

Xavier Forcadell

*L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals a Catalunya*

Barcelona: Editorial Tirant lo Blanch, 2016

“La Catalunya d’avui és una nació de base municipalista.” Amb aquesta afirmació, prou contundent, Xavier Forcadell i Esteller comença la introducció al seu llibre *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals a Catalunya*. En tots els llibres, siguin del gènere que siguin, s’ha d’estar molt atent a la primera frase, perquè molt sovint és el lloc triat per l’autor per donar-nos les pistes de lectura, per dir-nos com s’ha de llegir el llibre, amb quines ulleres. Si el títol del volum ens remet a una monografia tècnica i jurídica sobre el món de l’administració local —que casa perfectament amb la trajectòria i la formació de l’autor—, la primera frase ens recorda que darrere o davant de totes les possibles consideracions tècniques hi ha una qüestió política, de fons, que casa també amb el perfil de l’autor. Si Catalunya és una nació de base municipalista, en un moment de construcció nacional i de disseny d’un estat propi, s’ha d’enfrontar al repte de la seva organització territorial i del paper dels governs locals d’una manera tan

profunda com urgent, perquè estem tocant una part del moll de l’os.

Una de les característiques més visibles del territori català és l’existència d’una xarxa densa de poblacions que el vertebrèn i l’organitzen. És un tret molt específic del nostre paisatge humà, com recull la lletra de la conegudíssima cançó de Lluís Llach: “el meu país és tan petit que des de dalt d’un campanar, sempre es pot veure el campanar veí”. No és anecdòtic. Aquesta especificitat de la geografia humana explica moltes altres especificitats; explica, en part, la personalitat diferencial de Catalunya. Amb l’historiador Albert García Espuche comentàvem ja fa temps, quan es produïa la bifurcació que fa de la història catalana —econòmica, política, cultural—, que fa de Catalunya, una nació amb personalitat diferenciada, i en tantes coses diferent a la resta de la península Ibèrica (manteniment d’una llengua i una personalitat pròpia, Revolució Industrial en el segle XIX, atracció i integració de ciutadans d’origen divers). I ell m’esmentava com a hipòtesi que, aquest punt, a partir de la rica realitat medieval, es consolida en el segle XVI amb la creació d’una xarxa viva i molt relacionada de ciutats mitjanes per damunt de tot el territori, que es relacionen entre si, vertebrèn l’espai i es relacionen totes amb Barcelona, entesa com a gran aparador i gran port d’entrada i de sortida. L’estructura del poblament, molt repartit en diversos

nuclis per tot el territori, al costat del jo, entre una costa oberta al món, un rerepaís que li dona sòlidesa i perspectiva, i un passadís central que comunica la península i el continent, dibuixen el marc físic i humà de Catalunya. Catalunya és això. Probablement és perquè és això. I sempre amb la referència última de Barcelona, la gran ciutat, que fa de referència a tota la xarxa.

Convenim, doncs, que la xarxa especial de municipis, de pobles i ciutats damunt del territori, és a la vegada símptoma i causa de la realitat nacional diferenciada de Catalunya. Que és la prova d'una personalitat pròpia, però que és també una de les raons que expliquen i generen aquesta diferència. Llavors, dues consideracions imprescindibles, que són en el fonament del llibre de Xavier Forcadell. Una, que la nació té la necessitat imperiosa, per tal de ser, de pensar com organitza d'una manera efectiva i respectuosa aquesta realitat municipal que li és pròpia. L'altra, que no té sentit, ni conceptual ni pràctic, que aquesta manera d'organitzar el territori i els municipis catalans sigui el pur trasplantament d'un model pensat i ordenat per a una realitat del tot diferent, que respon a uns altres condicionants geogràfics i demogràfics. Dit d'una altra manera, que no té sentit incorporar sense més reflexió un esquema d'organització territorial i municipal pensat per al conjunt de l'Estat, però nascut d'una matriu molt diferent a la catalana, que

dona resposta a altres necessitats i recull altres prioritats. Si a Catalunya la realitat municipal és diferent, i això no és una anècdota, sinó un fonament substancial del país, és lògic que busqui i acabi trobant una manera pròpia i específica d'endregar, regular i mantenir aquesta realitat municipal.

Com a bon treball acadèmic, però que no oculta la seva vocació d'intervenció política, de reflexió pràctica i urgent, el llibre de Xavier Forcadell comença analitzant els antecedents històrics. Els antecedents llunyans, anteriors al franquisme, des de l'edat mitjana fins a la República, que donen llum i referència, però que ja no es poden aplicar perquè sí damunt d'una realitat profundament transformada en tot allò que participa d'una manera central en una organització territorial: el repartiment de la població, les comunicacions interiors, la superació d'una vella dicotomia entre la ciutat i el camp... Ni anar a mercat, ni anar al metge, ni informar-se de què passa al món volen dir el mateix i es fan de la mateixa manera que vint anys enrere, i no diguem ja que un segle enrere. Els canvis tecnològics fan que les activitats i les possibilitats desterritorialitzades, transversals als territoris, siguin infinitament més grans que fa molt poques dècades. Per tant, els antecedents són necessaris, però no ens aportaran solucions immediates per a les qüestions del present. Xavier Forcadell les analitza, repassa també rà-

pidament la realitat municipal sota el franquisme, subjecta a un concepte profundament centralitzador, i acaba fent una àmplia descripció de la realitat municipal que neix amb la Transició política i la Constitució espanyola. Incloent-hi la reforma local duta a terme per l'Estat l'any 2013.

Dins del marc d'aquesta legislació espanyola i amb els antecedents històrics específics de Catalunya, es produeixen també de la Transició ençà intents de reforma dels governs locals a Catalunya, des de les mateixes institucions catalanes. Ho fa, o ho intenta fer, l'Estatut d'Autonomia reformat a partir de l'any 2003. Aquestes noves propostes estatutàries referides a l'organització territorial, al règim jurídic i al finançament dels municipis, participen de la complicada trajectòria que, de fet, pateix tot el text estatutari des dels primers treballs de redacció fins a la sentència del Tribunal Constitucional de juny del 2010, que en fixa el text actualment vigent, passant pel seu recorregut rocambolesc pel mateix Parlament de Catalunya, pel Parlament espanyol i l'aprovació del text que en sortia en referèndum, abans de ser retocat en profunditat —alguna personalitat política va parlar d'una mena de *castració química*— en el Constitucional. Entremig, els esborranys dels avantprojectes i projectes de llei de governs locals i de transició a la divisió vegeuerial de Catalunya. Ho resumeix l'autor: "La situació actual (després de

la sentència) por fer la impressió que ha comportat, en determinats aspectes, fins i tot fer passes endarrere, tan endarrere que hom podria dir que ens ha situat en molts terrenys molt abans de les previsions estatutàries del 1979." Amb el consegüent malestar a la societat catalana, que veu com aquest resultat real es produeix després de l'aprovació en referèndum d'un text ja força rebaixat en el seu pas pel Parlament espanyol. I a això encara hi hem d'afegir, posteriorment, la reforma local del 2013, que, com torna a dir l'autor, "al nostre entendre, i a jutjar pels objectius que perseguia, ha estat un fracàs en termes polítics i jurídics".

Fins aquí, la descripció del passat i del present, que ocupa com correspon a un treball de naturalesa acadèmica, una part molt important del llibre de Xavier Forcadell. Però, si se'm permet l'expressió, per a un lector no especialitzat, que busca més la lectura política d'actualitat que la rigorosa informació de fons, tot això és el pròleg. La ròtula, allò que ens fa passar d'un treball descriptiu (però adjectivat i valorat!) del passat i del present a un assaig sobre el futur és una reflexió molt concreta i transparent: "Davant d'aquesta realitat, esdevé més necessari que mai que Catalunya, en pro dels seus governs locals, tingui un full de ruta clar, consensuat, i que sigui objecte de discussió, negociació i aprovació per evitar els errors i les objeccions jurídiques del passat. Catalunya necessita un règim jurídic propi i

singular en clau local. I tot condicionat pel fet que els grans reptes polítics que Catalunya ha plantejat, d'un abast molt gran, no ens hagin situat directament ja en un altre context." Un model nou, propi i diferent per al futur, sabent que el futur pot ser tot ell diferent de cap a peus.

En el centenar de pàgines finals, Xavier Forcadell ordena les idees per tal d'obrir "una nova via per a Catalunya i els seus governs locals". Una nova via imprescindible, per al món local, i, per tant, també per a un dels fonaments de la identitat nacional, que, passi el que passi en el conjunt del país, acabi fent el camí cap a un nou estat, canviï el seu model de relació dins d'Espanya a través d'alguna proposta d'asimetria o es mantingui l'estatus actual. I aquí l'autor té propostes concretes, però també la capacitat de dibuixar escenaris diversos entre els quals haurem de triar. Es mostra contrari a una reducció sistemàtica del nombre de municipis, a base de forçar-ne fusions sense altre criteri que el poblacional. Demana una reflexió encara sobre els espais supramunicipals —la vegueria, la comarca, la província— i considera necessària una reformulació de la planta comarcal. Creu necessària també una nova reflexió sobre la realitat metropolitana. Proposa reforçar i millorar l'estatut de l'electe. I creu que la pedra angular de tota aquesta reformulació

de fons és un canvi del model de finançament local.

Xavier Forcadell és capaç de situar, enmig d'un text tècnic i jurídic, d'aparència especialitzada, alguns dels grans temes del futur del país. Perquè Catalunya serà municipal o no serà, per continuar amb un antic joc de paraules. Vull dir que, a Catalunya, la fan i la fan diferent els seus municipis i la seva particular distribució en el territori. Forcadell ens recorda aquestes qüestions i també fa propostes. No és una mirada neutra, sense deixar de ser mai una mirada acadèmica. I les coses de què parla i sobre les quals no fa propostes són centrals i són, a més a més, explosives políticament, perquè toquen aspectes emocionalment i funcionalment nuclears. Imaginin: fusionar o no municipis, retocar el mapa comarcal, decidir el futur de les Diputacions, veure si s'opta amb decisió per les vegueries, establir qui paga què! És una agenda arriscada, però imprescindible, que s'havia d'establir. Calia fer-ho i és el moment de fer-ho. És el que fa Xavier Forcadell a *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. Com qui para taula, ja sabem què hi tenim al damunt, de què hem de parlar, també, encara que potser no en parlem gaire. Ara, a veure cap on empeny el vent de la història.

VICENÇ VILLATORO