

**TORT i DONADA, Joan; PAÛL i CARRIL, Valerià;  
MALUQUER i FERRER, Joan [ed.] (2008).  
*L'organització del territori, un repte per al  
segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat  
Catalana d'Estiu – Galerada, 664 p.**

Malgrat existir un debat obert des de fa dècades, l'organització territorial de Catalunya continua essent una qüestió fins a un cert punt pendent, que segueix evolucionant i generant debat entre un bon nombre de professionals interessats en el territori. Fou en aquest context que l'any 2006, tot coincidint amb els setanta anys de l'aprovació del mapa comarcal de la Generalitat republicana, tingueren lloc a Barcelona les *Jornades sobre l'organització territorial*. Les ponències i debats sorgits en aquella iniciativa, organitzada per la Universitat Catalana d'Estiu, són les que conformen, amb algunes enriquidores aportacions posteriors, el volum que aquí ressenyem.

Ens trobem, amb tota probabilitat, davant d'un treball fonamental per compilar, entendre i contextualitzar, de forma crítica, el perquè de les vicissituds a les quals han hagut de fer front els múltiples projectes sorgits des de diverses parts del territori, especialment en el decurs dels darrers anys. La diversitat d'autors que participen en l'obra és una garantia afegida per al lector, ja que s'hi combinen la majoria de grans especialistes del país amb les darreres aportacions d'alguns reconeguts autors estrangers.

El llibre va precedir d'un curt prefaci a càrrec de Joan Puigcercós, conseller de Governació i Administracions Públiques en el moment de l'edició del volum. Aquesta aportació serveix per certificar l'avinentsa del debat que vertebrà les Jornades, ja que s'hi expressa la voluntat del conseller de tirar endavant una nova divisió que posi fi als problemes existents: "l'actual model d'organització territorial de Catalunya presenta problemes importants" (p. 13). Al mateix temps, però, aquesta aportació posa de manifest al lector una de les primeres dificultats a les quals l'aplicació de l'organització territorial haurà de fer front: la manca de continuïtat de la màxima autoritat responsable de l'àrea. Significativament, les Jornades inicials, celebrades l'any 2006, van ser impulsades pel llavors conseller Joan Carretero i en els quatre anys transcorreguts des de llavors han estat cinc els consellers responsables d'aquesta àrea de govern.

També precedint el text trobem una breu justificació, a càrrec de Joandomènec Ros, en la qual s'exposa la gènesi de les Jornades, així com unes paraules preliminars dels editors del volum. En aquesta darrera part es defensa l'actualitat del tema, malgrat assenyalar que "la VIII legislatura no sembla respondre a les expectatives generades" (p. 35). Al mateix temps, la justificació reivindica la importància del debat, tot remarcant que no és una discussió localista, com alguns voldrien fer creure, sinó un debat ben viu en diversos països. Bona

mostra d'aquesta vitalitat és el resum que es fa de les novetats esdevingudes en matèria d'organització territorial des de la clausura de les Jornades fins al moment de la publicació del llibre.

Entrant ja en les aportacions dels diversos ponents, el volum s'articula en quatre àmbits, que respecten en bona mesura l'ordre que van tenir les intervencions originals. El primer àmbit té un caràcter introductori i es dedica bàsicament a Catalunya. En el segon es fa referència als reptes històrics heretats, en el tercer s'exposen algunes fórmules emergents i en el darrer es parla de les perspectives futures.

Concretament, el primer àmbit porta per títol "L'organització territorial de Catalunya avui". S'hi presenten tres ponències que serveixen per situar el lector en la problemàtica tractada. Significativament, el títol d'aquest apartat havia estat, en la reunió barcelonina, "La divisió del territori, una eterna *assignatura pendent*?", enunciat que amb tota justícia podria exercir de subtítol, ja que resumeix perfectament el contingut de les tres intervencions.

Joan Tort aporta una visió de caràcter teòric, en la qual s'analitzen alguns conceptes claus com ara territori i fronteres. En l'article s'exposen alguns dels principals corrents que han analitzat el tema. A tall d'exemple destaquem una interessant confrontació entre les idees de Cerdà i les exposades en la Carta d'Atenes. Aquesta introducció serveix de pretext per abordar la problemàtica de l'organització territorial i les repercussions que genera a nivell pràctic. L'autor es pregunta "si no és ja hora de deixar de banda certs discursos sobre identitats que cauen fàcilment en la demagògia i substituir-los per iniciatives que impliquen de debò la possibilitat de corregir problemes i disfuncions reals" (p. 76). Per solucionar aquesta situació Tort aposta en tot moment pel canvi, conclouent que "no hi ha raó per pensar que les coses no poden ni han de canviar" (p. 78).

Jesús Burgueño parteix d'una visió més contemporània, que analitza els principals corrents que han existit entorn a l'organització territorial de Catalunya. Inicia la presentació amb el restabliment de la Generalitat per centrar-se, bàsicament, en la VII legislatura (2003–2006). L'aportació de Burgueño, però, va més enllà i exposa una aposta concreta pel canvi en el mapa provincial. Una aposta que reapareixerà en la transcripció del debat que clogué les jornades, quan Joan Boada apuntà, tot referint-s'hi, "tècnicament, Déu n'hi do l'impecable que és, i és possible que políticament se li hagués fet més fàcil d'acceptar al govern central" (p. 653). Una aposta, per tant, factible, sempre que es donin els supòsits que el mateix autor assenyala: una interpretació generosa de l'Estatut i la Constitució, la voluntat política del govern de Madrid i una certa convivència entre províncies i vegueries.

En una línia similar a l'aportació anterior trobem l'article de Joaquim Ferret. L'autor coincideix amb Burgueño en la necessitat de limitar el nombre d'ens intermedis de l'administració. Tradicionalment havia existit l'obligació d'una coexistència de diversos nivells: les províncies, derivades de la Constitució, i les comarques, volgudes per l'Estatut del 1979. Aquesta situació ha experimentat

un canvi important amb el nou Estatut, on s'aposta per les vegueries en lloc de les comarques. Aquest canvi legislatiu podria deixar la porta oberta a la substitució de les províncies per les vegueries, sempre i quan la visió del Tribunal Constitucional abonés aquesta tesi.

El segon àmbit temàtic en què es divideix el llibre porta per títol "Més enllà de les inèrcies històriques, el repte de la gestió". En ell trobem quatre aportacions, tant d'autors catalans com forans, en les quals malgrat referències puntuals a alguns aspectes de caràcter històric, trobem un bon nombre d'actuacions concretes i propostes de futur.

Ramón Salanova centra el seu escrit a presentar el model territorial aragonès i el procés de comarcalització, que finalitzà l'any 2003 (amb l'assignatura pendent de la comarca de Saragossa). Davant la "resistència visceral que s'intueix de les poblacions afectades i llurs representants" (p. 127) a la reforma del mapa municipal, l'autor apunta la conveniència d'un nivell intermedi que reforci una estructura urbana on només vint municipis dels 730 que conformen l'Aragó superen els 5.000 habitants. Així mateix, el text serveix per evidenciar com malgrat un origen bastant diferent al cas català, existeixen certs paral·lelismes entre els respectius processos comarcals.

Jacobo García analitza en la seva aportació alguns dels reptes i conflictes de l'Estat autonòmic per centrar-se en l'àmbit local i les seves fórmules de col·laboració. Apunta les disfuncionalitats existents en el mapa municipal espanyol i coincideix amb Salanova en "la impopularitat que suscita tan sols mencionar (...) la reforma del mapa municipal" (p. 162). Una situació que ha generat l'aparició d'una complexa xarxa administrativa dedicada a la gestió de diversos aspectes. Per fer-hi front l'autor reivindica la importància dels partits judicials com a única divisió supramunicipal existent a nivell espanyol i conclou que per encarar una segona descentralització cal donar més protagonisme i recursos a un nivell municipal que, al seu torn, ha de respondre amb una reestructuració profunda. Una reestructuració que sembla allunyada de la tendència actual: "des del 1985 s'han creat seixanta-cinc municipis i n'han desaparegut tan sols set" (p. 163).

Joan Becat, per la seva banda, dedica la seva presentació al cas francès. Després d'apuntar el pes que la tradició té en l'organització territorial de França, l'article es focalitza en el procés que ha culminat amb la creació i dotació de competències a les regions. Un procés tecnocràtic, que ha deixat diversos debats oberts. Així mateix, Becat fa una breu anàlisi de les escales departamental i municipal franceses per comparar els models espanyol i francès. Finalment, l'article conclou reclamant una millora en el tractament que ambdós estats donen als espais transfronterers, ja que "Barcelona ja no és perifèrica sinó a prop del cor d'Europa; un cor, d'altra banda, cada dia més compacte i interrelacionat" (p. 236).

La quarta i última aportació en aquest àmbit correspon a Jaume Font. L'autor parteix d'una detallada justificació històrica per afirmar que la comarca ha

estat, tradicionalment, la forma més fidedigna de recollir la manera com la gent interpretava el país. Malgrat reconèixer-hi algunes imperfeccions, apunta que la divisió republicana és una bona síntesi entre eficàcia administrativa i respecte a la tradició. En conseqüència, Font defensa aquest nivell de l'administració enfront a una eventual "marginació" i "malbaratament" (p. 249) de la comarca davant l'impuls que el nou Estatut atorga a les vegueries. Igualment, defensa el rol dels petits municipis com a instrument de desenvolupament local i de cohesió territorial.

El tercer àmbit de la recerca, "Fórmules noves per a unes necessitats canviants" compila quatre articles que, com indica l'enunciat de l'àmbit, aspiren a analitzar com tractar les noves realitats emergents.

Jean-Louis Coll inicia aquest àmbit fent referència a les àrees metropolitanes franceses. En els últims anys, la voluntat i la necessitat d'ordenar aquests conjunts ha comportat una extraordinària proliferació d'estructures prestadores i gestores de serveis: les comunitats d'aglomeració, de les quals l'autor analitza en detall el cas de l'aglomeració de Tolosa. Unes comunitats que com subratlla Coll, han estat en bona mesura impulsades pel propi Estat, mitjançant una sèrie de reformes legislatives que han donat els seus fruits.

Josep Oliveras, per la seva banda, aborda una temàtica similar, però des de la perspectiva catalana. Per fer-ho parteix de les vicissituds que ha patit l'àrea metropolitana de Barcelona per passar a analitzar, acte seguit, la problemàtica de la delimitació d'altres àrees i aglomeracions catalanes, especialment la de Tarragona-Reus-Cambrils. L'autor reclama una major presa de consciència d'aquesta realitat supramunicipal que poc té a veure amb les comarques i les vegueries.

João Luís Jesus Fernandes analitza en la seva presentació el cas de Portugal. Fernandes inicia el seu treball amb una presentació dels diversos nivells d'administració, tot alertant de la paradoxa que només s'hi han implantat dos nivells, quan el marc legal n'estableix tres. Posteriorment se centra en les debilitats i les fortaleses del nivell regional portuguès, afectat en bona mesura pel rebuig en referèndum de la proposta de regionalització feta l'any 1998 i la tradició d'un "Estat que durant molt de temps ha patit molt poques pressions d'una societat poc estructurada en grups regionalistes de pressió" (p. 397). Finalment, també s'analitzen els canvis produïts fins l'any 2006. Es tracta, bàsicament, de la creació de les àrees metropolitanes –en un intent de superar el no a la regionalització– tot i que Fernandes critica la seva poca ambició.

Tanca aquest àmbit Onofre Rullan, que analitza la situació a les Illes Balears. Per fer-ho parteix d'una contextualització comarcal dels Països Catalans per passar posteriorment a centrar-se en l'anàlisi de les diverses propostes d'organització plantejades a les Illes Balears i en especial, les propostes supramunicipals i infrainsular que s'han plantejat a l'illa de Mallorca. L'autor conclou que malgrat la multiplicitat de plans, els diversos projectes tendeixen a considerar l'illa com la millor unitat d'organització territorial i apunta que part del debat

comarcal mallorquí es deu a “no haver entès (...) que allò que concordava més amb el que a Catalunya en diuen comarques [és el que] a les Balears en diuen illes” (p. 427).

El quart àmbit, “Dibuixant el present, esbossant el futur”, clou el treball. En aquest apartat trobem cinc articles i la transcripció de la taula rodona que va acollir els representants de les forces polítiques. La principal característica del conjunt d’aquestes aportacions és la voluntat de mostrar propostes de canvis.

Román Rodríguez exposa els treballs teòrics i pràctics realitzats de cara a reformar el mapa municipal gallec. L’autor no defuig el rebuig social que plantegen aquest tipus de reformes. Per aquest motiu, aposta per diferenciar el municipi –ens bàsic d’organització i representació política– de l’ajuntament –entitat que presta els serveis i que s’articulària entorn a les capitals comarcals consolidades. Amb aquesta redistribució de les competències es mantindria el sentiment d’identitat local, al mateix temps que es milloraria la prestació de serveis.

Josep Vicent Boira analitza un marc més ampli; l’europeu. L’autor inicia la presentació amb un paral·lelisme: si es considera que la Unió Europea ha suposat la crisi de l’estat-nació, l’aparició de vegueries, mancomunitats o comarques hauria de suposar la crisi del municipi. Per evitar aquesta situació caldria superar les limitacions actuals de “la frontera” i apostar per una cooperació on cada nivell gestionés les seves necessitats i no, com actualment passa, les seves competències. Un exemple d’aquesta col·laboració seria el de les euroregions; un procés certament imperfecte, però del qual es poden extreure alguns interessants aprenentatges.

Oriol Nel·lo parteix d’una anàlisi en clau històrica per contextualitzar l’organització territorial que proposa l’Estatut del 2006. Descriu, en primer lloc, els diversos avanços produïts en aquest camp en els anys immediatament anteriors –creació de noves delegacions del govern i millores en el planejament territorial– per centrar-se en el document *Bases per a l’organització territorial de Catalunya*. Posteriorment, l’autor focalitza l’atenció en el nou text estatutari i en les millores que suposa de cara a una necessària reforma de l’organització territorial de Catalunya, tot alertant que “la discussió sobre l’organització territorial, lluny de ser només una qüestió de caràcter tècnic i jurídic, és, essencialment, un debat en el qual es dirimeixen projectes polítics i interessos socials” (p. 551).

Albert Serratosa parteix de l’aparició de conglomerats de ciutats per reclamar la necessitat d’una nova organització territorial. Després d’analitzar diverses qüestions des d’una vessant predominantment teòrica, se centra en la creixent complexitat dels assentaments urbans, fet que obliga a una contínua adaptació de l’organització interna del conjunt de les institucions. Serratosa finalitza la seva exposició aplicant aquesta visió al cas de Barcelona i conclou que sense solucionar el “trauma barcelonès” (p. 575) difícilment es pot resoldre el debat territorial de Catalunya.

Finalment, l'últim article d'aquest àmbit correspon a la conferència de cloenda, que impartí Carlo Brusa. L'aportació se centra en el cas italià, molt especialment en l'àmbit regional. Brusa analitza el debat existent entorn a la divisió de competències entre regió i estat –no sempre clares–, així com les repercussions que han tingut les progressives reformes administratives sobre la representació política. L'autor conclou que aquest procés no ha tancat el debat sobre la reforma de les regions i que seria desitjable una major unitat política de cara a trobar un equilibri entre autonomies regionals, eficiència de les intervencions i solidaritat. Igualment, Brusa apunta la necessitat d'encarar altres reptes, molt especialment la creació de les “ciutats metropolitanes” actuació “inexcusable” (p. 597) que resta pendent des de l'any 1990.

Per últim, el llibre es clou, tal com hem avançat, amb la transcripció de la taula rodona “L'organització del territori; estratègia política o exercici de possibilisme” i del debat posterior. Hi van participar els representants dels grups polítics presents, en aquell moment, al Parlament de Catalunya: Joan Boada (ICV), Teresa Aragonès (ERC), Lluís Corominas (CiU) i Roberto Labandera (PSC). El PP declinà la invitació dels organitzadors.

La taula rodona fou, per si mateixa, una demostració de la diversitat d'opinions que desperta el tema entre els representants polítics. Temes com la conveniència de la reforma, el procés necessari per executar-la, el finançament de Catalunya i dels municipis, la tradició, la representativitat de les institucions o la llei electoral van ser-hi presents.

Ara bé, en línies generals, malgrat un cert debat entorn a les vegueries i a la poca conveniència de la reforma del mapa municipal, la crítica majoritària dels ponents es dirigí envers el nivell comarcal “tot i que alguns consells comarcals han funcionat, n'hi ha d'altres dels quals no podem dir el mateix” (J. Boada, p. 604), “primer vam crear la figura i després vam pensar què faríem amb aquesta figura (T. Aragonés, p. 610), “el mapa comarcal no és un mapa estàtic i immutable i, per tant, ens hem de saber adaptar” (L. Corominas, p. 622) o el contundent qualificatiu que li dedica el geògraf Vicenç M. Rosselló: “arqueologia” (p. 647). En altres intervencions, les comarques eren obviades: “el nostre sistema organitzatiu diria que es resumeix en una idea: municipi, municipi i municipi” (R. Labandera, p. 618). Exemples, tots ells, de la vivesa del debat existent entorn a l'organització territorial.

En definitiva, el lector trobarà en aquesta obra una àmplia i interessant mostra del debat existent entorn a l'organització del territori. És cert que tal com ja apuntava Pere Gil (1551–1622) a la seva *Geografia de Catalunya*: “la divisió de Cathaluña se pot fer en diferents maneres” (p. 7 r.). Es pot fer de diferents maneres, sí, però com recorda Joan Tort en la present obra: “les utopies no són la solució de cap problema, però els immobilismes encara ho són menys” (p. 78).