

Les vegueries: Una organització territorial al servei dels ciutadans?

Publicat a la revista Serra d'Or, juliol- agost 2010, pàgina 31-34.

Ignasi Aldomà, Departament de Geografia i Sociologia, Universitat de Lleida

Suposo que pocs, d'entrada, hi estarien en desacord; l'organització territorial dels serveis públics hauria de donar resposta de la manera més completa i més eficient possible a les necessitats col·lectives que pretenen satisfer, en les quals podem establir també una certa jerarquia segons es tracti de necessitats més bàsiques o no tant bàsiques. Només cal posar-nos a la feina i concretar a la pràctica aquests principis.

La presència en els nuclis urbans de botigues de queviures, roba, electrodomèstics i altres articles, de perruqueries, bars, gestors, dentistes o d'altres serveis privats ens mostra uns límits de població a partir dels quals existeixen o deixen d'existir aquests serveis. Aquests límits venen determinats en bona part per la viabilitat econòmica de cada negoci i ens mostren també determinades lògiques d'adaptació dels serveis a les particularitats humanes de cada territori. Si dels serveis privats passem als serveis públics (escoles, centres d'assistència, notaries, comissaries,...) descobrim també límits de població mínims i màxims en la seva prestació i franges en les quals la prestació d'un servei és més habitual. En aquest cas els serveis no responen a un càlcul de rendibilitat, però també deixen entreveure certes regularitats i permeten jutjar sobre l'organització idònia d'un determinat servei públic.

Tot passant a analitzar la distribució real dels serveis, trobem que molts barris, pobles o municipis són evidentment massa petits per oferir determinats serveis, els quals cal anar a buscar al barri, poble o ciutat veïna. A mesura la societat ha diversificat i augmentat les seves demandes i en la mesura els pobles i municipis petits perdien població o s'estancaven, la prestació de serveis d'àmbit supramunicipal o supralocal s'ha multiplicat, i els ajuntaments i altres entitats locals prestatàries s'han hagut de recolzar en les ciutats o han hagut de col·laborar entre ells per prestar els serveis de caràcter públic.

Els serveis comarcals desenvolupats a partir de les Lleis d'organització territorial de 1987 responen al procés anterior, i el nivell de prestacions assolit a la major part del territori pels Consells Comarcals resulta força remarcable; gestió dels residus urbans, serveis d'assistència social, dinamització socioeconòmica, suport a la gestió i serveis tècnics dels municipis petits,... A banda de formar part de la tradició catalanista que es remunta a les Bases de Manresa ¹, les comarques s'adapten de manera notable al territori de les "ciutats reals" d'avui dia. Tal com han posat i posen de relleu diferents estudis, entre ells els de la Planificació Territorial de la mateixa Generalitat de Catalunya, la mobilitat i altres novetats de les formes de vida actuals han engrandit la "quotidianitat" de les antigues ciutats "caps de mercat" que serviren de referència a la divisió en comarques de la 2a República a l'escala de tot el territori comarcal. La comarca, doncs, es converteix en un àmbit interessant per organitzar el creixement urbà i desenvolupar i oferir "serveis" urbans. I no solament això, sinó que el reconeixement de la naturalesa i possibilitats de la "comarca-ciutat", constitueix la millor base per reforçar l'estructura econòmica i humana i la projecció general del país.

Tot això no treu que les comarques actuals plantegin alguns desajustos i la necessitat de millores, tant en la seva dimensió com en la seva organització. És notòria la col·lisió que

¹ . Per aquesta i altres referències històriques vegi's Jesús Burguenio, "De la vegueria a la província" (1995), "Història de la divisió comarcal" (2003) o "Geografía y administración" (AGE, 2001).

es produeix entre l'ajuntament cap de comarca i el Consell Comarcal corresponent per la prestació de determinats serveis, les competències dels quals haurien de quedar més clares, això a banda de la col·lisió política entre el president del Consell i l'alcalde de la capital comarcal, que comporta altre tipus de reflexions. Naturalment, la comarca s'adapta territorialment i demogràficament més en uns llocs que en uns altres, perquè el territori és físicament i humanament desigual; alguns dels serveis prestats pateixen ineficiències degudes a les dimensions comarcals i aquí es poden introduir també correccions. El desencaix més notori es produeix a les comarques de la regió metropolitana, on s'adequaria millor una estructura de prestació diferent; amb alguns serveis organitzats a l'escala regional i d'altres a l'escala de barris o municipis que són tant o més grans demogràficament que una comarca interior.

En arribar a la regió metropolità trobem, per altra part, una densitat i varietat de serveis prou més gran que els de les comarques habituals, uns serveis que en alguns casos són únics per al territori de Catalunya i que en d'altres són (o podrien ser) similars als que es presten en àmbits no metropolitans prou més grans que la comarca; universitats, grans hospitals, serveis educatius i culturals especialitzats,... És en aquesta escala regional que se'ns apareix un nou concepte d'organització institucional, l'anomenada regió o província, que ara és objecte d'un projecte de reorganització en vegueries. Tampoc és un àmbit de fàcil encaix dels serveis, perquè sota unes magnituds físiques territorials bastant similars, apareixen unes diferències demogràfiques i econòmiques molt grans i apareixen també encaixos territorials impossibles quan marxem de les capitalitats provincials històriques. Però l'àmbit provincial o de la vegueria apareix, sobretot, com un àmbit en el qual la prestació de serveis als ciutadans a través de la cooperació de les institucions municipals de base, es fa molt complicada o impossible donat el gran nombre i les diferències entre municipis. En realitat, dins de les quatre diputacions catalanes actuals poca cosa més trobarem en comú que la gestió de les carreteres històricament assignades i la recaptació dels impostos locals a compte dels ajuntaments (no tots) per part d'Organismes adscrits a les Diputacions.

Aquesta seria la reflexió que s'escau i convindria desenvolupar per una organització eficient de l'administració i els seus serveis des de la base local; però aquest exercici topa immediatament amb una legislació i una normativa que condicionen i forcen el finançament, l'organització i les responsabilitats polítiques en la prestació dels serveis públics. Són les normatives que emanen de més amunt, de l'estat representat pel govern central i la Generalitat, les quals s'inscriuen en una determinada organització administrativa de caràcter clarament jeràrquic i centralista. En aquesta estructura les institucions estatals no solament regulen, determinen i limiten l'autonomia econòmica i política dels ens locals a l'hora d'organitzar els serveis públics que tenen encomanats, sinó que les institucions estatals s'atribueixen serveis d'escala clarament local (i això no vol dir que siguin millors o pitjors prestadors de serveis, sinó una manera d'entendre l'organització administrativa). La Generalitat de Catalunya, per exemple, és titular de serveis fonamentals com la sanitat i l'ensenyament a l'escala local, a banda de mantenir oficines pròpies de policia, medi ambient, serveis d'ocupació, agricultura o d'altres activitats a nivell comarcal i, fins i tot, municipal. Quan pugem a l'escala regional, provincial o de vegueria, la presència de la Generalitat en la prestació directa al ciutadà dels serveis bàsics anteriors i en d'altres de nous es fa encara molt més extensa. Mentre, l'estat central no es troba gairebé present a escala comarcal, però manté serveis propis diversos a escala provincial.

La petjada del centralisme comença en els ajuntaments, que depenen de les transferències econòmiques i línies d'acció de l'estat, i continua i es reforça en les institucions locals d'àmbit superior, els Consells Comarcals i les Diputacions Provincials, les quals no disposen pràcticament de fons de finançament propis i viuen de les

transferències de la Generalitat de Catalunya i del Govern central. A més a més, a través d'uns òrgans rectors que sorgeixen d'una representació indirecta dels ajuntaments, les Diputacions i Consells actuals actuen com a organismes intermediaris i reguladors d'algunes subvencions que les institucions estatals destinen als ajuntaments, bàsicament per a la realització d'obres públiques, fet que dona un pes i una projecció política especial als governs d'aquestes institucions. Aquesta funció de pont que realitzen els Consells Comarcals i Diputacions (acompanyada d'un sistema particular de càrrecs polítics sense responsabilitat directa davant els ciutadans) serveix perfectament per a mantenir una estructura jeràrquica que va des del ajuntaments fins a les estructures de govern estatals; però garanteix una prestació més eficaç de serveis?, justifica l'existència de províncies o vegueries?.

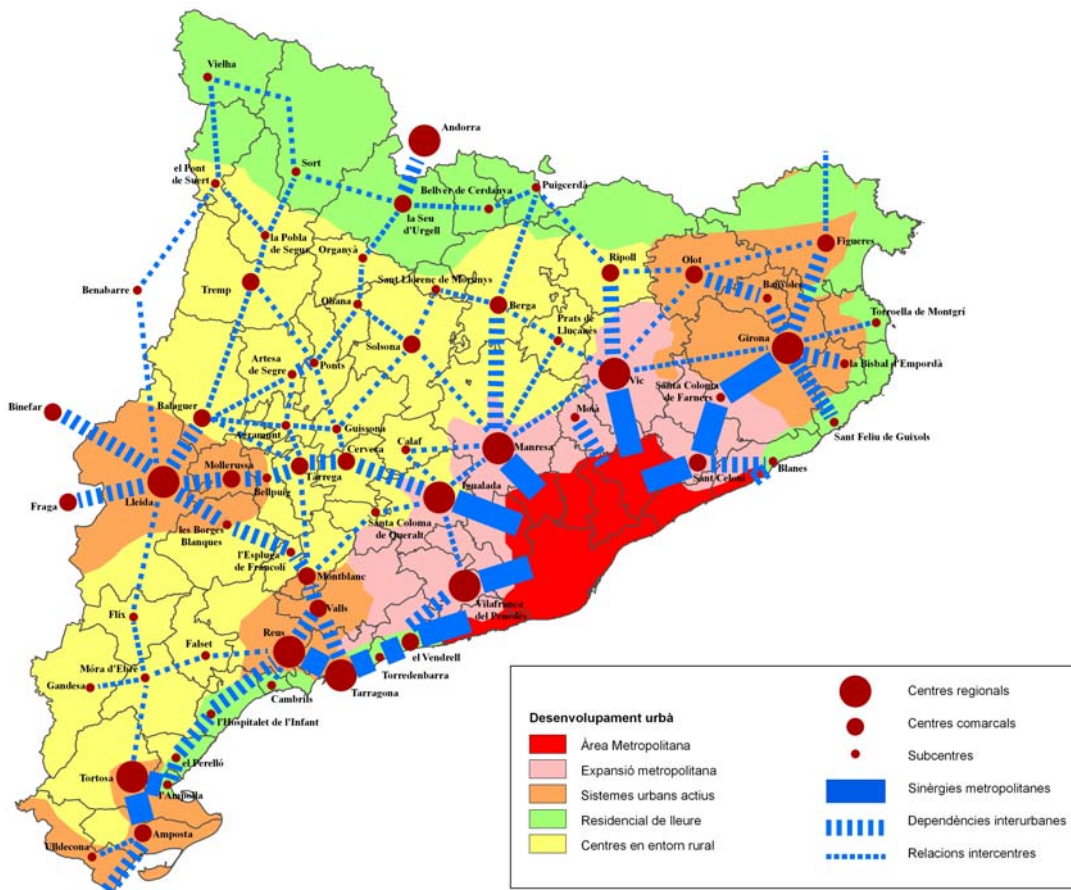
D'entrada diríem que l'àmbit de la província apareix com a una escala més satisfactòria que no pas la petita comarca a l'hora d'aplicar criteris equitatius i estàndards i una decisió prou tècnica en la intermediació i distribució de les subvencions que atorguen les administracions estatals superiors. Però si la província pot o podia representar en el passat un àmbit més idoni en el paper de pont de l'administració de l'estat, l'aparició de les Comunitats Autònomes, en el nostre cas la Generalitat de Catalunya, posà sobre la taula la duplicitat de funcions i l'obsolescència de les Diputacions Provincials. Les Diputacions feien i continuen fent el que ja fa la Generalitat; promoció econòmica i turística, activitats culturals, conservació i millora de les carreteres locals "pròpies" que la Generalitat no volgué o pogué assumir,... No és estrany que en aquestes circumstàncies, durant la transició democràtica les Diputacions Provincials desapareguessin en els llocs on la nova administració autonòmica coincidís amb la província i en d'altres excepcions; però es mantingueren a Catalunya. Durant i després la transició democràtica alguns amb més força que d'altres propugnaven la dissolució de les Diputacions en la nova Generalitat. Però passats els anys i vist que les Diputacions resistien, ha calgut un aggiornamento. L'Informe Roca (2000) ja feia un exercici de realisme polític i proposava una adaptació que a dia d'avui segueixen, en bona part, les noves propostes d'organització territorial; les Diputacions es renten la cara i es reencarnen en el Consells de Vegueria a través del nou projecte de Llei de vegueries, que desenvolupa l'Estatut pendent de la decisió Tribunal Constitucional, i, a més a més, es plantegen com l'organització territorial en vegueries de la pròpia Generalitat.

Pel que fa al funcionament en vegueries de l'administració de la Generalitat, naturalment, se suposa que aquesta administració organitza territorialment els seus serveis per tal de prestar atenció de la millor manera possible als ciutadans, i la vegueria pot ser un àmbit més o menys idoni en funció de la naturalesa de cada servei, com ho són la Delegació i els Serveis Territorials ja existents avui en dia en àmbits com les Terres de l'Ebre, Comarques Centrals o l'Alt Pirineu i Aran. Poc canviarà la nova Llei en aquest sentit i a dia d'avui podríem fer, ja , un primer balanç de la idoneïtat dels esquemes organitzatius adoptats.

Mentre, el nous Consells de Vegueria, dels quals no s'acaben de veure novetats en les funcions (competències urbanístiques?) i encara menys en l'organització, representen una reedició de les Diputacions Provincials que planteja els interrogants apuntats abans. Ara per ara els continguts de la Llei tornen a centrar-se en el número i la delimitació territorial; qui ho és?, qui hi entra?,... ; en comptes de pensar en el què farem?, perquè ho volem?,... I mancats de més continguts, el debat entorn dels espais simbòlics i les identitats territorials torna a ocupar les primeres pàgines.

No és que els espais simbòlics no siguin importants, ni que l'existència d'un determinat àmbit d'organització administrativa no tingui la seva incidència en l'economia i la societat locals. Però, per davall de tot plegat queda en molt segon terme l'organització

d'una administració professional i responsable i la prestació d'uns serveis eficients adaptats a les necessitats dels ciutadans, que sembla haurien de ser els temes d'atenció preferent. En definitiva, més enllà de la "bona voluntat" predicada que argumenta l'objectiu de fer una administració més pròxima al ciutadà i/o més eficient, sembla que la madeixa jeràrquica i centralitzadora de les estructures locals supramunicipals acaba enredant tots els discursos i totes les lleis d'organització local. Mentrestant, la simplificació, la racionalitat, la meritocràcia i l'eficiència reals que haurien de guiar la pràctica i l'organització d'aquestes administracions públiques apareixen cada dia que passa com a més impossibles i irreal.



El territori real i l'organització territorial dels serveis i l'administració. Sobre el fons dels sistemes urbans en els quals s'organitza la mobilitat quotidiana (proposta DPTOP, Generalitat de Catalunya) i les modernes ciutats apareixen nuclis centrals i relacions en xarxa de magnitud i característiques diferents i en procés constant de transformació (qualifiquem ja el Camp d'àrea metropolitana?). L'organització de l'administració i de qualsevol institució pública i privada a escala local aconsegueix el seus millors resultats en la capacitat d'adaptació a aquest territori real; múltiples entrebancs políticoadministratius li ho impedeixen i dificulten.