

Conclusions i cloenda de la jornada

Jesús Burgueño, Xavier Forcadell i Josep Oliveras

Conclusions

Jesús Burgueño

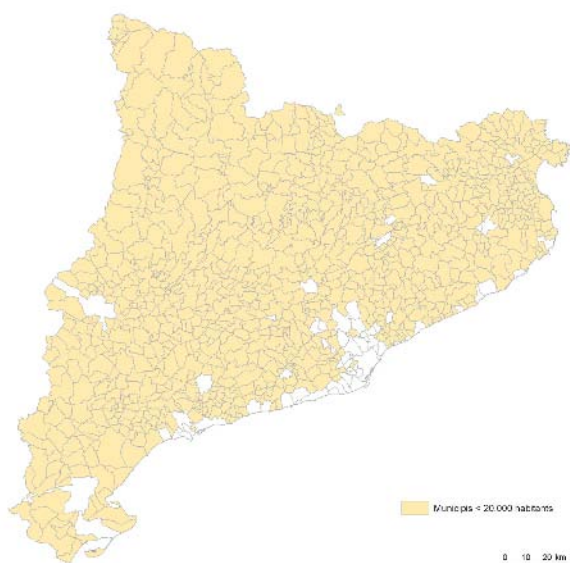
*Departament de Geografia i Sociologia
Universitat de Lleida
burgue@geosoc.udl.cat*

El meu paper aquí és realment complicat, per motius diversos, entre d'altres el cansament o l'acumulació d'informació prèvia en aquest moment, que exigeix que sigui moderat en l'ús de la paraula, i així ho procuraré fer. I complicat perquè s'han dit moltes coses i pretendre que de forma gairebé improvisada elabori unes conclusions que assumeixin diversos posicionaments tampoc no seria possible. Per tant el que faré serà explicar algun criteri que ha sortit en les diverses intervencions, alguna idea compartida per diversos ponents o afegir elements per al debat, per part meua.

Com a rerefons de la intervenció situo el mapa (fig. 1), prou explícit, dels "només" 883 municipis (el 93,2%) que a Catalunya no assoleixen el nivell de 20.000 habitants que aquesta llei (aprovada el 27 de desembre i publicada al BOE el dia 30, intentant evitar el dia dels sants Innocents perquè no se'n fes broma, però que realment és una innocentada) que ha colpit el món local d'una forma brutal. Aquests són els municipis que no arriben als 20.000 hab., que implícitament la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL) (la reforma legislativa local que ateny diversos camps: hisendes locals, règim local, etc.) estableix com el llindar en el qual els municipis podrien fer realment la seva sense dependre de nivells superiors. La qual cosa no deixa

de tenir algun element aprofitable. Encara que la llei s'inspiri (com s'ha dit des de bon començament de la jornada) en uns principis realment nefastos: de centralització, de desconfiança cap al món local, de prioritat absoluta per la comptabilitat però en el sentit administratiu més roí, de ser gasius en els recursos buscant prioritats que no són les dels serveis públics. Malgrat tot això sempre, és clar, en totes les lleis hi ha punts de racionalitat, elements aprofitables que crec que s'haurà d'intentar (si és l'estructura legal que es mantindrà durant un temps molt indefinit) adaptar-s'hi o trampejar –diguem-ho com vulguem– en els anys immediats.

Figura 1. Municipis catalans amb menys de 20.000 habitants



Avui s'ha dibuixat un entorn (no és cap descobriment) de crisi. Però una crisi –abans se n'ha dit el gir copernicà i realment és això– sistèmica; una crisi de l'estructura local però en un marc molt global, especialment, és clar, arrencant de la crisi econòmica, i de la crisi que a nivell polític va implicar (també s'ha dit en les últimes ponències, especialment) l'ensorrament del model d'organització territorial que s'havia anat construint i previst a l'Estatut; amb la sentència del Tribunal Constitucional tot això s'ensorra i ens deixa realment KO. En bona part estem intentant recuperar-nos d'aquest xoc. La LRSAL s'afegeix a aquest context de sotragada. A més, el procés sobiranista ens deixa en una situació d'*impasse*, perquè podríem tenir la temptació de pensar que els canvis legislatius aviat ja els farem nosaltres sols, i d'una manera tan radical que no paga la pena d'esmerçar esforços pel camí per aconseguir altres objectius més modestos.

És un terrabastall la situació actual. I davant d'això el projecte de Llei de governs locals que es troba al Parlament sembla un instrument insuficient, en alguns aspectes ingenu, una mica fora del temps; jo crec que els propis redactors del projecte també són conscients d'aquesta situació.

En tot cas, en aquesta situació de crisi tan profunda semblaria que el mapa local hauria d'haver sofert una poda; s'hauria d'haver esporgat en aquests sis anys de crisi en diversos ordres. Però el balanç de les previsions legals en aquest terreny, el balanç de les podes és força minso. Per exemple, en el que s'han posat d'acord les dues legislacions –una en curs al Parlament i l'altra ja aprovada– és que hem d'apujar el llistó per a noves segregacions municipals; hi ha una certa disputa a veure on i qui l'apuja més: l'Estat l'ha situat en 5.000 habitants i el projecte de la Generalitat el puja a 10.000 hab. Bé, això és així fins que no arriba una llei particular de creació d'un municipi, que tothom està d'acord que no s'ajusta a la llei però que es creu necessari crear. En principi aquesta és una de les previsions que tenim noves: la previsió que no hi hauran més municipis.

Altres previsions: un caràcter fiscalitzador respecte mancomunitats, consorcis, entitats municipals descentralitzades (EMD), en el sentit que la no presentació reiterada dels comptes en seria causa de dissolució. És a dir, no es dissolen aquests ens locals o aquestes figures de col·laboració, però es vol posar els mitjans perquè realment morin d'inanició, que desapareguin. Això també seria una de les aportacions en aquest sentit de fer la poda. També es pot dir que no hi hauran noves EMD amb les noves previsions, si més no aquelles que no hagin estat a temps d'iniciar el seu procés de creació. Però tampoc no se suprimeixen les que actualment existeixen.

Hi ha un consens –i això és una novetat que a mi em sembla positiva– a incentivar les fusions municipals, amb mesures concretes de més finançament en el cas de la Llei estatal. Tot allò que sigui intentar que des de la base es facin aquests acords em sembla bé. Naturalment els ajuntaments no es faran mai un procés d'harakiri, de fusió municipal, si no hi ha incentius al darrera, si no es veu que s'hi guanya; en aquest terreny s'hi ha de treballar molt més.

Hi ha la previsió de suprimir el Consell Comarcal del Barcelonès –el que sorprèn és que això encara ara sigui una previsió. Això implícitament ja figurava en aquell informe de l'any 2000: que en l'entorn metropolità de Barcelona s'havia de racionalitzar la presència de tants nivells d'administració. De moment és encara una previsió, la de suprimir el Consell Comarcal del Barcelonès, que alhora implicaria la redefinició del Baix Llobregat i que de retruc pot fer realitat una altra de les propostes d'aquell informe de fa 14 anys: fer que el Baix Llobregat es transformi en la comarca de Martorell. Vés per on, però indirectament podia passar això.

Hi ha també la previsió que no hi hagi cap comarca nova que no arribi a 15.000 habitants (una mica més baix que la frontera estatal de 20.000). Sem-

pre que es defineix un llinar de població penses: i què fem d'aquells ens que no arriben a 15.000 habitants. Suprimim la Terra Alta? Suprimim la Val d'Aran? És evident que no. Les fórmules d'una xifra de població concreta per prendre aquestes decisions no són convinents. Falta flexibilitat, i això s'ha dit a totes les ponències. L'esquema general de l'organització ha de tenir aquest gran principi.

També queden extingides les comunitats de municipis, però crec que no les trobarem a faltar perquè no ens havíem adonat gaire que hi fossin. Això també queda suprimit.

I en aquest procés de crisi s'ha dit, s'ha discutit, s'ha proposat en alguns moments, per una banda la supressió dels consells comarcals (que des de la taula s'ha vist amb recança, si bé amb matisos). Però també s'ha proposat per altra banda la desaparició de les diputacions, les quals finalment no només no s'han suprimit (tampoc en el cas de Catalunya), sinó que ans al contrari: es reforcen molt substancialment.

La conjuntura política catalana és clar que no és la idònia per a revisar l'organització territorial. Justament quan, en canvi, la publicació d'aquesta llei estatal aconsellaria fer-ho. La situació és realment una mica desesperant.

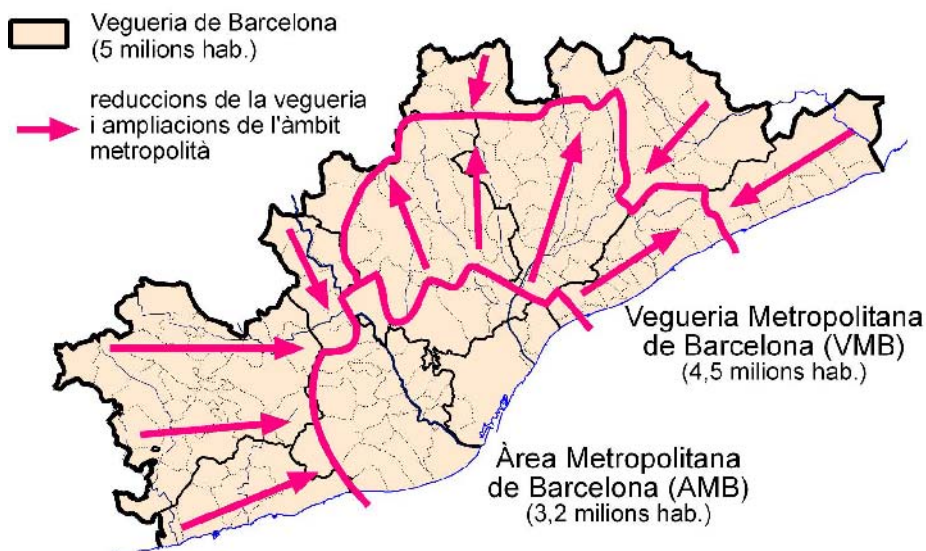
Malgrat tot, i seguint el fil de la última intervenció (d'en Jaume Renyer) jo crec que s'hauria d'intentar fer algunes coses que es vegi que siguin possibles, que siguin sensates i que aportin elements positius. El que s'ha comentat d'aprofitar l'esclatxa de l'àrea metropolitana per resoldre el reconeixement, la creació de la vegueria del Camp de Tarragona em sembla una excel·lent idea.

El següent mapa (fig. 2), del 2010, correspon a quan encara no s'havien aprovat les lleis de vegueries i de l'àrea metropolitana de Barcelona. En abordar aquestes dues grans decisions d'organització calia haver-se pensat bé el seu encaix metropolità. No sembla sensat que en aquest context de crisi no s'hagi reivindicat la simplificació administrativa: intentar evitar que proliferin més ens intermedis del que pertoca. Si fos possible, estaria bé que els municipis tinguessin per damunt seu un sol ens local de referència. Entre altres coses per principi democràtic, per aclarir la responsabilitat política, de qui és la responsabilitat de cada cosa.

A la liberalitat amb què hem creat ens territorials a Catalunya jo crec que hi hem de posar fre, hem de fer autocrítica i repensar-nos-ho. I repensar l'Àrea Metropolitana vol dir que no sembla molt lògic que tingui l'àmbit geogràfic de l'any 1953. L'àrea metropolitana ara –ens diu l'Oriol– s'ha refrenat en la seva expansió, però és clar que a hores d'ara ja és absolutament consolidada la pertinença a aquesta realitat metropolitana de bona part del Vallès i, si més no, de la meitat del Maresme. Pensar que el continent, que el dibuix de l'àrea metropolitana de l'any 53, 60 anys més tard continua sent el dibuix vàlid... Primer que no és veritat, i segon que estem perdent l'oportunitat d'intentar simplificar i fer que en compte de tenir la seqüència *diputació/vegueria/àrea metropolitana/consells comarcals* tinguem per damunt dels municipis només un

ens local bàsic, diguem-ne vegueria o diguem-ne vegueria metropolitana de Barcelona. Per tant, hi ha idees i s'han d'intentar trobar esclotxes, en aquest marc legislatiu tan rígid, per tal d'avançar.

Figura 2. Una proposta de modificació de l'àmbit metropolità



I poso un altre exemple d'una cosa molt més banal, molt més senzilla, que semblaria molt més fàcil d'aconseguir però que el Parlament de Catalunya va passar pel tràmit i va rebutjar: que és proposar a l'Estat que reformi la Llei electoral pel que fa a les diputacions per tal que les circumscripcions (més que circumscripcions els àmbits pels quals surten "escollits" els diputats de la Diputació) siguin les comarques en el cas de Catalunya, i no siguin els partits judicials que en molts casos són inclús anteriors a la mort de Franco. Això va passar pel Parlament i es va descartar. Era perfectament possible; és *peccata minuta*. Per què no s'intenta negociar, obtenir millores en la realitat administrativa?

En tot cas aquestes idees noves, aquest intent de fer un país nou –que d'una manera o una altra l'hem de fer–, han de partir d'alguns principis. El gran absent de la nova legislació és el principi de subsidiarietat. Tants anys que havíem proclamat que allò que es pugui fer en un nivell més pròxim al ciutadà no vagi més cap amunt... això s'ha de reivindicar completament. Si realment ha d'anar el servei cap a l'ens intermedi, que hi vagi, però si es pot prestar a nivell municipal aquest és el seu marc natural. Per tant aquest principi per a mi continua plenament vigent.

S'ha de reivindicar el municipi fort, municipis amb competències, amb finançament (que és l'assignatura sempre pendent), amb capacitat d'actuació...

En les ponències municipals no s'ha fet una proposta en absolut de cap a on caldria anar en el mapa municipal. Jo crec que s'han de fer propostes; crec que no és indiferent el seu disseny. És veritat que trobes que el mateix mapa municipal acaba servint per a diversos enfocaments, per a diverses polítiques, inclús ideològicament confrontades. Però no totes les solucions són igualment bones. És millor que el mapa municipal s'acosti a les realitats urbanístiques, a les realitats viscudes, de relació entre la gent; que allà on hi ha un continu urbà es busqui resoldre-ho, que allà on la ciutat que exerceix de capital de rodalia té un terme molt petit (i a vegades fins i tot completament envoltat per un altre municipi molt més extens però molt menys poblat, que condiciona el creixement d'aquella població) es dibuixi un nou terme municipal. És a dir: hi ha moltes coses del mapa municipal que sense fer cap revolució, simplement intentant d'anar posant seny i endreçar una mica la casa, es podrien fer. No m'agradaria –i menys com a geògraf– que es traslladés el missatge que això del mapa municipal tant li fa. El mapa municipal és millorable, és manifestament millorable.

Principi de simplificació administrativa; ara ho dic en un altre sentit: si som liberals (i sembla que anem cap aquí) pel que fa al nombre de vegueries (la del Penedès sembla que té un consens molt gran) hauríem de ser molt moderats en el tema dels consells comarcals. I pensar si realment té lògica que havent-hi moltes vegueries això no ha d'afectar el mapa de comarques. En algun moment s'havia parlat de 5 vegueries, després de 6, ara ja són 7, i si afegim encara l'excepció de la Val d'Aran... això se'ns està, no diré sortint de mare, però sí que s'està fent incompatible que per una banda tinguem moltes vegueries i per una altra els consells comarcals. El cas del Camp de Tarragona em sembla un exemple molt correcte: quan existeixi la vegueria, tindran sentit comarques com l'Alt Camp, el Baix Camp i el Tarragonès?

Flexibilitat. Model territorial flexible. No per a tot els municipis han d'estar encaixats en el mateix ens. I això pot tenir fórmules molt diverses; per exemple, aquests municipis de més de 20.000 hab. poden tenir un encaix dins els ens superiors molt més lliure, poden fer ranxo a part, almenys a molts efectes.

El tema electoral s'ha apuntat en alguna intervenció, però no en el sentit que ara vull destacar: jo reivindicaria que hi ha d'haver una identificació per part del ciutadà de qui és el responsable de cada servei i això ens porta cap al tema de l'elecció directa, que no ens atrevim mai a abordar. Sempre amb flexibilitat; és a dir, les solucions que articulem per a l'Alt Pirineu és clar que seran unes d'específiques; en el cas de l'Alt Pirineu els consells comarcals elegits directament em sembla que serien una bona eina, i potser millor eina que la vegueria. Igualment, en el cas de la vegueria metropolitana de Barcelona faria falta una altra configuració i possiblement, inclús per viabilitat política de Catalunya, no està malament el sistema electoral actual, o un altre de similar, en el sentit que sigui un sistema indirecte. Però en la resta de vegueries: per què no establir un sistema d'elecció directa? Per a uns ens que, a més a més, a

partir d'ara resulta que s'ocuparan de coses tan quotidianes i tan properes al ciutadà com són els carrers, l'enllumenat, l'abastament d'aigua, etc.

És clar que la llei estatal té una voluntat claríssima d'invasió competencial, de centralització, amb un discurs realment lesiu per als interessos locals. Això està fora de dubtes i hi coincideixen totes les intervencions. Però crec que també ens fan falta alguns posicionaments per part nostra: ens cal plantejar alternatives. Dins d'aquest marc legal, trobar-hi alguna petita utopia factible; malgrat tot, intentar aconseguir una certa racionalització del nostre mapa politicoadministratiu.

Jo crec que tindria sentit que en el nostre petit país els municipis tinguessin un sol ens intermedi bàsic i de referència, la qual cosa no nega l'existència de res sinó que ho integra. Que els consells comarcals s'hi trobessin orgànicament dins de les diputacions (o diguem-ne consells de vegueria).

L'organització del territori no l'acabem de definir, no només els geògrafs sinó també els juristes. Portem molts anys donant-li voltes al tema perquè el nostre país tampoc no s'ha acabat de construir, de trobar un marc legal que li permeti prendre les decisions amb més llibertat i amb totes les cartes a la mà: des de les hisendes fins el sistema electoral. Per tant, crec que hi ha una cosa segura: d'organització territorial continuarem parlant en properes jornades.



Jesús Burgueño, Josep Oliveras i Xavier Forcadell
Foto: Òscar Ferrer

Cloenda

Xavier Forcadell

Coordinador general de la Diputació de Barcelona

Per cloure aquesta jornada els voldria fer només dues reflexions, una d'ordre pràctic i una d'ordre teòric o programàtic. La primera es refereix al fet que les ponències que aquest matí hem pogut seguir han estat gravades i seran penjades al web de la Diputació, per tal que puguin arribar a les persones que per diferents motius avui no ens hagin pogut acompanyar, però estiguin interessades en el seu contingut, i, a més, per tal que romanguin amb la finalitat que els que les hem compartit puguem amb posterioritat recuperar els continguts que en un moment donat ens pugui interessar escoltar de nou. Per tant, els convido a tots a divulgar i estendre, per mitjà de les noves tecnologies, l'anàlisi i les propostes que aquest matí hem compartit i revistar en qualsevol moment el seu contingut. La segona reflexió es refereix a la posició de la Diputació respecte al nou paper que la LRSAL (Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local) vol donar a les diputacions. En el cas de la Diputació de Barcelona tant els electes com estructura directiva que tinc l'honor de coordinar coincideixen a observar amb molta prevenció aquest paper. El propi President de la Diputació en el seu discurs d'investidura ja va esmentar la seva voluntat de poder desenvolupar al màxim el Govern Local que dibuixa i projecta l'Estatut, i cal dir, que ens molts aspectes, aquest divergeix del que sembla imposar-nos la LRSAL. La Diputació voldria un ple desenvolupament del govern local mitjançant els nostres propis instruments, respectuós amb l'autonomia municipal i des d'una posició singular i diferenciada del model provincial que la LRSAL perpetua i vol potenciar.

Fa uns anys i davant la imminència de les darreres eleccions locals i la constitució de les noves corporacions provincials alguns companys vàrem compartir i veure amb bons ulls la mesura impulsada pel Govern de la Generalitat de posposar el simple canvi de nom de les diputacions pel de consells de vegueria, com es preveia a la Disposició transitòria primera de la Llei de vegueries. Semblava que aquesta mesura, sense altres continguts, ni canvis substancials en el model territorial podria ser una mesura buida, gairebé merament decorativa i per tant, en un context de crisi com el que ja es donava al 2011, prescindible. Avui, uns anys més tard, no estic tant segur que aquella mesura, que segurament era molt raonable des de punt de vista de la racionalitat administrativa, fos la millor. A la vista del contingut de la LRSAL i d'altres disposicions normatives que als darrers temps han afectat als governs locals del nostre país, em fa l'efecte que ni que només fos possible en aquest

moment el canvi de nom de l'ens de govern provincial, aquest simple gest potser ens podria obrir la porta a la defensa d'una posició singular de les diputacions catalanes i per tant del seu paper i de la seva relació amb els municipis i els ciutadans del seu àmbit territorial. Em refereixo amb això a aquell element diferencial que hom copsa quan relacionant-se amb les diputacions basques apareix indefectiblement la dicotomia entre diputacions forals i diputacions de "régimen común".

Sigui com sigui la Diputació no té davant la reforma del règim local altra voluntat que la d'acompanyar als ajuntaments. Tal i com va dir el president de la Mancomunitat, Enric Prat de la Riba, "...no hem fet la mancomunitat per fer una diputació més gran..." sinó per a dotar al país d'una nova institució d'autogovern. La Diputació de Barcelona no aspira a prestar directament ni a coordinar des d'una posició de preeminència els serveis municipals en els termes de la LRSAL. Aspira a una millor distribució de serveis en el conjunt del seu territori, especialment allà on es més necessari, com a les comarques interiors del país, i en aquest propòsit hi poden tenir un especial paper les institucions comarcals. La presència de la diputació en el territori (la seva descentralització) s'hauria segurament d'articular sobre la base comarcal, fent dels consells comarcals un instrument d'aquesta descentralització en favor dels municipis. Aquest propòsit no té encara un reflex legal però la Diputació de Barcelona pretén al menys actuar de forma coherent amb el mateix. Un exemple el tenim en la recent creació d'una Oficina del petit municipi, adreçada a atendre de forma especial les necessitats dels municipis de menys de 1.000 habitants, no per la via de la suplència, no per la via de la imposició, sinó per la de la col·laboració específica, ajustada a la singularitat d'aquest municipis (94 dels 307 que hi ha en el conjunt del seu territori). Aquesta tasca entronca amb la missió històrica de la diputació, que desitgem continuar i incrementar en la mesura del possible.

Per part meva res més, agraeixo novament a la Societat Catalana de Geografia i l'Institut d'Estudis Catalans la oportunitat de compartir en aquest marc les reflexions de juristes i geògrafs sobre l'organització territorial. L'èxit de la jornada ens esperona a continuar treballant en comú i obrir la porta a noves col·laboracions amb aquella voluntat plural i inclusiva a la qual em referia a l'inici del matí.

Josep Oliveras

President de la Societat Catalana de Geografia

En primer lloc vull donar una altra vegada les gràcies a la Diputació per la seva col·laboració i als ponents per les seves reflexions. Alguns d'ells han posat sobre la taula idees noves, propostes que potser avui ens poden semblar més o menys encertades, més o menys realitzables, però d'entrada el mer fet de posar-les sobre la taula, de debatre-les ja té un valor.

En un aspecte com el que ens ocupa és molt difícil fer *tabula rasa*, els canvis radicals en la organització de l'Administració es donen només en processos revolucionaris i aquests tenen lloc només de tant en tant al llarg de la història. La situació actual és complexa i segurament no és fàcil dur a la realitat determinades propostes de les que aquí s'han fet. Però és important plantejar-les, fer que arribin als ciutadans i als partits polítics, i treballar amb coherència per avançar en la construcció d'un país cohesionat i equilibrat territorialment.

Per acabar simplement els convido a compartir amb la Societat Catalana de Geografia altres activitats d'estudi, de reflexió o de divulgació sobre els temes que atenyen al territori.