municipals i de les demarcacions amb què s'organitzà el desconfinament de la primera onada. De cop i volta ningú ignora la importància dels límits. Ara gairebé tothom sap que existeixen les Terres de l'Ebre (no confondre amb el Camp de Tarragona), l'Alt Pirineu (diferenciat de Lleida) i la Catalunya Central (inaccessible per als metropolitans durant el confinament). La covid ha fet tangibles les línies i els colors del mapa, partions i demarcacions que fins ara havien restat amagades.

El cert és que quan va començar tot plegat, ningú parlava ni de regions ni d'àrees bàsiques de salut –en endavant ABS–. La primera mesura preventiva

va popularitzar una denominació comarcal tradicional desconeguda per la majoria dels catalans: la Conca d'Òdena. El brot sorgit entre personal de l'hospital d'Igualada va fer confinar de manera anticipada i estricta (del 12 de març al 5 d'abril) els municipis d'Igualada, Òdena, Santa Margarida de Montbui i Vilanova del Camí. Cap demarcació sanitària (malgrat que n'hi ha per triar: ABS, sectors sanitaris i àrees de gestió assistencial) s'ajusta a aquests 4 municipis, que de fet pertanyen a 5 ABS diferents. Els confinaments parcials establerts per la Generalitat a partir del mes de juliol tampoc no emprarien pràcticament les demarcacions sanitàries, sinó comarques o agrupaments de municipis. Durant la major part de l'hivern s'emprà, a tot Catalunya, un tancament perimetral municipal, després relaxat per comarques (a Barcelona no es va notar la diferència, és clar).

Va ser la necessitat de plantejar, de forma ràpida, una alternativa sòlida a unes províncies que políticament també generen anticossos, allò que va dur a parar atenció en les regions sanitàries. Caldrà, doncs, aclarir el seu origen. Diguem, d'antuvi, que de sempre les demarcacions sanitàries han trepitjat terreny més ferm i pragmàtic que les civils, perquè amb la salut no s'hi juga, i aquesta afirmació val per a la divisió sanitària de la Generalitat republicana, per a l'inaplicat mapa sanitari del conseller Ramon Espasa (1980) i per a tot el que ha vingut després. Perquè els mapes sanitaris es construeixen sobre una base sòlida, les ABS, certament en contínua evolució, però en molt gran part dibuixades en la primera dècada d'autonomia, essent conseller Josep Laporte (1980-88). Les lleis d'ordenació territorial (LOT) de 1987 van restablir les comarques i van parlar d'unes regions (com a mínim 5) que mai es van arribar a concretar, com tampoc es va donar cap pas envers l'anunciada província única. En bona lògica, el nou conseller de Salut, Xavier Trias (1988-96) va donar als sectors sanitaris una apa-

rença comarcal i va completar la planta territorial sanitària amb unes primeres regions sanitàries (L. 15/1990, d'ordenació sanitària, i D. 114/1994, de 3 de maig). A manca de resolució del Govern Pujol sobre la qüestió regional, Salut va tirar pel dret i n'establí 7: Lleida (amb el Pirineu), Tarragona, Tortosa, Girona, Costa de Ponent (Baix Llobregat, Penedès i Anoia), Barcelonès Nord i Maresme, Centre (Vallès, Catalunya Central i Cerdanya) i Barcelona (municipi).

Poc després el Pla Territorial General de Catalunya establí 6 àmbits de planificació (Llei 1/1995, de 16 de març), els quals l'Informe Roca (gener 2001) va propugnar com a organització territorial general, ara sota el nom de *vegueries*. El mateix Informe suggeria el reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a setè àmbit de planificació territorial; l'aleshores diputat Driol NeHo va impulsar-ne la tramitació parlamentària (L. 24/2001).

Marina Geli va ser la consellera de Salut en el tripartit d'esquerres (2003-10). Durant el seu mandat la planta regional sanitària s'adaptà als 7 àmbits de planificació, adoptant unes denominacions en part noves, com ara la *Catalunya Central* que havia propugnat l'Informe Roca, en substitució de *Centre* o *Comarques centrals* (D. 105/2005). Més tard (D. 122/2009) s'hi van introduir dues significatives modificacions puntuals en els límits de les regions sanitàries: l'Alt Maresme (de Canet de Mar en amunt) s'incorporà a la regió de Girona, i l'ABS de Santa Coloma de Queralt (província de Tarragona) a la Catalunya Central (sector sanitari d'Anoia).

En l'agònica recta final del segon tripartit, i malgrat la sentència del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut que desmuntava l'estratègia de substitució de les diputacions per consells de vegueria, el Parlament va tirar endavant l'aprovació de la Llei de vegueries (L. 30/2010, de 3 d'agost). Aquesta Llei ratificava les línies generals d'allò que ja havia establert Salut, i en general els diversos departaments



de la Generalitat. Poc abans, però, s'havia sembrat el germen de la rectificació futura del mapa de vegueries, en reconèixer el Penedès (Anoia, Garraf i Alt i Baix Penedès) com a nou àmbit funcional territorial (L. 23/2010, de 22 de juliol).

## Del nou Estatut a la sentència del TC

Convé aturar-se en l'atzucac que representa la sentència del TC sobre l'Estatut (Sentència 31/2010, de 28 de juny de 2010, arran del recurs presentat pel PP) pel que fa a la proposta de vegueries. Recordem que el nou Estatut defineix la vegueria com "l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis" (art. 90). Òbviament la impugnació no rau en aquest article, sinó en la previsió que fa l'article 91: "Els consells de vegueria substitueixen les diputacions".

La hipòtesi del tripartit no era la creació de més províncies, sinó la separació i diferenciació de la funció d'entitat local respecte de les altres funcions pròpies de la província, de competència exclusiva de l'Estat, sobre les quals no es pretenia introduir cap canvi. Així es creia factible que una província tingués dos o més consells de vegueria en substitució de la diputació. Però l'Estatut no feia prou explícita aquesta hipòtesi, amb la qual cosa el TC va fer tres interpretacions del possible significat de la vegueria:

- "a) La *veguería* es un ente local distinto de la provincia, pero la provincia pervive en Cataluña (supuesto en el que encontraría cobertura en los arts. 141.3 y 152.3 CE);
- b) Es un ente local distinto de la provincia, a la que sustituye y hace desaparecer;

- c) La *veguería* es simplemente el nombre de la provincia en Cataluña, aunque su gobierno y administración no se confían a las Diputaciones, sino a los Consejos de *Veguería*, lo que permite el art. 141.2 CE."

L'opció *b* (la real) va restar completament desautortitzada. El supòsit nominalista *c* sí és viable, en el benentès de la indisponibilitat del Parlament sobre la planta provincial (com reconeix el propi art. 90.4 EA); evidentment seria un canvi decoratiu i inútil. No compartim la lectura restrictiva del TC, perquè a Canàries sí que ha estat possible (certament a partir de les pròpies directrius constitucionals) el pas de les diputacions provincials a la pluralitat de *cabildos* insulars. Però era força previsible que es fes una interpretació que, si bé no invalida la constitucionalitat d'aquests apartats, sí quedésactiva la seva potencialitat. El lletrat del Parlament Antoni Bayona arriba a la conclusió que "fue una operación de alto riesgo configurar la *veguería* con su doble función institucional... si no se tenía la garantía de disponer de los instrumentos necesarios para resolver esta cuestión con plena autonomía y capacidad de decisión desde Cataluña." Aquesta reflexió evidencia la frustració dels qui vam creure que amb el nou Estatut era possible canviar de soca-rel les estructures del govern local de Catalunya, però amplia la decepció per la lectura restrictiva del TC també cap als partits i juristes que van aventurar que la transacció no tenia grans dificultats jurídiques ni polítiques.

Tanmateix hem de jugar amb el marge que tenim. Això és resiliència. La sentència del TC deixa oberta la via *a*: el consell de vegueria conviu amb les diputacions. D'altra part convé no descartar una via extraestatutària encara inexplorada, la que defensava l'Informe Roca: la creació de noves províncies per part de qui té la potestat constitucional de fer-ho, les Corts. Pensem que ambdues estratègies permetrien anar avançant en la transformació progressiva dels governs locals provincials envers uns

nous governs de vegueria (amb l'afegit existent del Conselh Generau d'Aran). Hi tornarem en les conclusions, però ara convé reprendre el fil de l'evolució del mapa (teòric) de vegueries.

vegueria	municipis	població '20	% pob.	km <sup>2</sup>	% sup.
Alt Pirineu	68	62.738	0,81	5.143	16,0
Aran	9	10.175	0,13	633	2,0
Barcelona	127	4.963.975	63,80	2.350	7,3
Camp de Tarragona	118	529.395	6,80	2.704	8,4
Catalunya Central	144	413.112	5,31	5.057	15,8
Girona	208	766.681	9,85	5.582	17,4
Lleida	149	367.016	4,72	5.584	17,4
Penedès	72	487.813	6,27	1.746	5,4
Terres de l'Ebre	52	179.574	2,31	3.306	10,3
total	947	7.780.479	100,00	32.105	100

### De la vegueria del Penedès a la crisi de la COVID-19

Com era d'esperar, la reivindicació penedesenca no minvà un cop assolida la categoria d'àmbit funcional. Un obstacle per a la viabilitat de la proposta era la manca d'afinitat del nord de l'Anoia (la rodalia de Calaf o Alta Segarra) amb el projecte de Gran Penedès. Aquest fet es va resoldre d'una manera sorprenent: per Acord de Govern (21/2014, de 4 de febrer) els 8 municipis septentrionals romanien dins a Catalunya Central, a diferència de la major part de la comarca (mapa 7). Convé remarcar la importància de la decisió: per primera vegada la Generalitat establia una demarcació general (no sectorial, com ho és la sanitària) que contradia frontalment la divisió comarcal. El missatge implícit és que la demarcació final de les vegueries no té perquè subjectar-se al mapa comarcal. Al capdavant això és conseqüent amb el paper rebaixat que el nou Estatut atorga a les comarques. El pas següent era el reconeixement del Penedès com a vuitena vegueria

(L. 2/2017, de 15 de febrer), encara que, com totes, sigui sota la improductiva condició de simple proposta de futur.

Tanmateix, la nova demarcació no ha estat assumida per la majoria de departaments: ni Interior, ni Educació, ni el DARPA... ni Salut. L'àmbit es troba, doncs, en les beceroles administratives, només amb el nomenament d'un primer delegat territorial de la Generalitat (17 de juliol de 2018) establert a les instal·lacions de l'INCAVI, a Vilafranca del Penedès. L'encaix de la nova demarcació en l'organograma de Salut potser topa amb l'estret lligam del Baix Penedès amb el Joan XXIII, l'hospital de Tarragona. També es pot objectar que aquesta regió no contindria cap gran hospital, però sí que en tindria diversos de petits, exactament com l'Alt Pirineu o les Terres de l'Ebre. El cert és que no van pensar a rectificar les regions sanitàries per encabir-hi el Penedès, ni el conseller Antoni Comín (2016-17) ni la igualadina Alba Vergés (en el càrrec des de maig de 2018). Segurament el reconeixement del Penedès com a vegueria va ser una decisió presa massa a la lleugera, però és el que tenim i amb això hem d'avançar.

Arribem així, en el nostre relat, a finals d'abril de l'any de la covid, quan el Govern de la Generalitat proposa fer el seguiment de l'evolució de la pandèmia per regions sanitàries i no pas per províncies. La proposta semblava lògica: gestionar una crisi sanitària amb les eines del departament de Salut. La sorpresa fou que, de la nit al dia, ens van trobar que la regió sanitària de Barcelona ja no existia sinó que estava dividida en tres: Àmbit Metropolità Nord, A. M. Sud i Barcelona Ciutat (mapa 8). Això no era cap demarcació sanitària coneguda; d'on sortia, doncs, la idea d'aïllar la ciutat de Barcelona? Certament el Departament d'Interior ja fa anys que va considerar que la vegueria de Barcelona contenia massa habitants i que la forma més simple de fer-ne tres parts amb un volum demogràfic similar era la des-







crita, deixant sol el municipi de Barcelona. El Servei Català de la Salut va adoptar l'acord intern de fer el mateix el 29 de maig de 2017, si bé de moment les subdivisions es van anomenar *àmbits*, a l'espera d'una ratificació legal com a regions sanitàries que encara ara no s'ha produït. Per tant, pel que fa a Barcelona, la gestió del desconfinament es va organitzar amb un marc territorial que no tenia el mínim suport legal exigible. Una decisió tan dura com l'aïllament profilàctic de la capital de Catalunya no havia passat pel DOGC. La subdivisió no responia a criteris de salut pública ni geogràfics de cap mena (fins i tot separava l'Hospitalet i Badalona de Barcelona), sinó que obeïa a una opció gerencial interna de repartiment equitatiu de la càrrega de treball del departament. Aquesta decisió interna va condicionar la vida del sector més poblat del país durant setmanes.

Quan ningú (sense motiu laboral o altre justificat) no es podia desplaçar fora del seu municipi, tant se valia a quina regió sanitària es pertanyia, perquè la norma era el confinament total i la restricció de moviments. Però quan es van iniciar les fases de desconfinament van començar a saltar espurnes per tot arreu. Els límits són incòmodes, i en molts casos arbitraris. La primera rectificació del Govern pel que fa al mapa va ser la proposta de diferenciar els dos extrems de la regió sanitària de Barcelona (l'extensa, la de debò) pel seu caràcter menys urbanitzat: Alt Penedès i Garraf, i Baix Montseny. Sanitàriament són tres àrees de gestió assistencial. El ministeri de Sanitat no considerarà que hi hagués prou motius per admetre l'excepció del Vallès més oriental, però molts catalans van descobrir hi havia una nova comarca *irredempta*: nova lliçó de geografia.

Poc després restà de manifest que era absurd aïllar la ciutadania de Barcelona del seu entorn immediat. El Govern de la Generalitat va realitzar un trist prodigi geopolític: convertir la ciutat de Barce-

lona en una mena de Ceuta o Melilla; l'única ciutat de l'Estat de la qual no es podia entrar ni sortir per motiu d'oci o per visitar els parents. Finalment el Govern cedí a les queixes dels alcaldes metropolitans i les tres mal anomenades regions metropolitanas van tornar a ser-ne una de sola. Realment el Govern va estar mancat de reflexos a l'hora de simplificar progressivament el mapa per tal de facilitar els desplaçaments, i també retardà en excés la lliure comunicació entre les Terres de l'Ebre i el Camp de Tarragona, ambdues amb una situació sanitària excel·lent durant tot l'episodi àlgid. Finalment fou el torn de la improvisada miniregió del Penedès; Salut es resistia a reintegrar-la a la seva regió sanitària (Barcelona). Al final, la pressió local (per exemple de l'alcaldesa de Sitges) va posar contra les cordes la consellera: sense barcelonins (ni estrangers, per descomptat) no calia ni obrir les botigues. Finalment, el 8 de juny la regió sanitària de Barcelona va recuperar la integritat que mai havia d'haver perdut en la gestió del desconfinament.

Fent balanç, la canviant organització territorial viscuda durant la primavera de 2020 va contribuir a la gran confusió normativa que va patir la ciutadania durant el confinament. Però també és cert que les regions (les autèntiques, les set) havien estat una bona eina de diagnòsi de l'evolució territorial de la pandèmia.

### De comarques i d'afectacions comarcals del desconfinament

D'ençà la creació de les tres comarques de l'Alta Ribagorça, el Pla de l'Estany i el Pla d'Urgell (L. 5/1988, de 28 de març), el mapa comarcal va romandre estable durant més d'un quart de segle. Tanmateix, la Llei de l'organització comarcal de Catalunya (L. 6/1987, de 4 d'abril) habilita un mecanisme per a la creació de noves comarques.

Aquesta via l'assajà amb èxit, contra vent i marea, el Moianès. El consorci que formaven els seus 10 municipis es va atendre al procediment legal establert, va presentar la seva petició al Govern i va obtenir el recolzament de la Comissió de Delimitació Territorial, mal que fos, com qui diu, en temps de descompte del Govern tripartit, i amb l'oposició dels representants socialistes en aquella comissió, però amb el vot de qualitat favorable del conseller Jordi Ausàs (ERC). L'afer es va traslladar al Parlament i al cap de 5 anys de marejar la perdiu, el Govern d'Artur Mas va establir un nou requisit al marge de la Llei comarcal però en consonància amb l'autodeterminació: una consulta popular, que es va dur a terme el 22 de març de 2015. Quantes comarques s'haurien format el 1987 i amb quins límits, si s'haguessin sotmès a referèndum? Tanmateix, el resultat va ser molt positiu: participació del 47%, vot afirmatiu del 80% i majoria favorable als 10 municipis. Poc després el Parlament aprovà la creació de la 42a comarca (L. 4/2015, de 23 d'abril; mapa 7). Una modificació de la Llei de vegueries aclarí l'adscripció del Moianès a la Catalunya Central (L. 2/2017, de 15 de febrer).

També el Lluçanès va provar sort amb una consulta popular celebrada el 26 de juliol de 2015. Assolí una participació del 55% i el vot afirmatiu del 71% però 5 dels 13 municipis convocats van registrar una majoria de vots contrària a la idea. D'aleshores ençà la reivindicació lluçanesa transita per un Parlament amb legislatures curtes i que té el cap posat en altres qüestions.

El coronavirus ha remenat altres identitats comarcals. És el cas del Baix Montseny (mapa 13), al qual ja hem al·ludit, que va estar a punt de ser identificat com un territori diferenciat de l'àrea metropolitana de Barcelona. També l'Alt Maresme, que amb la Selva Marítima conforma un mateix govern territorial de salut dins la regió sanitària de Girona, la qual sempre va anar un pas per davant de Barcelo-

na en el desconfinament (mapa 8). L'estreta relació amb Blanes i Lloret i la similitud socioeconòmica i de paisatge a banda i banda de la Tordera, reforcen una identitat territorial compartida que ja va plantejar l'Informe Roca. L'adscripció gironina és conforme a la història d'aquest territori, de sempre vinculat a la vegueria medieval i bisbat de Girona. La ubicació definitiva d'aquesta zona és una qüestió que resta oberta, a la qual ara s'afegeix també d'alguna manera el tema de l'encaix regional del Baix Montseny, que també podria considerar factible l'adscripció a Girona.

Els municipis de Biosca i Torà, adscrits a la Segarra i per tant vegueria de Lleida, des del 2010 demanen passar al Solsonès i vegueria de la Catalunya Central. Malgrat que la Llei comarcal contempla aquest supòsit, d'aleshores ençà els dos ajuntaments només han rebut bones paraules del Parlament, la darrera ocasió la tardor de 2019. Però la realitat és tossuda, i tots dos municipis pertanyen a l'ABS de Calaf i per tant a la regió sanitària de la Catalunya Central, de tal manera que han seguit el desconfinament al marge de la (pitjor) situació de la regió de Lleida. Novament la covid ha fet possible allò que alguns deien que era del tot inviable. Val a dir que un Govern amb més reflexos hauria aprofitat el trencament de l'Anoia en dues vegueries per dissenyar una nova comarca amb els 8 municipis de la rodalia de Calaf, amb Biosca i Torà i amb algun altre municipi veí que hi és estretament vinculat (la Mollosa i Aguilar de Segarra). Si fa no fa l'Alta Segarra que havia defensat l'Informe Roca (mapa 7).

Un altre bocí de la Segarra, la Baixa, ha posat de manifest la seva ubiqüitat. Si Lluís Casassas deia de l'Anoia que aquesta comarca "té una realitat ben clara: és el territori que un cop s'ha fet la divisió territorial ben feta no saps on encabir", el mateix es pot dir, portat encara a l'extrem, de la rodalia de Santa Coloma de Queralt. La proposta de mapa sanitari de la Generalitat provisional (març de 1980) la



situava amb l'Anoia-Penedès. La divisió sanitària de la Generalitat presidida per Pujol va adscriure l'ABS de Santa Coloma a la regió de Tarragona, d'acord amb l'adscripció provincial. L'Informe Roca (2001) proposava la seva vinculació a l'Anoia i, de la seva mà, l'adscripció a la Catalunya Central; i això és que s'establí de fet en el terreny sanitari el 2009, com ja hem assenyalat.

Els districtes de desconfinament, i en particular l'improvisat de l'Alt Penedès i Garraf, han posat de manifest altres discordances entre la demarcació sanitària i la comarcal: dos municipis de l'Alt Penedès (Gelida i Sant Llorenç d'Hortons) i un de l'Anoia (Masquefa) pertanyen a l'ABS Martorell rural, en tant que el Bruc (Anoia) és de l'ABS d'Esparreguera, i per això els de l'Anoia no formen part de la regió sanitària de la Catalunya Central i els de l'Alt Penedès van restar separats de la seva comarca quan el govern territorial de salut de l'Alt Penedès va esdevenir districte de desconfinament. Tot plegat el problema és una altra comarca no reconeguda: el Montserratí o Baix Llobregat Nord. Tant bon punt hi ha sobre la taula una vegueria del Penedès, és obligat plantejar-se si aquesta rodalia hi podria encaixar, malgrat la seva evident forta connexió amb Barcelona (un fet al capdavant compartit per la resta de la vegueria). El projecte sanitari de Ramon Espasa dissenyava un gran Penedès que assistencialment es podria "organitzar basant-se en les ciutats més importants: Igualada, Martorell, Vilafranca, Vilanova i el Vendrell". Creiem que això donaria musculatura i més racionalitat a la nova vegueria.

Sense moure'ns del Penedès, però en el contacte de les tres comarques de l'Alt i el Baix Penedès i del Garraf, també hi ha hagut friccions en el desconfinament. I és que l'arbitrarietat dels límits municipals en la zona és un argument favorable a la unitat penedesenca. La major part del terme de Castellet i la Gornal (Alt Penedès) ha caigut del costat tarragoní de la línia termenera i en canvi Cunit

(Baix Penedès) ha restat a la banda barcelonina o del Garraf.

Capítol a part mereix l'evolució històrica de l'adscripció sanitària de la Ribera d'Ebre i el Priorat. Ramon Espasa situava la Ribera i mig Priorat amb l'Ebre. Xavier Trias, al contrari, unia ambdues comarques amb Tarragona. Finalment Marina Geli situà la Ribera a les Terres de l'Ebre i el Priorat amb el Camp de Tarragona. Resta, però, una romanalla d'aquest estira-i-arroña: la Bisbal de Falset i Margalef (Priorat) són ABS de Flix, i per tant Terres de l'Ebre, sanitàriament parlant.

Finalment, el límit del Vallès amb la Catalunya Central ha trontollat a Vacarisses i Rellinars (Vallès Occidental però ABS de Montserrat). La segregació del Moianès ha estalviat mal de caps a la rodalia de Castellterçol (fins el 2015 adscrita al Vallès Oriental). Aiguafreda (Vallès Oriental), municipi que rumia el seu pas a Osona, hauria de considerar alhora si encaixa més bé a l'ABS de Centelles (Catalunya Central) o a l'actual de la Garriga (Barcelona).

Si el Penedès ha obtingut el seu reconeixement com a vegueria, aquest no ha estat el cas d'una reivindicació anterior en el temps, l'Alt Ter (Osona i Ripollès), que va tenir una embranzida important a començaments de segle arran de la proposta d'adscripció a la Catalunya Central en l'Informe Roca. La reclamació es va anar esllanguint, i la denominació vegueria ja no suscita recel a la ciutat de Vic, fins el punt de trobar ressò a la UVic-Universitat Central de Catalunya. Els mapes sanitaris de la Generalitat republicana i de la Generalitat presidida per Tardellas sostenien que el Ripollès, per distància i facilitat de comunicacions, és indestriable d'Osona. Però des del 1990 el Ripollès resta adscrit a la regió sanitària de la seva província. Som del parer que la vall de Ribes i la rodalia de Ripoll trobarien millor encaix amb Vic; en canvi, no tenim cap objecció en relació a la identificació gironina de la vall de Camprodon.







## L'Àrea Metropolitana de Barcelona, gran absent del desconfinament

Alhora que la Llei de vegueries, i a mena d'intercanvi d'interessos en el si del Govern de la Generalitat entre PSC i ERC, també es va aprovar el restabliment de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB, Llei 31/2010, de 3 d'agost). Cal fer memòria que la Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB) havia estat creada el 1974 en base a una configuració territorial del 1953 (26 municipis), i que la seva supressió el 1987 va obeir al desig de Jordi Pujol de tallar les ales a Pasqual Maragall com a president de la CMB, i desarticlar el contrapoder socialista, predominat aleshores en aquests municipis. Així, una de les LOT fou la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa. La CMB es reemplaçava amb dues entitats metropolitanes, la del Transport i la dels Serveis hidràulics i del tractament de residus (sense els mateixos municipis). Per altra banda, els ajuntaments de l'extinta CMB van decidir constituir la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Al capdavant tot un exemple de simplificació territorial!

La reconstituïda AMB consta de 36 municipis que apleguen 3,2 milions d'habitants en un territori de 636 km<sup>2</sup> (tot plegat, poc més que el sol municipi de Madrid). La majoria de municipis (23) pertanyen al Baix Llobregat, 5 constitueixen el Barcelonès, 6 són del Vallès Occidental i 2 del Maresme (mapa 7). La presidència fins ara ha recaigut en l'alcalde/essa de Barcelona.

En bona lògica amb l'existència de l'AMB, i com a exercici inèdit de simplificació administrativa, el Parlament va suprimir el Consell Comarcal del Barcelonès (L. 1/2019, de 15 de febrer). Ningú el trobarà a faltar. Tanmateix aquest lloable exercici

de racionalització no s'ha gosat estendre'l al Baix Llobregat, malgrat que la major part de la comarca pertany a l'AMB, i que la majoria dels municipis que no en formen part dibuixen una rodalia ben definida amb Martorell com a centre sanitari i administratiu (jutjat, oficina de treball, registre de la propietat...).

Sigui com sigui, ha estat un fet notori l'absència absoluta de l'àmbit de l'AMB del desconfinament. Hi ha hagut àrees metropolitanes per a tots els gustos (Nord, Sud...) però l'àrea geogràfica de màxima interrelació va restar invisible. Només en un altre context, ja en el mes de juliol, va aparèixer de forma parcial, com a zona amb restriccions especials. Tampoc la presidenta de l'AMB, Ada Colau, no va exercir com a representant de més de 3 milions de ciutadans. És evident que la Generalitat no ha fet seva l'existència de l'AMB, i potser cal entendre que sempre serà així, fins que l'AMB no creixi i esdevingui vegueria.

Transformar l'AMB en vegueria de Barcelona vol dir eixamplar el seu àmbit territorial. De quina manera? D'una banda sembla clar que les grans ciutats de Mataró (128.000 habitants), Granollers (61 mil), Mollet (51) Sabadell (213) i Terrassa (220) formen part de la regió metropolitana (altres municipis que depassen els 50.000 h són a prop de Barcelona i ja pertanyen a l'AMB). Ja he apuntat que els sectors perifèrics de la regió sanitària de Barcelona poden trobar encaix en les tres vegueries veïnes (Girona, Catalunya Central i Penedès), tal com fa l'Alt Maresme quant a Salut. Administrativament, no cal eixamplar el fenomen metropolità més enllà de l'espai que conforma una unitat òbvia; al contrari, és més útil reduir-lo a l'àmbit essencial. La identificació del Penedès com a vegueria assenyala aquesta directriu, que també creiem més intel·ligent en el camp polític: reconèixer la vegueria metropolitana alhora que es potencien les realitats perifèriques. D'aquesta manera es dibuixaria una vegueria de Barcelona d'uns 4,8 milions d'habitants, que cons-



tituiria un dels àmbits fonamentals de govern territorial del país.

### El mapa judicial: una necessària desconcentració

Al costat del mapa sanitari, l'altra divisió territorial amb una forta singularitat és la judicial, emanada de l'Estat (audiències provincials i partits judicials). Alguns partits judicials (Balaguer, Cervera, Figueres, Lleida...) tenen les seves grans línies establertes des del 1813. Altres jutjats (Amposta, Blanes, Martorell, Mollet...) s'originen en la darrera gran reforma (L. 38/1988, de 28 de desembre, de demarcació i planta judicial), que fixà en 49 el nombre de partits judicials catalans. És una llarga història que ara no fa al cas. Però és significatiu que el mapa que havia inspirat les comarques "de Pau Vila" fes un salt endavant en la fragmentació en el mateix moment que la Generalitat feia només una mínima ampliació del nombre de comarques, de 38 a 41.

Del 1988 ençà, la necessitat d'atendre judicialment noves realitats delictives i el propi creixement demogràfic (dels cèlebres 6 milions dels anys 80 als actuals 7,5) ha fet incrementar el nombre de jutges i d'especialitats, però sense adaptar la planta territorial (mapa 9). Aquest és un tema pendent. També la crisi sanitària ha accentuat el col·lapse de la Justícia. Fan falta més mitjans i una reforma ambiciosa. Però la clau de la millora no està en incrementar els jutjats de primera instància, sinó en enfortir les seus amb serveis especialitzats (laboral, penal, contenciós administratiu, mercantil i de violència sobre la dona). És absurd concentrar tot els afers judicials de la província de Barcelona en la Ciutat de la Justícia. Si prenem com a referència la població de la província de Lleida (430.000 h.) sembla evident que és perfectament viable l'establiment de noves audiències a la Catalunya Cen-

tral i al Penedès (no així a l'Alt Pirineu i Terres de l'Ebre). Però encara més factible seria establir-ne una altra al Vallès, que donaria servei a 1,3 milió de persones. Amb aquest nous tribunals superiors, la càrrega de treball de l'Audiència de Barcelona es podria reduir de l'actual població de 5,6 milions a 3,2 milions d'habitants (mapa 9). El coronavirus (i el teletreball) ens han ensenyat que la desconcentració és vital per al progrés del país i la reducció de la mobilitat obligada.

En un segon nivell, també és possible reforçar com a jutjats especialitzats altres localitats. En particular Figueres, Reus i Tortosa (a més d'altres més properes a Barcelona), que ja actualment tenen jutjats penal i social. També seria factible afegir-hi Vic, amb més motiu si al seu àmbit judicial s'hi sumés el Ripollès.

### Què en fem, de les comarques?

L'article 5 de l'Estatut d'Autonomia de 1979 afirmava que "La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcales". Sense poder negar constitucionalment la província ("sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat") la deixa al marge de l'esquema de govern autonòmic i emfasitza el paper de les comarques, tot i admetre secundàriament que puguin coexistir demarcacions supracomarcales.

Quan el 2001 es va conèixer l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* elaborat per una comissió encapçalada per Miquel Roca, CiU va reaccionar de forma indissimuladament hostil, també en relació a la proposta de vegueries. Aquesta posició contrària la va verbalitzar la nova consellera de Governació Núria



de Gispert, més fidel a Pujol que no pas a Duran i Lleida, al qual va reemplaçar a la conselleria de Governació quant aquest deixà el Govern en ser ungit Artur Mas com a successor al capdavant de la coalició.

I tanmateix, amb la discussió parlamentària del nou Estatut, CiU es va atansar a les tesis defensades des de l'esquerra pel que fa a l'organització territorial. El nou redactat altera l'ordre dels termes: "Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries" (art. 83). L'èmfasi es desplaça a les vegueries. I les comarques? El mateix article afegeix una resposta ambigua: "L'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques". Aquest "en tot cas", cal interpretar-lo com "arreu" o com "si s'escau"? La supressió del Consell comarcal del Barcelonès abonaria la segona interpretació. La pròpia excepció aranesa (art. 11 de l'EA) situa la vall fora de l'esquema comarcal (i veguerial), amb més motiu quan és l'únic ens local supramunicipal d'elecció directa. La partició de la comarca de l'Anoia entre dues vegueries marca igualment una disponibilitat plena del legislador respecte les comarques.

El TC ha barrat el pas a l'assimilació de les vegueries amb les províncies. Però resta intacta la capacitat de la Generalitat d'estructurar el seu territori en vegueries, de moment sense perjudici de les diputacions. És obvi que seria un disbarat emprendre el camí envers les vegueries duplicant administracions. És obligat triar: o continuem amb les comarques o ens decantem per les vegueries. Qui signa és partidari d'integrar les estructures comarcals en les vegueries. De reduir les comarques al que han de ser: llocs de trobada dels ajuntaments. Però l'administració intermèdia demana un mínim de gruix que hores d'ara només es pot obtenir de la suma dels consells comarcals.

El govern d'espais metropolitans com Barcelona, però també el Camp de Tarragona, no es resol amb

les comarques, sinó amb un ens d'àmbit supracomarcal. En la majoria de vegueries (Lleida és un cas clar) la facilitat de mobilitat actual permet, sense pèrdua substancial de proximitat entre representants i administrats, saltar a una escala superior de gestió territorial. En aquest context, el debat sobre noves comarques es desdramatitza: no hi ha inconvenient a reconèixer noves realitats, perquè la governança ha de raure en la vegueria i no en els consells comarcals.

Tanmateix hi ha una vegueria on possiblement l'èmfasi s'ha de situar en els consells comarcals: l'Alt Pirineu. L'estructura física pirinenca fomenta l'aïllament i reforça les identitats particulars. La vegueria en aquest cas pot coordinar, però el ciutadà necessita un interlocutor proper. Aquestes comarques pirinenques fins i tot poden tenir consells d'elecció directa. En això consisteix l'asimetria jurídica, en donar a les especificitats de cada territori les eines de govern més adequades a cada cas.

### **Conclusió: *e pur si muove!***

Paradoxalment, el coronavirus ha fet la feina que no s'havien atrevit a fer els successius governs de la Generalitat: donar a conèixer a la població un esquema territorial propi, diferent del comarcal i del provincial, d'àmbit regional. Només resta per fer un petit pas, un canvi nominal: de regió sanitària a vegueria.

Si ha estat poc lluïda la gestació i interiorització de l'estructura regional pròpia que pretesament es voldria alternativa a les províncies, encara seria més penós que ara es deixés passar l'oportunitat i no es fessim noves passes per a la implantació de les vegueries.

Creiem que l'esclatxa legal que resta per iniciar el procés és la creació dels vuit consells de vegueria, de moment com a estructura de govern local de la Generalitat, en substitució dels consells





comarcals, sense perjudici de la continuïtat dels consells d'alcaldes. La Generalitat hauria de traspassar tots els recursos, materials i humans, dels consells comarcals als consells de vegueria, amb la qual cosa l'estructura veguerial seria, de bon començament, descentralitzada. Ja hem assenyalat l'excepció pirinenca, no cal tornar-hi. Alhora, l'AMB seria igualment subsumida pel Consell de vegueria de Barcelona.

Segonament, per tal de donar rellevància a la nova estructura, tot remarcant la seriositat de l'aposta i la vocació de futur, però sobretot per principi democràtic i per complir els estàndards que marca la Carta Europea de l'Autonomia Local, s'hauria d'establir un sistema d'elecció directa dels consells de vegueria, desvinculant-los de les eleccions municipals. A l'Alt Pirineu, el consell de vegueria el podrien formar els 5 presidents comarcals. El cas de Barcelona també mereix un tractament asimètric i excepcional. La Diputació de Barcelona correspon a la província de règim comú més poblada de l'Estat (5,6 milions d'habitants) i la vegueria de Barcelona com a mínim en tindria 4,5. Això suposa, si més no, un 60% de la població de Catalunya. Aquest pes fa políticament inviable la convivència d'una elecció directa que inevitablement entraria en competència amb la Generalitat. Ja ho vam viure amb la CMB i amb la Diputació de Barcelona (abans que passés a ser governada per majories polítiques no enfrontades a la Generalitat). A Madrid, la pandèmia ha aportat un altre exemple del grau d'enverinament que pot enterbolir la relació entre dos ens democràtics assentats en la mateixa ciutat: la Comunitat Autònoma (governada per PP i Cs, amb el vot favorable de Vox) i el Govern de l'Estat (PSOE i U. Podemos). Per tant, a la vegueria de Barcelona s'escau –creiem– mantenir un sistema electoral de segon grau, similar al de la Diputació.

També sembla lògic que el Parlament adopti les vegueries com a circumscripció electoral. Tot això

faria evident a la ciutadania l'aposta per la nova estructura de governs territorials. Aleshores seria el moment de donar un pas més per tal d'ajustar els límits de les 4 províncies als de les vegueries, agrupant Penedès i Catalunya Central a Barcelona. Així, la província de Girona coincidiria fil per randa amb la vegueria homònima. Finalment es podria abordar el traspàs de les diputacions als consells de vegueria, ja sigui en el marc polític d'una nova relació amb l'Estat (reconeixement de la singularitat catalana) o bé mitjançant un acord d'ampliació competencial (art. 150 CE) o pacte similar, als quals ens tenen acostumats els bascos amb la seva pragmàtica relació amb el Govern central. En aquest acord caldria establir la derivació del finançament de cada actual Diputació envers els respectius consells de vegueria integrants: dos a Lleida i Tarragona, i tres en el cas de Barcelona (deixem el finançament de l'Aran per a la Generalitat).

Podeu dir que tot plegat és somniar truites; també es pot creure que la solució és la independència i per tant anar fent fins que arribi el gran dia. Dispenseu, però crec que l'edifici s'ha d'anar construint des de la base, amb uns bons fonaments (la pròpia demarcació, encara no enllestida) i fent-lo créixer amb una estratègia ambiciosa. Això, si és que realment ens creiem la potencialitat d'un sistema alternatiu al provincial.

## Referències bàsiques

- BURGUEÑO, Jesús (1995). *De la vegueria a la província. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans (1790-1850)*. Barcelona: Rafael Dalmau Ed.
- (2003). *Història de la divisió comarcal*. Barcelona: Rafael Dalmau Ed.
- [ed.] (2009). "Monogràfic sobre organització territorial", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67-68.



BURGUEÑO, Jesús; Ferran LASSO DE LA VEGA (2003). *Història del mapa municipal de Catalunya*. Barcelona: Direcció General d'Administració Local (Generalitat de Catalunya).

CASASSAS, Lluís; Joaquim CLUSA (1981). *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

LLUCH, Enric; Oriol NELLO (1983). *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la Ponència (1931-1936)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

— (1984). *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

OLIVERAS, Josep; Xavier FORCADELL [ed.] (2014). "L'organització territorial dels governs locals", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 78, p. 7-109.

TORT, Joan; Valerià PAÛL; Joan MALUQUER [ed.] (2008). *L'organització del territori, un repte per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d'Estiu; Galerada.

## La gestió jurídica municipal i nous reptes organitzatius

Catalunya no disposa encara avui d'un model d'organització territorial propi i plenament adaptat a les exigències d'una democràcia local avançada i del segle XXI. Aquesta afirmació és punyent i explica moltes coses, de fet explica en bona part la nostra realitat institucional. L'explica també que algunes qüestions especialment connexes, com per exemple l'aprovació d'una llei electoral pròpia, esdevé encara una assignatura pendent després de més de 40 anys des del restabliment de la Generalitat de Catalunya. Les causes que han motivat aquesta situació són diverses i moltes certament ens venen imposades per una determinada interpretació excessivament restringida del text constitucional i la normativa bàsica estatal, però bona part d'aquestes també es deuen al fet que a Catalunya no hem tingut especial perícia en afrontar i concretar un de-

bat com aquest, un debat polític, jurídic, geogràfic, econòmic, social... un debat en definitiva de com volem organitzar la Catalunya del segle XXI, en clau local i institucional.

Han existit diversos treballs i propostes en les darrers dècades, però en aquest camp els fracassos es compten més que no pas els encerts. No hi ha model, i en termes institucionals i polítics gairebé ni se'n parla, i quan es fa és per advertir llurs dificultats o per tirar pilotes endavant.

He dedicat molts anys de la meua vida acadèmica i professional a aquesta temàtica, i entre d'altres, he arribat a una conclusió: no podem afrontar aquest fet i dibuixar un model si no plantegem alhora el debat des de la planta territorial, el règim jurídic local i prestacional i el sistema de finançament. Si no es conjuga tot a la vegada, de forma conjunta, el plantejament és coix. I és que per més que insistim en disposar d'una determinada planta territorial municipal si després la capacitat de gestió local i el fi-