

Presentació

El 2 de febrer de 2010, el Consell de Govern de la Generalitat ha acordat elevar al Parlament dos projectes de llei referits a l'organització territorial de Catalunya: la Llei de vegueries i la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Aquest acord governamental situa en l'agenda legislativa immediata de Catalunya (entemem que d'una manera definitiva) la qüestió de l'organització territorial, que sempre ha estat objecte d'estudi, reflexió, proposta i debat des de la Geografia, com també des d'altres ciències socials. Resulta, doncs, ben evident l'oportunitat d'aquest número monogràfic de *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*.

Tanmateix, la coincidència en el temps entre la publicació d'aquest monogràfic i el corresponent debat parlamentari ha estat totalment casual. Quan a començaments de 2009 la Junta de Govern de la SCG va convidar diversos socis que en algun moment havien contribuït al debat sobre l'organització territorial a col·laborar en aquest número especial, ningú no imaginava que el tema pogués esdevenir objecte de debat viu i actual, tot i que l'Estatut preveu la creació de les vegueries i la substitució de les diputacions per consells de vegueria, i també malgrat que l'elaboració d'una proposta era un compromís electoral i programàtic dels tres partits del Govern i també de CiU. Més aviat tot convidava llavors a considerar que la legislatura es clouria sense cap avenç significatiu en aquest tema tantes vegades ajornat: la dilatada espera d'una sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut que també podria afectar el mateix concepte de vegueria;¹ la crisi econòmica, ara esgrimida per l'oposició com a raó suficient per oblidar-se del tema; la si més no aparent

1. Vegeu el recurs del PP presentat al TC contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya a: <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf> i en particular les pàgines 71-74, 249-252 i 274-276. Sobre l'encaix constitucional de les vegueries, a banda d'altres textos i aportacions que són objecte de comentari específic en diversos apartats d'aquest número, creiem oportú ressenyar també l'article de Joaquín Tornos i Ricard Gracia-Retortillo, "La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Catalunya", en l'*Anuario del Gobierno Local 2008* dirigit per Tomàs Font i Alfredo Galán (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, p. 75-116).

manca de sintonia i d'implicació personal del president Montilla en l'afer; l'experiència acumulada en l'anterior legislatura del tripartit, que entre altres coses posà de manifest una contundent hostilitat de les diputacions provincials, i en particular de la de Barcelona; els recels d'alguns sectors del partit majoritari del Govern amb el projecte²... És cert que els responsables del Departament de Governació parlaven d'uns estudis previs i d'un full de ruta dirigit a l'establiment de les vegueries,³ però tot plegat semblava massa inconcret i volàtil.

¿Quina conjunció de factors ha permès desencallar finalment la qüestió territorial i engegar una iniciativa legislativa, certament de mínims, però que al capdavant ha de permetre –sens dubte mitjançant un llarg i complex procés legal i polític– emprendre la transició de les 4 províncies envers les –en principi– 7 vegueries? En aquest canvi de perspectiva és molt possible que hagi tingut una gran importància l'assumpció, per part de la classe política, de la necessitat de governar i legislar amb un mínim d'ambició de país. Al neguit per la manca de sintonia entre les aspiracions de Catalunya i la resposta rebuda des d'Espanya (concretada en l'esperada sentència del TC) s'han afegit la mateixa crisi econòmica i els casos de corrupció i malversació de diners públics, que han dibuixat un panorama social de profund desinterès i desafecció envers la política. La presa de consciència de la situació anímica –del baix to vital, podríem dir– de la societat catalana s'ha traduït, entre altres coses, en l'activació, en primera instància, de la llei electoral, una de les dues grans lleis que havien d'acompanyar l'Estatut en la legislatura anterior.⁴ Ara veiem que no només aquesta tramitació experimentarà un cop d'accelerador, sinó que també la llei de vegueries va experimentar un decisiu impuls. Tot i els estudis previs, l'avantprojecte elaborat pel Departament que presideix Jordi Ausàs evidenciava una certa improvisació: realment no semblava el fruit madur de tres anys de meditada elaboració jurídica, negociació i càlculs financers. Bona prova n'és el mecanisme de designació de les capitals de vegueria, que ha estat modificat de soca-rel en la versió final; assenyadament s'ha traspassat la responsabilitat dels propis consells de vegueria al Parlament.

2. Vegeu, a tall d'exemple, la intervenció de la diputada Judith Carreras en el debat "L'organització territorial de Catalunya: els pobles, la base de l'equilibri", celebrat per la Fundació del Món Rural a Sant Benet de Bages el 12-II-2008 (www.fmr.cat).

3. Vegeu en el mateix debat la intervenció del conseller Joan Puigcercós, així com la pessimista opinió de J. Burgueño, que no dubtava a qualificar la qüestió de l'organització territorial com un "fracàs polític d'ordre majúscul" de Catalunya. Vegeu igualment les dades que en aquest mateix número de *Treballs* aporta Oriol Nel·lo en relació a l'avantprojecte de llei que inicialment s'anomenava *de transició de les diputacions a les vegueries*, la memòria del qual fou aprovada pel Govern el juliol del 2008.

4. Sens dubte també va contribuir-hi la iniciativa legislativa popular impulsada per Ciutadans pel Canvi, entrada al Parlament el 9 de febrer de 2009. Molt abans, el Departament de Governació havia confiat a una comissió de sis experts presidida per Josep M. Colomer l'elaboració d'una proposta, feta pública el juny de 2007. Tanmateix, la ponència conjunta del Parlament per a l'elaboració d'una proposta de llei electoral no es constituí fins el 20 de novembre de 2009. El 12 de febrer de 2010 expressà la impossibilitat d'arribar a un consens mínim sobre el repartiment territorial d'escons.

No endebades un col·laborador d'aquest mateix número de *Treballs* va titllar l'avantprojecte d'"extemporani, tímid i dolent".⁵ Per la seva part, el Col·legi de Geògrafs va presentar observacions crítiques a l'avantprojecte en el període d'informació pública, tot i expressar també "satisfacció pel fet que es comenci a emprendre el procés per a la reforma de l'organització territorial a Catalunya". És innegable que el text del projecte de Llei de vegueries que ha arribat al Parlament constitueix una clara millora, un punt de partida més sòlid i amb més potencialitats.

Una altra circumstància contribuï de forma important a la conjunció astral favorable a la Llei de vegueries: la necessitat de desencallar en paral·lel la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, llargament reclamada pels successius alcaldes de Barcelona i igualment frustrada en la primera legislatura del tripartit. L'alcalde Hereu havia après la lliçó: si es volia anar endavant amb l'AMB calia anar del bracet amb les vegueries. Això i també la implicació del president de la Generalitat en el projecte de vegueries, deu explicar que s'hagi desactivat l'oposició de la Diputació de Barcelona, només expressada de forma contundent en el moment inicial d'al·legacions a l'avantprojecte. Les protestes més vives envers la Llei de vegueries i amb més ressò mediàtic no han sorgit pas aquest cop des de Barcelona, sinó que han estat encapçalades pels alcaldes de Lleida (per la "pèrdua" del Pirineu) i de Tarragona (per la capitalitat), així com pel Conselh Generau d'Aran, que reclama esdevenir una mena de vegueria.

Mal que sigui de forma tardana, amb mancances i amb una sorprenent –i reiterada– manca de pedagogia sobre els beneficis potencials de les vegueries, la qüestió de l'organització territorial ha tornat a la palestra política, i de quina manera!

Es comença així, a desfer un embull iniciat ara fa justament dos-cents anys, quan les autoritats napoleòniques establiren per primera vegada una divisió del Principat en quatre departaments. Concretament, el 17 d'abril de 1810 el govern de Josep I establí una divisió d'Espanya en 38 prefectures, entre elles les de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Així doncs es pot afirmar que ara fa dos segles de l'establiment del model provincial encara vigent; si bé aquell primer episodi fou un assaig simbòlic i efímer, el cert és que la tria de les quatre capitals catalanes esdevindria definitiva al cap de pocs anys (divisions provincials de 1822 i 1833). Convé fer memòria que aquest nombre tan reduït de províncies va ser vist amb recança des de Catalunya, atès que la divisió administrativa anterior presentava un fraccionament molt superior (13 corregiments més l'Aran) i no es devia considerar gaire adaptable a la realitat geogràfica catalana un nombre tan reduït de demarcacions. En aquest sentit, és molt significatiu que la Diputació de Catalunya proposés el 1820 (abans de l'inici del debat de la primera divisió provincial constitucional) organitzar el nostre país en 6 districtes.

5. R. Casadevall, "Per una capital moderna", *El Punt*, Tarragona, 22-XII-2009.

L'any 2010 representa també per a la Societat Catalana de Geografia una fita temporal molt significativa: s'escau el 75è aniversari de la nostra existència com a entitat. Efectivament, la SCG, filial de l'Institut d'Estudis Catalans constituïda el 20 de maig de 1935, ha aconseguit enfilar el segle XXI amb una raonable bona salut, que es reflecteix en el nombre i la qualitat de les activitats científiques desenvolupades, gràcies a l'esforç de tantes persones i gràcies també a la identificació i complicitat dels nostres 400 associats.

És oportú recordar que el tema de l'organització territorial de Catalunya sempre ha estat present en les preocupacions de bon nombre dels fundadors i directius de la nostra Societat i en diverses activitats realitzades: jornades, conferències, sortides i publicacions. Entre els vint-i-set socis fundadors trobem diversos noms amb destacades aportacions al debat territorial; uns quants havien tingut alguna relació amb la Ponència de la divisió territorial: Pere Blasi, Artur Dasca, Josep Iglésies, Miquel Santaló, Vicenç Turell i Pau Vila; altres havien fet anteriorment alguna aportació remarcable al debat comarcal (Marià Faura i Gonçal de Reparaz) i d'altres, finalment hi intervindrien alguns anys més tard (Lluís Solé i Marc-Aureli Vila). La primera Junta de Govern de la Societat (1935-1939) comptava com a president i secretari amb el mateix tàndem que havia desenvolupat idèntiques tasques en la Ponència de la Generalitat republicana: Pau Vila i Josep Iglésies, respectivament. Després de la desfeta de la guerra, Iglésies romangué com a secretari i ànima de l'entitat fins l'any 1963 i encara anys després en fou president (1970-1972). Pere Blasi, autor de dues formulacions de divisió comarcal (1922 i 1954) fou vicepresident de la Societat des del començament i fins a la seva mort, el 1961. Lluís Solé i Sabarís, autor d'un cèlebre assaig sobre el concepte de regió geogràfica, presidí la Societat entre 1973 i 1981. L'enyorat Lluís Casassas, coautor de la proposta més agosarada i innovadora de nova divisió territorial (amb J. Clusa, 1981), presidí la SCG entre 1986 i 1991. Ens estalviem d'assenyalar la dedicació d'altres membres de la SCG en actiu en la temàtica que ens ocupa; aquest mateix recull ja en dóna prou eloqüent testimoni. Per tot això entenem que estava plenament justificat que una de les fites del 75è aniversari de la SCG fos la publicació d'aquest aplec de reflexions sobre l'organització territorial.

Sense proposar-nos-ho de forma explícita, entre articles, conferències, notes i documents, el present recull permet al lector fer un acurat recorregut per la trajectòria històrica dels debats i propostes d'organització territorial d'ençà la II República. D'entrada, en l'apartat "Notes i documentació" es dóna a conèixer el primer projecte de Llei d'organització territorial elaborat l'any 1934, i que els Fets d'Octubre deixaren arraconat en un calaix fins l'esclat de la guerra (J. Burgueño). Altres contribucions ens parlen del nostre primer president i cap visible de la Ponència de la divisió territorial, Pau Vila, de la seva biografia (J. Vilà-Valentí) i del fons documental que conserva la Cartoteca de Catalunya (M. C. Montaner); també es recorda a un altre dels fundadors de la Societat,

el poc conegut enginyer Lluís Creus i Vidal, també autor d'una proposta de divisió territorial de Catalunya en 9 regions (M. Cuxart).

Jesús Burgueño cerca les arrels de l'actual mapa de 7 vegueries en els antecedents republicans i en el debat polític d'ençà la transició, tot posant de relleu l'aportació d'Enric Lluch, vicepresident de la SCG en 1970-1972. Enric Mendizàbal revisa d'altres aportacions, entre elles les elaborades els anys vuitanta, com ara els treballs de Pilar Riera sobre la xarxa urbana o la revolucionària proposta d'organització territorial de Lluís Casassas i Joaquim Clusa. Entre la documentació recopilada s'aporten dues propostes d'organització territorial; la primera en un breu informe adreçat a la Comissió de Delimitació Territorial i signat, l'abril de 1989, per L. Casassas i J. Vilà-Valentí; la segona, feta per un equip de geògrafs dirigit pel propi Lluís Casassas i, en esdevenir la seva mort, pel seu fill Jordi, com a conclusió d'un ampli informe lliurat a la Diputació de Barcelona l'any 1994. Dues vegueries han merescut sengles reflexions particulars: l'Alt Pirineu (Antoni F. Tulla) i la Catalunya Central (Xavier Oliveras); ambdós treballs, però, transcendeixen l'estricta perspectiva local. Xavier Sanclimens explica, amb ple coneixement de causa, els treballs de la comissió d'organització territorial desenvolupats durant la legislatura presidida per Pasqual Maragall. Ja situats en la present legislatura, Oriol Nel-lo realitza un balanç legislatiu i analitza els progressos en la implantació efectiva del mapa de set àmbits a efectes de desconcentració de la Generalitat, d'ençà l'aprovació de l'Estatut. Robert Casadevall presenta una altra important novetat dels darrers anys en l'organització funcional del territori: l'establiment de 37 "governos territorials de salut"; l'autor remarca la manca de concordança amb la divisió comarcal. Igualment incloem la transcripció de la conferència sobre l'encaix jurídic de les vegueries que, l'octubre de 2007, impartí a la Societat el jurista Enric Argullol; així vam poder conèixer de primera mà els trets generals de l'informe que havia realitzat per encàrrec del llavors conseller de Governació, Joan Puigcercós; sens dubte els seus plantejaments devien ser útils en el disseny del full de ruta establert a la Llei de vegueries. Com ja hem assenyalat, la Llei de vegueries es tramitarà en paral·lel a la de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; en relació a aquesta entitat, Narcís Sastre hi presenta un assaig comparatiu amb la Greater London Authority. Un equip de la Universitat de Girona (Margarida Castañer, Obdúlia Gutiérrez i Joan Vicente) presenta els resultats bàsics de l'explotació de les dades de mobilitat laboral de 2001, una informació de gran interès geogràfic i que en els darrers anys ha inspirat més d'una proposta d'organització territorial. D'altra part, el cas català serveix de contrapunt per a presentar-nos el suggerent cas de Galícia (Valerià Paül i Miguel Pazos). Josep Oliveras aporta una reflexió general i compromesa sobre la problemàtica de l'organització territorial en els seus diversos nivells, inclòs el municipal. El projecte de Llei de vegueries, ara al Parlament, clou aquest llarg recorregut pel debat de les idees sobre organització territorial. Completen la revista les habituals cròniques de sortides d'estudi, en aquest cas deliberadament corresponents al cicle sobre "Les altres comarques",

així com dues ressenyes de llibres sobre l'organització del territori, amb les quals encetem una secció que neix amb voluntat de continuïtat a *Treballs*.

Enric Mendizàbal arriba a la conclusió que l'organització territorial de Catalunya és un problema irresoluble. La darrera fagonada de polèmica mediàtica ho confirmaria, però això no treu que unes propostes gaudeixin de més acceptació social i de consens polític i científic que d'altres, ni vol dir tampoc que la manca d'unanimitat legítimi la paràlisi política. Els geògrafs no tenim cap interès a romandre atrapats en un etern bucle temporal (com el meteoròleg televisiu de *El día de la marmota*) amb la qüestió territorial i més ens estimaríem que, en comptes del *dejà vu* de les velles polèmiques de campanar, observéssim que el país progressa en l'exercici de la seva autodefinició. És ben clar que les nostres discrepàncies com a geògrafs no ens fan els principals responsables que la qüestió territorial romanguí irresolta d'ençà l'època de Tarradellas, i per això creiem que ens pertoca donar un vot de confiança al Parlament i no posar pals a les rodes del procés legislatiu de transició de les províncies cap a les vegueries, ara tot just iniciat.

La Societat Catalana de Geografia és lloc de trobada de totes les opinions i de convivència de tots els geògrafs catalans; no té, per tant, ni una opinió oficial ni tampoc pren cap partit concret sobre l'organització territorial. Tanmateix, l'actual Junta de Govern de la SCG es complauria de saber que l'any 2035, quan altres geògrafs impulsin la celebració del centenari de la nostra institució, la divisió provincial de Catalunya ja no respondrà al patró establert per Javier de Burgos l'any 1833, sinó a les genuïnes necessitats i aspiracions d'un país que, responsable del seu destí, l'haurà transformat de bell nou per tal d'adaptar-la a la nostra escala geogràfica, amb l'objectiu de generar una més gran cohesió social i vertebració territorial.

Jesús Burgueño

PS: Entre la data de redacció dels textos inclosos a aquest número i el moment d'aparició final (estiu de 2010) haurà transcorregut, segons els casos, de cinc mesos fins a gairebé un any. Atès que aquest darrer mig any s'ha accelerat la presa de decisions i les negociacions al Parlament referides, directament o indirectament, als projectes de llei de vegueries i d'àrea metropolitana, molts autors haurien volgut refer o esmenar en profunditat les seves aportacions. Tanmateix el ritme, forçosament més lent, d'edició de la nostra revista fa impossible una absoluta actualització de continguts en la conjuntura actual del tema estudiat. Caldrà que el lector tingui en compte aquest fet i situï en el context de l'any 2009 (de fet és la data d'aquest número) la redacció dels articles.