

Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?

Jaume Font i Garolera, i Josep Ramon Fuentes i Gassó

Jaume Font i Garolera

Departament de Geografia Física i AGR

Universitat de Barcelona

jaume.font@ub.edu

1. Introducció

Agraïco a la Societat Catalana de Geografia i als organitzadors de les jornades, l'amable invitació que m'han fet per parlar de la comarca i sobre el nou –o vell– paper que ha de tenir en l'organització territorial de Catalunya. La veritat és que aquesta invitació esdevé per a mi tot un repte, perquè en el si de la Societat Catalana de Geografia (SCG) hi ha moltes persones –com el Dr. Jesús Burgueño i el mateix President de la SCG, el Dr. Josep Oliveras, i molta altra gent– que en poden parlar amb molt més coneixement i aprofundiment de causa que jo, entre altres coses perquè l'organització territorial ha estat un dels seus objectes preferents d'estudi. D'acord amb aquest repte, en els vint minuts que se'ns han donat intentaré fixar posició i respondre a les preguntes de l'enunciat. És a dir, si hi ha –o no hi ha– un nou paper per a les comarques o bé si cal qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les o ampliar-les.

Em sembla oportú començar la intervenció recordant les paraules d'en Robert Casadevall quan deia que potser cal fer l'autòpsia a la vegueria. En el cas de les comarques penso que la situació és pitjor i es podria parlar directament d'inhumació. De fet, la comarca va quedar molt disminuïda en el text de

l'Estatut del 2006, que estableix que Catalunya s'organitza territorialment en municipis i vegueries, mentre deixa la comarca en un segon pla. És a dir, com un ens territorial indefinit i sense competències, sobre el qual el legislador ja dirà quelcom en el seu moment.

Ara bé, aquesta menció ja va representar un petit triomf i un cert reconeixement de la comarca perquè el primer esborrany d'Estatut del 2006 no hi feia cap mena de referència. La menció al·ludida s'incorporà in extremis en el text, després que sorgissin diversos pronunciaments reivindicant el paper central que tenia la comarca en l'àmbit del pensament territorial del catalanisme polític. És de justícia recordar, en aquest sentit, les jornades sobre organització territorial que es feren a Prada de Conflent en el marc de la Universitat Catalana d'Estiu (UCE) del 2005.¹ En aquelles jornades es va reivindicar el paper de la comarca, que fou novament reivindicada en unes segones jornades organitzades per la mateixa UCE a Barcelona, que es concretaren en la publicació d'un voluminós llibre de ponències.² En funció d'aquests i d'altres posicionaments favorables, la comarca va reaparèixer en l'articulat definitiu de l'Estatut del 2006, però molt desdibuixada en relació amb el paper que se li assignava en els textos anteriors i en el desideràtum històric del catalanisme polític. I aquesta és la situació vigent: reconeixement de la comarca però indefinició total respecte al paper que ha de tenir en l'articulació política i territorial de Catalunya.

D'acord amb aquesta presa inicial de posició, centraré la meua intervenció en els quatre punts que passo a resumir. En primer lloc, em centraré en una visió essencialment geogràfica del fet comarcal –els aspectes legislatius i de contingut polític ja els precisarà el Dr. Fuentes. O sigui, parlaré de Geografia, que és el que em suggerí el President de la Societat Catalana de Geografia quan m'encomanà la ponència. I en aquest cas començaré dient que la Geografia és tossuda i que cal tenir sempre present la persistència del fet comarcal a l'hora d'interpretar Catalunya. Em centraré després en el paper de la comarca vista com a un factor d'identitat, de la mateixa manera que ho poden ser d'altres expressions de la catalanitat com la llengua i la cultura. Voldria subratllar, sobretot, que els catalans tendim a entendre i a interpretar el territori en clau comarcal i això pot i de fet ha de ser considerat com un tret identitari. Recordaré, en tercer lloc, les dificultats que hi ha per convertir unes comarques populars i percebudes, en un ens territorial que serveixi per organitzar políticament i administrativament el país. No cal dir que aquest pas s'ha intentat fer diverses a vegades Catalunya, inclús des de

1. Es tracta de les jornades *El repte de l'organització territorial*, que tingueren lloc a Prada de Conflent del 2 al 6 d'agost del 2005, en el marc de la XXXVII^a Universitat Catalana d'Estiu, que foren coordinades per Joan Tort, de la Universitat de Barcelona i Josep Vicent Boira de la Universitat de València.

2. Joan Tort i Donada; Valerià Pàuil i Carril; Joan Maluquer i Ferrer [ed.] (2008): *Jornades sobre l'organització territorial. Barcelona, 7, 8 i 9 de juny del 2006. L'organització del territori, un repte per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d'Estiu; Galerada.

molt de temps abans de la coneguda Ponència per a la divisió territorial de la Generalitat republicana. Més endavant valoraré si ens n'hem sortit o no d'aquesta tasca, perquè és evident que cal fer un doble o un triple salt mortal per passar d'un marc territorial percebut popularment a un àmbit útil per a l'administració i el govern. Ara bé, penso que només pel sol fet d'haver-ho intentat ja ha valgut la pena fer l'esforç –sobretot perquè el comarcalisme ha esdevingut un pilar més del catalanisme polític. Finalment, intentaré respondre a les preguntes de l'enunciat sobre la vigència de la comarca i si cal mantenir-les, reforçar-les o ampliar-les.

2. La geografia és tossuda

Un cop fetes aquestes consideracions prèvies, anem a la primera de les afirmacions: la persistència del fet comarcal, que he resumit en la frase “la Geografia és tossuda”. El primer que cal dir, en aquest sentit, és que el fet comarcal té a Catalunya unes bases geogràfiques molt sòlides que vénen determinades en principi per l'extraordinària fragmentació i compartimentació del territori –i sé que en dir això hi ha el risc de caure en el determinisme geogràfic. El cert és que aquest és un país molt divers geogràficament parlant, integrat per una constel·lació de petits universos comarcals configurats a partir d'una llarguíssima interrelació històrica entre la societat i el territori. Petits mons sorgits en una terra de contrastos, caracteritzada per la seva gran diversitat de paisatges i de gèneres tradicionals de vida, que atorguen una gran personalitat geogràfica a cada racó del país. I això ha seduït als geògrafs de totes les èpoques. Pierre Deffontaines ens parlava del “microcosmos català” i molts geògrafs ens hem sentit atrets per buscar i trobar aquelles particularitats i aquells trets únics i irrepetibles que singularitzen un territori i el distingeixen dels del seu voltant. És probable que aquests trets fossin més fàcilment identificables en el passat i en el marc de la societat tradicional, però també s'identifiquen i tenen sentit en el món global d'avui en què cada dia que passa proliferen els “no llocs” a tot el planeta. En fi, el potentíssim substrat geogràfic del país dona com a resultat aquests petits universos locals, aquests petits mons que solem identificar en clau comarcal i que han conservat fins avui una innegable personalitat geogràfica.

Per tant, la Geografia ajuda a definir uns marcs –no diré que eterns, tal com sostenia Josep Iglésies en referir-se al Priorat–, que atorguen a cada territori uns trets específics i una personalitat inequívoca. Hi ha moltes evidències d'aquests universos comarcals viscuts i percebuts que la geografia –les obres dels geògrafs– i també la literatura han anat descobrint. Per citar només un cas voldria fer memòria de l'obra de Josep Pla *El meu país*. Un llibre de més de quatre-centes pàgines dedicades en exclusiva a explicar l'Empordà des d'una perspectiva vivencial, i una part important d'aquestes pàgines l'ocupa una exhaustiva dissertació sobre els límits comarcals de l'Empordà que té en compte aspectes físics, climà-

tics, paisatgístics i d'idiosincràsia local. De fet, en tota l'obra completa de Pla hi ha una gran consideració, valoració i respecte pels fets comarcals. He citat aquest testimoni, però en podria aportar d'altres on trobaríem argumentacions semblants, de manera que podem concloure que la comarca esdevé una manera natural i pròpia d'entendre el país. Dit d'una altra manera, la comarca és una manera popular i genuïnament catalana d'entendre el nostre petit territori.

L'afirmació anterior em permet passar al segon punt que versa sobre la comarca entesa o vista com a factor d'identitat. Abans l'Enric Mendizàbal ens ha explicat que en un exercici d'interpretació territorial dels seus estudiants la comarca pràcticament no hi apareixia i quedava molt desdibuixada. És probable que això sigui així, sobretot quan es tracta de generacions joves de procedència majoritàriament urbana i metropolitana. Ara bé, en aquest país ha estat i és força habitual identificar-se davant dels altres en funció de la procedència comarcal: sóc osonenc, vallesà, empordanès o pallarès o bé sóc del Camp de Tarragona, la Terra Alta, el Moianès o el Lluçanès. I atenció, això prové de molt d'antic fins el punt que molts cognoms catalans provenen directament de gentilicis comarcals: Ripollès, Cerdà, Pallarès, Vallès, Rosselló, Segarra, Urgell, Bages, Penedès, Berguedà, en fi, podríem trobar nombrosos cognoms que al·ludeixen directa o indirectament a una determinada procedència comarcal.

A més d'això, tan els geògrafs d'abans com els d'avui han insistit reiteradament en la pervivència del fet comarcal com a clau interpretativa del país. La comarca –els noms comarcals– apareixen citats des de molt antic. Podem trobar-ne en la crònica de Pere el Cerimoniós (segle XIV), quan al·ludeix al Capcir, la Cerdanya, la Vall de Ribes i el Penedès. I a les cròniques medievals hi apareixen noms com Urgell i el Maresme. Més endavant, la Geografia de Pere Gil (1551-1622) escrita el 1600 –i reeditada per la Societat Catalana de Geografia– cita explícitament un gran nombre de comarques que en aquells dies no es corresponien amb cap mena de divisió o circumscripció administrativa, baronial, eclesiàstica o reial, però que no obstant això, ja eren ben percebudes com a realitats geogràfiques concretes. El mateix es pot dir de l'obra de Josep Aparici (1654-1731), quan remet a la comarca com a àmbit territorial percebut a nivell popular, cas estudiat per Jesús Burgueño. Succeeix quelcom semblant amb el *Diccionario geográfico* de Pascual Madoz, que conté nombroses entrades al·lusives a les comarques percebudes a nivell popular, des del Vallès i l'Urgell fins la Plana de Vic i la Segarra, tot i que aquests àmbits no es corresponien amb cap demarcació administrativa vigent aquells dies. En resum, ni en temps de Pere Gil (segle XVII), ni d'Aparici (segle XVIII), ni de Pascual Madoz (segle XIX), la comarca existia com a ens administratiu, no obstant això apareix ressenyada en totes aquestes obres com a un àmbit territorial percebut i d'identificació popular. Per tant, cal tenir molt present aquest reconeixement del fet comarcal per part dels tractadistes de diverses èpoques.

En resum, d'acord amb els supòsits anteriors podem concloure que el territori català s'ha entès i s'ha interpretat històricament en clau comarcal, i que

aquesta percepció ha estat reconeguda tant a nivell popular com per part dels estudiosos de diverses èpoques. O sigui, la comarca ha estat vista com un fet natural, consubstancial a Catalunya –i aquí cal entendre el concepte ‘natural’ en un sentit ampli que va més enllà dels aspectes estrictament físics com el clima, el relleu o la biogeografia. Constatada la ‘naturalitat’ amb què s’ha acceptat popularment una visió o una interpretació de Catalunya en clau comarcal, no ha d’estranyar que el catalanisme polític incorporés el comarcalisme en la seva formulació com a projecte polític. D’aquesta manera, una comarca ‘natural’ idealitzada passaria a ser la base de l’organització territorial d’una Catalunya lliure. El resultat fou que pràcticament tots els projectes polítics es feren seva la concepció comarcal, cas de les Bases de Manresa (1892), dels projectes comarcals de la Mancomunitat (1914-1923), del projecte constitucional de l’Havana (1927), de les aportacions de Pau Vila i els geògrafs regionalistes del primer terç del segle XX, i els treballs de la Ponència per la Divisió Territorial de la Generalitat republicana (1932-36). I així fins arribar a les lleis d’organització territorial del 1987 i l’Informe Roca (2000). El paper de la comarca, per contra, quedaria molt en un segon pla en l’Estatut del 2006.

3. De la comarca popular a la comarca administrativa

Fetes les constatacions anteriors, s’arriba al pas decisiu de convertir unes comarques populars i percebudes, en un ens territorial que sigui útil per organitzar políticament i administrativament el país. O sigui, passar de la comarca popular a la comarca administrativa, entesa aquesta en la doble dimensió d’àmbit de prestació de serveis i àmbit de representació política. I aquest va ser el principal escull amb el que s’hagueren d’enfrontar els membres de la Ponència per a la Divisió Territorial del 1932-36. I esdevé també l’obstacle amb el qual han topat tots els processos posteriors de revisió del mapa politicoadministratiu català. Ara bé, malgrat tots els seus defectes, la divisió comarcal republicana va fixar un mapa comarcal resultat d’una triple combinació que al capdavall va resultar bastant reeixida. Entre altres coses perquè si no hagués estat així, fa molt de temps que aquest mapa s’hauria deixat de banda per obsolet i no obstant això s’ha mantingut viu fins el present. Una triple combinació que integra la percepció popular –comarca percebuda–, amb criteris funcionals –les àrees de mercat– i la voluntat d’assolir una certa eficiència administrativa.

Amb aquests ingredients la Ponència del 1932-36 acabaria elaborant un mapa que no respon del tot a cap de les tres coses –percepció, funcionalitat i eficiència administrativa– però que d’alguna manera s’aproxima a cadascuna d’elles i no conté aberracions com les que hi ha a la divisió provincial. És evident que no es tracta d’un mapa perfecte –ja s’ha dit aquest matí que no n’hi ha de divisions territorials politicoadministratives perfectes– però esdevé sens dubte un mínim comú múltiple. I en això radica el seu èxit posterior i que el mapa hagi estat assumit com a propi pel gruix del catalanisme polític, malgrat

les reivindicacions de campanar. I això explica la seva consolidació posterior a la Guerra Civil (1936-39), tot i que es digué que aquesta consolidació fou acrítica. El cas és que el mapa republicà s'acabaria imposant. L'adoptà primer el Consell de redacció de la *Geografia de Catalunya* de l'Aedos (1958), encapçalat per Lluís Solé Sabarís, l'adoptaren després els partits polítics clandestins i els sindicats i finalment l'àmbit VIIIè del Congrés de Cultura Catalana (1975). Fins i tot algunes organitzacions franquistes s'acabarien comarcalitzant, com les agències d'extensió agrària (comarques agràries) i el sindicat vertical. Només cal recordar en aquest últim cas la famosa seu del sindicat vertical del Baix Llobregat, a Cornellà, que tan de protagonisme va tenir en la lluita obrera antifranquista i en la creació d'una forta consciència comarcal al Baix Llobregat.

És evident, d'altra banda, que també hi hagué crítica. El mestre Lluís Cassas qüestionava si era oportú restablir, a finals del segle XX, unes comarques dissenyades a l'època en què es viatjava en carro. Recordo també una intervenció d'Oriol Nel·lo en aquesta mateixa seu, en què es preguntava –i ens preguntava– si calia fer *tabula rasa* del passat en matèria d'organització territorial o bé si calia servir aquest passat. Ara bé, malgrat les crítiques la comarca ha arribat fins avui. La restabliren les lleis d'organització territorial del 1987, d'alguna manera la mantenia l'Informe Roca del 2000 i es va salvar in extremis en el vigent Estatut del 2006, tot i que a nivell pràcticament testimonial, tal com dèiem al principi.

Finalment, arribem a la situació present en què ens preguntem sobre la vigència de la comarca i si cal mantenir-la, reforçar-la o ampliar-la. L'Estatut del 2006 reconeix la comarca a través de l'article 2, apartat 3, que diu que “els municipis, les vegueries i les comarques i els altres ens locals que les lleis determinen integren el sistema institucional de la Generalitat amb els quals aquesta s'organitza territorialment”. Ara bé, més endavant fa recaure tot el pes del sistema politicoinstitucional en els municipis i les vegueries, concretament l'article 83 sobre govern local diu que “Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries”. En canvi, la comarca l'haurà de regular una llei posterior juntament amb d'altres ens supramunicipals de la Generalitat que es fonamenten en la col·laboració i associació de municipis. La llei estatal –citada repetides vegades al llarg d'aquest matí– al seu torn, relega la comarca a la condició de “otros entes”, que en principi no se sap exactament què són però que es reconeixen d'alguna manera en diversos articles de l'esmentada llei de règim local. Concretament, l'article tercer diu que “gozan asimismo de la condición de entidades locales, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidos por las comunidades autónomas de conformidad con esta ley y de los correspondientes Estatutos de Autonomía”. A través d'una disposició addicional la llei reconeix, d'altra banda, el conjunt de l'organització territorial basca i navarresa, la qual cosa vol dir que també es podrien reconèixer les especificitats catalanes.

4. Conclusions

Acabo intentant respondre a les preguntes inicials sobre la vigència de la comarca i sobre si cal mantenir-les, reforçar-les o ampliar-les. El primer que cal dir en aquest sentit és que en el camp del debat sobre l'organització territorial catalana s'ha discutit i s'ha parlat més del 'continent' que del 'contingut'. És a dir, per norma general ens hem centrat més en discutir la idoneïtat i la perfecció dels mapes resultants (municipis, municipalies, comarques o vegueries) que no pas en les atribucions polítiques i territorials de cada nivell. Sostinc, en aquest sentit, que arribar a trobar un mapa perfecte esdevé una quimera, i més quan es desconeixen els continguts en base als quals s'ha de definir un marc territorial. Sempre m'he preguntat què podrien haver fet les comarques si se'ls hagués traspassat una mínima part de les competències i pressupostos de les diputacions. Molt sovint hem sentit dir que les comarques no serveixen per a res o per a ben poca cosa. Ho repeteixo, preguntem-nos què podrien fer les comarques amb una mínima part dels diners que tenen o administren les diputacions. I això és una qüestió més de continguts (competències) que de continents (idoneïtat del mapa) i en últim terme tot depèn del que pugui dir el legislador.

I acabo: ¿cal mantenir les comarques? Sens dubte. La comarca és avui un patrimoni col·lectiu que s'adiu amb la manera de fer dels catalans i amb la manera de veure i d'interpretar el territori. Reforçar-les? Sens dubte, també. Ara bé, definir quines competències, quin pressupost i quins òrgans de govern tindran és feina del legislador i, per tant, una qüestió política. I arribats en aquest punt m'atreveixo a fer una recomanació: Catalunya necessita una nova llei electoral que atorgui un pes decisiu als representants del territori, en detriment de l'obediència cega i acrítica als denominats 'aparells' organitzatius dels partits polítics. Vistes les coses des d'aquest punt de vista entenc que la comarca ha d'esdevenir una circumscripció electoral. No cal dir que la llei electoral haurà de respectar uns determinats criteris de proporcionalitat entre població i territori, però cada comarca hauria de tenir el seu diputat. Si es tracta de comarques poc poblades es poden ajuntar, com en el cas, per exemple, del Pallars Jussà i l'Alta Ribagorça, però cal que cada demarcació pugui votar directament el seu representant. Sobre aquesta qüestió del reforçament penso que la qüestió electoral és bàsica.

I ampliar? Cal que hi hagi més comarques? Jesús Burgueño em qualificà d'*immobilista comarcal* pel fet que he estat sempre un defensor del mapa comarcal republicà del 1932. Ara bé, entenc que hi hagi moltes comarques irredemptes que aspiren a ser reconegudes com a tals. Personalment, he prologat i presentat llibres del Moianès i em passejo sovint pel Lluçanès, però no m'atreveixo a reivindicar el Collsacabra o una comarca que integri les Guilleries i el Collsacabra, la meua terra natal. Ampliar el nombre de comarques? Crec que això només es pot fer d'una manera excepcional i ja en el seu moment vaig conside-

rar un error passar d'un mapa de 38 a un altre mapa de 41 comarques. La meua opinió és que les divisions supramunicipals han de ser estables, tal com succeeix a la major part dels països europeus, i que qualsevol ampliació ha de respondre a uns criteris socials i territorials inequívocs i quantificables en la mesura del possible, altrament el nombre de comarques no tindria aturador. És el legislador qui en últim extrem ha de definir la manera d'ampliar les comarques i en quines circumstàncies caldria fer-ho. I acabo: entenc que la comarca és absolutament vigent i que cal mantenir-la i reforçar-la. Quant a l'ampliació del seu nombre, depèn de cada circumstància, però penso que en cap cas s'hauria d'anar a un horitzó de cent comarques; les possibles ampliacions estan avui en boca de tothom, però crec que no s'hauria d'anar més enllà.



Jaume Font i Josep Ramon Fuentes.
Foto: Òscar Ferrer

Josep Ramon Fuentes i Gassó

*Departament de Dret Públic
Universitat Rovira i Virgili
josepramon.fuentes@urv.cat*

1. Introducció

En primer lloc voldria agrair als organitzadors d'aquesta jornada, la Diputació de Barcelona i l'Institut d'Estudis Catalans, i en particular al doctor Oliveras, haver-me convidat a compartir aquesta estona amb vostès. El problema d'haver de parlar –no el darrer, però– com a mínim després de cinc o sis persones que ja s'han referit directament o indirectament al tema que a mi m'ocupa és que s'esgota el contingut i existeix el risc de repetir algunes reflexions o arguments. No obstant això intentaré aportar algunes idees o elements nous que permetin reflexionar sobre aquesta qüestió.

La pregunta que crec que ens hem de fer en primer lloc és que què cal fer amb les comarques. Per respondre aquesta pregunta, m'hauria agradat agafar un tall de la pel·lícula d'*El Senyor dels Anells* quan en un picat s'acaba arribant a la "Comarca", de la qual surten aquells homenets amb peus grans i orelles punxegudes, perquè aquesta visió onírica ens podria, d'una manera exagerada però molt gràfica, posar de manifest –crec que ja ho ha apuntat, com a mínim, el doctor Font i segur que ho han dit també el doctor Ferret i el doctor Argullol que m'han precedit amb la paraula– que la comarca ha quedat avui en una situació complicada. Complicada perquè ha quedat, en terra de ningú. No m'hi estendré, però crec que ho palesa, vostès ho recordaran, quin va ser el seu tractament en la discussió dels treballs parlamentaris sobre el vigent Estatut d'Autonomia.

En l'Estatut del 1979, la comarca arriba com una reivindicació de caràcter territorial, i d'acord amb els treballs de la ponència parlamentària, i el text estatutari s'incorpora a l'ordenament jurídic com a forma d'organització territorial bàsica i pròpia de Catalunya. Sobre això hi ha una pregunta de caràcter –diria– més que jurídic, polític, a fer-se: si aquest caràcter se li reconeix a la comarca l'any 79, com és que hem d'esperar fins a l'any 87 per a disposar de les diferents lleis d'organització territorial, entre elles la llei d'organització comarcal? Aquí segur que tenim una qüestió a dilucidar: per què al legislador li costa set, vuit anys, decidir-se a implementar una aspiració, una demanda històrica? Una mena de *nasciturus* (l'anomeno així perquè si havia acabat naixent, tècnicament, l'any 1936 s'havia escapat immediatament el seu desenvolupament l'any 1939). Què és doncs el que fa que es tardin tants d'anys des del 1979 a 1987 per aprovar el seu marc legal?

La meva opinió és que la comarca va cristal·litzar –no en l'Estatut, sinó en un moment posterior– tota mena de pors; polítiques i territorials. Polítiques,

per part del Govern de la Generalitat, perquè, si m'ho permeten, hi ha dos grans models d'inspiració. El model on floreix el Govern local, històricament, és un model a on hi ha Estat central i un altre el Govern local anglosaxó. És cert que ara els mateixos anglosaxons van introduint una nova versió amb el cas d'Irlanda del Nord, d'Escòcia i Gal·les, considerant també un nivell diguem d'àmbit regional. Però, tradicionalment, el model on floreix el govern local és dual: Estat central, municipi, i municipi amb àmbit metropolità.

Si el Govern de la Generalitat volia construir un altre tipus de model on, realment, el model regional, el nostre model d'autogovern, es basava en un conjunt d'institucions d'autogovern com són el Govern, el Parlament, el President, calia revisar quin era el paper de l'Administració local. Sobre el paper quedava clar, però crec que va fer por i, per tant, al final es va desenvolupar amb reserves. I què demostra que hi havia por? Com es va fer.

M'hi referiré molt ràpidament. Com es va fer ens ho demostra, o com a mínim ens ho indica, quin ha estat el resultat. Si el dia abans de l'aprovació de l'Estatut de 2006 haguéssim fet un estudi sobre què fan els consells comarcals i com ho fan, arribaríem a la conclusió que tenim consells comarcals absolutament diversos. És difícil trobar-ne dos que, no ja en l'àmbit organitzacional que, evidentment, responen al model de la llei, però que la seva gestió diària, en l'àmbit competencial assumit, siguin iguals. I són molt diferents perquè quan es dissenyen, es fia tot al model de cooperació i assistència, que era, de fet, el que havia implantat l'any 1985 la Llei de bases de règim local per a les diputacions, i això es reproduïx, mitjançant aquest sistema competencial d'assistència i cooperació més allò que determinin les lleis sectorials. El resultat quin és? Hi ha competències que han vingut donades per diferents lleis sectorials; museus, arxius, alguns àmbits d'ensenyament, algun paper en l'àmbit de l'urbanisme –parlo de la realitat actual–, algun paper en la prestació d'algun servei municipal concret, però de forma global no existeix ni es pot parlar d'un sistema homogeni.

2. La consolidació d'un model indefinit

D'entrada, voldria dir que no sóc partidari de sistemes homogenis de tipus jacobí. L'exemple que aquests sistemes tampoc no són bons el tenim en els municipis. No té sentit que l'alcalde del meu poble, Bellmunt del Priorat, que té tres-cents vint habitants, tingui exactament les mateixes atribucions i competències que l'alcaldesa de l'Hospitalet de Llobregat. No té cap sentit. Ara bé, sense anar a un model homogeni, la realitat que neix de l'any 1987 és que les comarques estan regulades d'una manera que permet que, en l'àmbit competencial cadascú "tiri pel seu camí" sense un model definit, i aquesta és la realitat que avui tenim. Tenim quaranta-una comarques i, segurament, és molt difícil que s'assemblin gaire les unes a les altres.

La segona cosa –aquesta no depèn ja del Govern de la Generalitat– que l’any 1987 no estava resolta i que avui continuem sense tenir resolta: és la qüestió del seu finançament. En les transferències de la participació en els tributs de l’Estat de les administracions locals, d’acord amb el model de la legislació de règim local estatal, només hi ha participació pels ajuntaments i les diputacions. No hi ha hagut cap dels anteriors governs, amb diferents partits i majories parlamentàries, que ni a Catalunya ni a Madrid aconseguís que això canviés. Per tant, quins són els ingressos dels consells comarcals? Transferències corrents de la Generalitat –diguem, un mínim de subsistència des del Pressupost–, i després, sobre la via de diferents programes, subvencions finalistes. És a dir, no hi ha bases sòlides per al seu finançament. I de fet avui la qüestió del seu finançament continua pendent. Per tant, recapitulant, en resum podríem afirmar que el model comarcal competencialment l’any 1987 no es va resoldre i, econòmicament, el seu finançament tampoc.

I quan es fa una revisió del model, a on es va? Simplement, la desconfiança es manté. Crec que el doctor Font ho ha dit molt bé: davant la eventual reforma del sistema comarcal ens preocupem de la carcassa i no del contingut. És a dir, com escollirem els consells comarcals. Hi havia interès per part d’alguns partits –que, tradicionalment, no havien tingut el govern dels consells comarcals– de canviar el seu model electoral. Recordin que fa uns anys es modifica aquest aspecte de la Llei d’organització comarcal, i en molts consells comarcals, canvia la correlació de forces. I al mateix temps s’aprofita també aquesta reforma per introduir un nou òrgan que és el consell d’alcaldes i alcaldesses.

I uns anys més tard què fa l’Estatut de 2006? Una cosa molt important –s’ha dit ara mateix per part del doctor Font–, la comarca va estar a punt de desaparèixer, amb l’estira-i-arronsa de determinats grups parlamentaris. Quin ha estat el resultat d’aquest estira-i-arronsa? El resultat és aquell que he dit al principi: som davant d’una institució que és en terra de tots i en terra de ningú. L’article 2 de l’Estatut de 2006 diu que forma part del sistema institucional, això vol dir que és una entitat d’autogovern, és un ens que forma part de l’autogovern. Ara bé, el més important és que ja no és un ens local bàsic. L’any 1979, l’Estatut definia com a ens locals bàsics, el municipi i la comarca; l’any 2006, el municipi i la vegueria. Si la comarca va ser un *nasciturus* l’any 1987, la vegueria ha estat i és un *nasciturus* al 2006. Avui al 2014, passats vuit anys (set i escaig), continuem pel mateix camí, i no se’n veu el final. Per què? Perquè el projecte de Llei de Governos locals que tenim sobre la taula tampoc no ens aporta cap tipus de llum en aquest tema.

L’article 83 del nou Estatut, de fet, degrada jurídicament, tècnicament, el paper de la comarca; i el degrada dient que Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries. I diu el seu punt 2: “L’àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques que ha de regular una llei del Parlament”. Voldria fixar-me en aquest, “en tot cas”, que tantes

alegries ens ha donat en altres llocs de l'Estatut pel Tribunal Constitucional. Aquí, en aquest "en tot cas", el doctor Argullol, era dels que defensava que "en tot cas" no volia dir que n'hi havia d'haver en tot cas a tot arreu, sinó que n'hi havia d'haver en tot cas, però podia no ser a tot arreu. Aquesta va ser una discussió eterna i, al final, el legislador, a la llei de Governos locals hi passa de puntetes, i sembla que, el "en tot cas" ja ha caigut i, com a mínim, al Barcelonès ja no és en tot cas. Això demostra que l'homogeneïtzació –com alguns mantíem– no era un dels objectius de l'Estatut.

Cal que ens fixem també en què diu l'article 92 de l'Estatut de 2006. Aquest precepte defineix el Consell Comarcal com a Administració pública –això és important–, és una Administració pública, i per tant gaudeix de personalitat jurídica pròpia. I quina és la seva finalitat? La gestió de competències i serveis locals. Per tant, la seva naturalesa politicoadministrativa respecte al règim fins aleshores vigent canvia, muta, per adoptar una naturalesa administrativa i prestacional.

No obstant això, requereix un desenvolupament legal que ens durà fins al projecte de llei de govern locals que avui es troba al Parlament de Catalunya. Ara bé abans de parlar del projecte de llei de Governos locals, em volia referir a un avantprojecte de llei en el qual vam treballar alguns dels que som aquí, coordinat pel doctor Jaume Renyer, Juan Ignacio Soto, Xavier Forcadell i un servidor. Aquest avantprojecte fou encarregat l'any 2007 per part del Departament de Governació, i fou elaborat a partir d'uns treballs previs que van durar quatre o cinc anys, amb la participació d'un equip de vora quaranta persones, entre acadèmics i professionals vinculats al món local. Per bé o per mal, d'aquests treballs, el projecte de llei de governos locals actual, l'única part que, d'alguna manera emula, és precisament la relativa a les comarques i els consells comarcals. L'emula pel fet, per exemple, que no estableixi un model d'homogeneïtzació absoluta del territori –el cas del Barcelonès–, també en relació a l'organització comarcal amb la supressió del ple i l'establiment d'un consell d'alcaldes i algunes altres idees com, per exemple, la concepció prestacional de la comarca com a una mena de braç del consell de vegueria.

3. La comarca en el projecte de llei de governos locals

Entrant de ple en el projecte legislatiu que tenim ara sobre la taula, em referiré en primer lloc a l'article 11, que estableix que les comarques complementen l'organització bàsica del Govern de Catalunya com a ens local per a la gestió en comú de competències i serveis municipals. S'introdueix aquest concepte de gestió comuna que, de fet, ja existeix en la idea de la prestació de serveis, però que veurem que en el projecte de llei té un cert paper. I què és el que m'interessa destacar del projecte de llei, respecte a la divisió territorial? M'interessa destacar la substitució de la comarca per l'àrea metropolitana. No cal que hi hagi comarques a tot arreu, és una entitat local neces-

sària, però no obligatòria arreu. L'exemple de l'àrea metropolitana de Barcelona és al meu entendre interessant; potser és podria apuntar un segon exemple, segurament en el futur, que és l'àrea metropolitana del Camp de Tarragona –després el Dr. Renyer s'hi referirà. Segurament allà, comarques com el Tarragonès, també tindria sentit que fossin, arribat el cas, substituïdes per l'àrea metropolitana. Crec que aquest és un aspecte positiu del projecte de llei. En molts d'altres àmbits segurament és criticable, però al meu entendre el fet d'apostar per simplificar amb dos nivells administratius l'àmbit metropolità és positiu.

Cal dir que el text té problemes per a aconseguir-ho, però ho intenta. És a dir, en uns llocs tindrem municipi i comarca, i a altres llocs tindrem municipi i àrea metropolitana, com a administracions locals. Crec que això és positiu i cal reconèixer aquest mèrit al projecte de llei. Ara bé, quin és el tema que queda pendent? Com englobem, municipi, comarca, i vegueria o municipi, àrea metropolitana i vegueria. I això no ho tenim resolt en l'Estatut, no ho tenim resolt a la llei de vegueries vigent i suspesa, i crec que tampoc no ho resol aquest projecte de llei, o almenys no ho resol suficientment.

Respecte al tema competencial, què és bo però no es fa? Establir, certament, un llistat de competències locals. Recordin que l'Estatut, quan parla de competències, parla de competències dels ens locals, no dels municipis. Per tant, la futura llei de governs locals hauria d'establir un sistema d'atribució de competències; algunes per als municipis, algunes per als consells comarcals, algunes per als consells de vegueria. Es podria fer un repartiment, però realment no es fa així en aquest projecte. Quin és doncs el paper que se li dóna a la comarca? Doncs altra vegada la cooperació i l'assessorament, i ara s'hi afegeix la coordinació. Coordinació de què? De serveis. Com lliga el que diu el projecte de llei de governs locals amb la LRSAL (Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local)? És veritat que la LRSAL, quan parla de la coordinació de serveis municipals per part de les diputacions, parla de diputacions o entitats supramunicipals equivalents, però és cert que no encaixa exactament el que està pensant la llei estatal amb el que vol el nostre projecte de llei. De fet, algunes veus des de Catalunya mantenen que no s'aplica la LRSAL en aquest punt. De moment jo no tinc arguments per a dir que no és així, i per tant, la llei estatal (en aquest cas, de caràcter bàsic) s'ha d'aplicar; i per tant, el nostre projecte s'hi hauria d'adequar.

Pel que fa als òrgans de govern, em sembla positiva la substitució del ple pel consell d'alcaldes, però clar, es parteix d'un error, fins i tot terminològic: el projecte de llei diu que es podrà anomenar ple. Però és que no és un ple, el ple és una altra cosa. Quan en l'avantprojecte al que abans em referiria vàrem treballar aquest aspecte dèiem: "Els models poden ser dos; o bé un model de ple o bé un model de consell d'administració". El ple és un model d'ens de caràcter politicoadministratiu, el consell d'administració és un ens de govern administratiu i prestacional. El model sobre el qual gira aquest projecte de llei

és —encara que no agradi i, de fet, jo crec que l'Estatut aposta per aquell model— un model de consell d'administració en què el contingut polític —potser no agrada sentir-ho— es disminueix. Com es disminueix? Doncs des del moment en què es determina que estarà integrat per alcaldes, i no representants de l'electorat o regidors, com s'esdevé en el model actualment vigent. No obstant això respecte al model de consell d'alcaldes hi ha una qüestió que s'ha discutit —i crec que està poc travada— que és la qüestió relativa al vot del consell d'alcaldes i alcaldesses, i de si cal una comissió o una junta de govern. Al meu entendre aquest darrer aspecte cau i el que caldria fer és reforçar el paper del gerent, que, per cert, era el que la Llei del 1987 pretenia; per això s'introdueix un gerent comarcal, per a fer gerència. Gerència de què? De serveis i competències locals. Això no va acabar sent així, el gerent es va convertir en un òrgan de caràcter polític de confiança, segurament era l'esdevenir dels temps. Ara és l'ocasió per a reconstituir un gerent amb caràcter gerencial, empresarial i, per tant, el dubte de si cal un organisme intermedi executiu quedaria reduïda —o quedaria pràcticament salvada— si el gerent es dedica a fer gerència.

Per acabar amb aquest anàlisi del projecte de llei els voldria apuntar altres propostes. Algunes les hem anat esmentat breument. La comarca ha de ser una entitat política o una entitat prestacional? En el moment en què l'Estatut es queda a mig camí en les discussions dels treballs parlamentaris, el que queda clar és que el parer dels diputats era que no fos el que era, el consell comarcal. I clar, ara ens trobem amb un contrasentit. Ens trobem que tenim un Estatut aprovat que és plenament vigent, però que tenim uns consells comarcals que s'adeqüen, si és el cas, a l'Estatut no vigent; i amb una llei d'organització comarcal que —és veritat—, podríem adequar-la, quan el que diu l'article 92 és molt poc, però la vocació de l'Estatut del 2006 no és mantenir els consells comarcals com els tenim. Per tant, aquí hi ha la qüestió: apostem per un model de ple politicoadministratiu o empresarial i prestacional?

Sobre si el consell comarcal ha de tenir entitat pròpia o si ha de ser un “mitjà tècnic” del consell de vegueria també n'havíem parlat al document de bases de l'avantprojecte al qual abans em referia. El projecte de llei de governs locals ho contempla, però crec que no ho reforça prou. Si quan s'implementen les vegueries, realment han de tindre competències directes a l'àmbit local, i fins i tot, per delegació, competències del Govern de la Generalitat, la prestació territorial d'aquestes competències ha de ser a través dels consells comarcals, i això portaria a la conseqüència que, per exemple, molts dels serveis territorials de la Generalitat de Catalunya no caldria que existissin. Si anem cap a un model —si volen— mallorquí, de consells insulars, o un model alemany, en què la vegueria realment acaba administrant interessos de la Generalitat de Catalunya, cal, evidentment, un desenvolupament polític important; perquè a Alemanya és comú que un president d'un *bezirk* acabi executant competències d'un *land* d'un partit diferent, i ho fan amb allò de la *Bundestreue*, la lleialtat institucional, que és una cosa que a nosaltres ens convé molt, i molt. Si això

és així, llavors podem tenir uns consells comarcals dedicats a prestar multitud de serveis. Quins? Els propis –que en poden tenir–, els que els deleguin els municipis, els que executin per delegació dels consells de vegueria, i si a la vegada el Consell de vegueria els ha rebut de la Generalitat, com a mitjà tècnic, per què no, pot acabar prestant-los també el consell comarcal. Per tant, la comarca i el consell comarcal pot tenir un paper més rellevant que el que avui té? Molt. Ara, ens hem de prendre seriosament que ha canviat la seva naturalesa, que el legislador ha volgut canviar-la i que l’hem de reconstituir a partir d’una altra fórmula, no només fer-li un lífting, li hem de fer una operació profunda.

En relació a la qüestió de presidència *versus* gerència. N’he parlat una mica. Però per què no anar a un model com el del consell federal suís, en què la presidència és merament honorària, honorífica, rotatòria fins i tot? Per què? Per què, si és un ens prestacional? Em diran vostès: “Sempre hi ha política a les decisions”. És evident. Per què? Posem un exemple. Si el consell comarcal, des d’una visió merament empresarial, ha de decidir com es recullen les escombraries a Bellmunt del Priorat –que és el meu poble–, pel volum de població, segurament caldria fer-ho una vegada cada quinze dies, per criteris merament econòmics. Evidentment, al consell d’alcaldes l’estructura política ha de ponderar altres interessos i ha de vetllar perquè això no sigui així. Però potser, el que no cal, com ara passa, és que es reculli la brossa cada dia. Potser a l’estiu sí, potser a l’hivern cada tres dies és possible i suficient. Per tant, aquesta idea de política, economia o empresa, aquesta idea d’un paper del president més institucional i un paper del gerent més prestacional, i un consell d’alcaldes com a consell d’administració que controla la gestió i que, si convé, no li aprova la gestió al gerent, seria suficient, segurament, per a garantir que no tot ho deixéssim a mans del criteri econòmic i, per tant, també garantir els interessos de la població dels diferents pobles i ciutats de Catalunya.

Tornant a la qüestió del ple, consell d’alcaldes i alcaldesses; ja m’hi he referit, però volia acabar amb dues idees més sobre això. El consell comarcal (en el nostre avantprojecte s’apuntava, en el projecte de llei de Governos locals no es contempla), també podria ser un ens de caràcter administratiu; és a dir, el projecte de llei de Governos locals vol reconduir mancomunitats, consorcis, etcètera, i una fórmula seria fer-ho a través dels consells comarcals. No sé si seria fàcil. Però si és cert que molts consorcis i mancomunitats es van fer moltes vegades en contra del consell comarcal per raons de caràcter polític i ideològic; crec que això ara ha evolucionat, som més madurs i coincidim en què hem d’anar simplificant el model i suprimint ens que poden ser duplicats. Certament ens podem trobar en alguns casos amb necessitats que no siguin comuns a tota la comarca, sinó de determinats municipis, i tenir per a satisfer aquestes necessitats agrupacions, mancomunitats. Poden ser-hi. El que no té molt de sentit és que hi hagi estructures administratives paral·leles. No cal que hi hagi gerent de la mancomunitat un; gerent del consorci dos; gerent..., no. Pot haver-hi una mancomunitat amb

uns òrgans de govern de la mancomunitat, però la secretaria i la gerència poden ser, perfectament, les del consell comarcal.

I l'última cosa que els volia apuntar com a proposta de reflexió –també ho ha dit el doctor Font– i aquí acabo la meva exposició. Quin paper –que és més cosa de vostès, els geògrafs– ha de tenir la comarca a la futura –no sé si la veurem tots– llei electoral? És clar que la província és gran, segurament la veuria possiblement també ho és. Alguna manera hem de trobar per a vertebrar millor la representació i, segurament, la comarca o els districtes de la ciutat de Barcelona ens hi podrien ajudar.