

LA COL-LABORACIÓ INTERMUNICIPAL: EL SISTEMA DE CIUTATS AL PAÍS VALENCIÀ

VICENT SOLER I MARCO

Les meues primeres paraules han de ser necessàriament de felicitació a l'entitat organitzadora, l'Institut d'Estudis Comarcals del Baix Vinapoló, per la iniciativa d'aquest cicle de conferències i d'agraïment a la mateixa entitat per haver tingut a bé invitar-me a participar-hi. La felicitació, sens dubte, pren un sentit ple quan hom valora l'interés del tema i el tractament certament escàs que ha tingut en aquestes terres del migjorn valencià. Però tampoc és casualitat que siga una iniciativa il·licitana. Elx ha patit històricament la proximitat d'una capitalitat, la ciutat d'Alacant, que ha enterbolit i ha entrebancat qualsevol recerca d'àmbits d'acció supramunicipals. Elx –sobretot en les darreres dècades– s'ha quedat encotillada en la pròpia realitat municipal. El seu dinamisme i la seua embranzida han estat retallats per l'absència de perspectives institucionals que, més enllà del propi terme municipal, pogueren capitalitzar-la. En definitiva, els ciutadans del Baix Vinalopó es demanen, es qüestionen si això ha de ser necessàriament així per sempre.

Evidentment, no ha de ser així per sempre. Mai l'ordre institucional ha d'ofegar la realitat sòcio-econòmica. Dins del major respecte i valoració de l'estabilitat institucional, que afavoreix la convivència democràtica, estem obligats a reflexionar seriosament i amb rigor sobre els canvis que puguen fer-se en l'àmbit institucional per a la millor governació dels interessos dels ciutadans. Reflexions que han de respondre a cada moment històric i que, per tant, poden i han de variar amb el temps.

Dit això, ¿quin és el marc que posa els condicionants bàsics a qual-

sevol reflexió en el tema que ens ocupa? Aquest marc ara i ací és, al nostre parer, el d'una societat en portes del segle XXI, amb una hegemonia clara dels processos d'urbanització demogràfica, una Europa que acaba d'accelerar la marxa cap a la unitat econòmica i política després de Maastricht; una Espanya que ha cremat etapes en la modernització econòmica i social, amb una democràcia consolidada; un País Valencià en ple procés d'aprofundiment del seu autogovern, feliçment recuperat després de 275 anys de patir un inclement centralisme espanyol.

Per la seua banda, la Constitució i l'Estatut delimiten jurídicament l'assumpte. La primera, en assenyalar que l'organització territorial (en el seu títol 86.) es farà en *municipis, províncies i comunitats autònomes*, tot i que en l'article 141.3 també diu que "*es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província*". El segon, l'Estatut d'Autonomia, que, a banda d'arreplegar les directrius constitucionals, concreta molt més, pel que fa al paràgraf constitucional anterior, en tant que en l'article 46.2 dóna peu a l'existència de la *comarca* i la defineix com a *circumscripció administrativa de la Generalitat* i com a *entitat local* determinada per l'agrupació de municipis per a la prestació de serveis i gestió d'afers comuns. Encara afegirà en l'apartat 3 del mateix article que es podran crear *àrees metropolitanes i agrupacions de comarques*, regulables per llei de les Corts valencianes.

Sens dubte, a partir d'ací el que puguem fer i pensar dependrà de com creguem que pot instrumentar-se millor aquell principi fonamental de la governabilitat de la ciutadania. De la ciutadania valenciana, cal precisar de seguida. Perquè l'Estatut ens defineix el poble valencià com una nacionalitat i ens procura àmplies competències per a organitzar-nos a la nostra manera, sempre respectant les regles de joc constitucionals i les lleis de base estatals, en concret la llei 7/1985 *Reguladora de les Bases del Règim Local*. A la nostra manera, que pot ser diferent a la que convé als bascos, als andalusos o als catalans. I en tot cas, insistim, dependrà dels objectius que tinguem. Una visió uniformista i jacobina té prou amb les ferramentes tradicionals de la província i del municipi. Una visió respectuosa amb la diversitat i, alhora, amb vocació vertebradora del territori per tal de maximitzar els fruits de la gestió pública caldrà que use de les noves ferramentes que li dóna la legislació estatutària. Tant la Constitució com l'Estatut proveixen de les antigues com de les noves ferramentes perquè allò, Constitució i Estatut, foren pactes polítics entre els conservadors del vell ordre institucional territorial i els que, tot volent aprofundir la democràcia, aconseguiren introduir-ne de noves, entre les quals cal destacar la *comunitat autònoma* i la *comarca*.

La comunitat autònoma, per a la gestió dels interessos globals i generals de la nacionalitat o regió respectiva i la comarca, per a la ges-

tió dels interessos territorials diversos que sorgeixen de la plural realitat socio-econòmica que comprén tota comunitat autònoma. Del vell ordre, quedaven dos nivells inqüestionables, l'*estatal*, que, tot i això, patíx una profunda revisió conceptual pel procés d'unitat europea, i el *municipal*, com a govern dels interessos més immediats dels ciutadans.

Enmig teníem la *província*, l'existència de la qual quedava assegurada jurídicament per la Constitució i l'Estatut, però perdent, en la nova realitat política, la confortable situació que tenia en el règim centralista anterior quan era l'espai idoni, a imatge i semblança del departament bonapartista francès, per a garantir –amb poders més pròxims– la voluntat del governant estatal. Era l'única instància, a més a més, que podia omplir –i així va ocórrer– l'immens abisme institucional que es donava entre l'atomitzada realitat municipal i el llunyà poder central. Era una instància amb poques competències reals –només a través de les *diputacions*, perquè l'altra autoritat provincial, el *governador civil*, era tan sols un delegat d'un altre poder– però amb la important tasca de representar interessos territorials supramunicipals, és a dir, interessos territorials intermedis. Tot i que sovint –per la mateixa conformació relativament artificial de l'espai provincial– eren interessos que podien no ser coincidents entre si i, fins i tot, de vegades, interessos clarament enfrontats. Ara, la situació, com déiem, no és tan confortable perquè els interessos generals queden garantits millor al si de la Comunitat Autònoma que està dotada d'institucions, com el *Parlament*, –les Corts valencianes, en el nostre cas–, d'elecció directa, i, a més assumeix el conjunt dels interessos globals dels que es reclamen d'un mateix poble, siga nacional o regionalment.

Així mateix, les distàncies no són les mateixes que en el segle XIX i els territoris de les comunitats autònomes, de major grandària física, poden ser abastables més i millor actualment que els reduïts territoris provincials de fa cent cinquanta anys, gràcies a les contínues innovacions tecnològiques en matèria de transports i mitjans de comunicació. Cal insistir, però, que, al si dels territoris provincials hi ha sovint molta diversitat. Tanta diversitat, de vegades, com per al conjunt de la Comunitat Autònoma. Pensem, si no, en la província d'Alacant i en les diferències socio-econòmiques i antropològiques que hi puguen haver entre la Vega Baixa i l'Alcoià. Serà difícil trobar dos espais al nivell més ampli de tot el País Valencià que siguen més diferents, més distints. Per tant, tampoc l'àmbit provincial resol la gestió dels interessos diferenciats en el territori. Això només ho podem aconseguir si baixem a la consideració de la realitat comarcal.

Sense entrar en mapes comarcals concrets. Sense entrar en disquisicions entre comarca urbana o comarca rural. Atenent els possibles can-

vis que puguen operar-se amb el pas del temps. És ben cert que el concepte *comarcal* respon a la lògica de la diversitat. Essent el complement adequat a les polítiques generalistes i globalitzadores de la Comunitat Autònoma. Allò general i allò diferencial com les dues perspectives a mantenir en permanent equilibri des de la lògica de la millor gestió dels interessos públics.

Junt a això, –i permeteu-me que segueisca al peu de la lletra el mateix Estatut d'Autonomia– cal sumar la necessària *col·laboració intermunicipal* per a tants aspectes del servei públic on la dimensió estrictament local és clarament insuficient, per gran que siga el municipi, donada la interdependència entre els nuclis locals i altres. El mapa municipal valencià, en concret, està marcat pel minifundisme i per l'escassetesa crònica de recursos humans i materials. El 43,2% dels municipis tenen menys de 1.000 habitants amb una població de 2,58%. Fins a 5.000 habitants hi ha el 76% dels municipis que supera escassament el 10% de la població (en temes pressupostaris, només el 7%). El País Valencià, amb una superfície de 23.245 Km² i una població de 3,9 milions de persones, té 539 municipis, dels quals 170 tenen la població disseminada en 761 nuclis separats. El mapa municipal –producte de sinuoses i particularíssimes herències històriques– no és ni de lluny el mapa idoni per a l'exercici eficaç de les competències que la llei atorga als ajuntaments. I com que a diferència dels països centro-europeus la fusió municipal és ben difícil –ningú no vol perdre la seua identitat municipal– només queda la figura de l'*agrupació de municipis* prevista en la llei. Ací, també la *comarca* per al futur i la *mancomunitat de municipis* per al present es presenten com les fórmules idònies per a superar les disfuncionalitats del mapa municipal. El paper de les *diputacions*, en conseqüència, –i entretant tinguen vigència legal– hauria de ser estrictament el d'institucions d'*assistència municipal*, sota les directrius i la programació de la Generalitat, per tal de conrear, en la mida del possible, economies d'escala en l'oferta dels serveis municipals de major cost i complexitat.

No seria rigorós per la nostra part, si aquesta reflexió no incloguera elements estrictament ideològics. Elements que fa uns anys tenien més pes que ara, però que, desgraciadament, encara estan presents. Es tracta de les dificultats inicials que hi hagué per a assentar la institució autonòmica, la Generalitat, a causa del llarg període de vora cent cinquanta anys de divisió provincial i dels sentiments centrífugs que això alimentava, sobretot en les capitals de província que no assumien la capitalitat de la Comunitat Autònoma. La pervivència de les províncies apareixia per a molts no com un nivell d'administració més, involucrat en la tasca de construcció dels nous poders estatutaris, sinó com a contra-poders, com a vehiculitzadores de sentiments contraposats als de

nacionalitat o regió. També en aquest nivell estrictament ideològic, la comarca era l'aliada natural dels nous espais de poder: res no tenia contra ells i amb ells podia fer molt de camí.

Avui potser el tema ja no té la dimensió de només fa 10 anys, però encara hi ha minories que volen enfrontar uns sentiments i altres tot cultivant immisericòrdiament greuges comparatius, la majoria dels casos sense cap base real. Aquests posicionaments ideològics antiautonomistes expliquen en bona part l'estancament del desplegament legal institucional dels nous àmbits institucionals, previstos per l'Estatut. La prudència política aconsella que aquest desplegament només serà possible amb un amplíssim consens polític, sense que cap partit de l'arc parlamentari tinga la temptació de fer del tema bandera política. Temptació sempre present en les qüestions d'índole local, com la història més pròxima ens ha ensenyat. ¡Què fàcil seria iniciar batalles per les capitalitats comarcals o pels límits d'aquestes demarcacions! Cal assegurar que aquestes temptacions estan superades del tot, perquè altrament estaríem —estarem— frustrant una peça clau de la nostra convivència de futur: l'organització territorial de les institucions valencianes, l'Estatut intern del nostre país.

Però, mentrestant, les coses van fent senda. Proliferen les mancomunitats de municipis (ja n'hi ha 35), d'una banda, apareixen àrees metropolitanes, d'una altra. Però també l'administració autonòmica actua coordinant les diputacions i promovent circumscripcions administratives per a alguns dels seus serveis, com ara les àrees de sanitat, els consells de comarques de muntanya, les oficines comarcals de rehabilitació de vivendes, etc. El govern de la Generalitat disposa d'un mapa de *Demarcacions Territorials Homologades* (DTH) amb tres nivells, que van des de les comarques naturals d'origen rural a la província, passant per un nivell intermedi que agrupa comarques en funció de la lògica urbana i de la nodalitat i centralitat de nuclis poblacionals potents.

Al marge de les sempre legítimes discussions sobre la delimitació d'algunes d'aquestes demarcacions territorials, la veritat és que s'ha fet un esforç per disciplinar-se a si mateixa l'Administració de la Generalitat i per oferir al conjunt de les institucions i agents públics i privats un mapa de referència per a actuar. Així, hom contribueix a minvar els efectes perniciosos de la jungla de mapificacions en la qual ens hem de moure els ciutadans. També podrien ser aquestes demarcacions un punt de partida per a les discussions d'un possible mapa comarcal. Que ara, tot siga dit de pas, no és allò prioritari i, a més, engendraria polèmiques estèrils atiadades pels contraris a avançar en aquest camp. Allò prioritari és saber si això del fet comarcal, això de la col·laboració intermunicipal, això de l'administració infraprovincial té

sentit o no. Si respon o no a necessitats reals de la nostra societat i del nostre territori.

Potser el tema més interessant a valorar és com ens distribuïm els valencians en el territori. Quin és el nostre sistema de ciutats i de poblament. Així, a continuació, podríem fixar el model institucional que puga traure més suc, més riquesa, més energia, més dinamisme, més factors de progrés d'aqueixa realitat territorial.

Dit això, és sortosament cert que el sistema de ciutats del nostre país és bastant equilibrat. No hi ha la macrocefalitis d'Aragó, de Catalunya o de Madrid. Hi ha una gran ciutat, València, però hi ha també altres ciutats plenes de dinamisme com Alacant, Elx, Castelló, Alcoi, Sagunt o Gandia i encara, a més a més, un riquíssim tram de ciutats intermèdies. Hi ha, també, eixos de desenvolupament. L'eix de la costa, l'eix València-Xàtiva-Alcoi-Alacant, l'eix del Vinalopó. Tot això fa que el país tinga un cert grau d'integració intraregional que permet que el gran eix econòmic del Mediterrani peninsular puga arribar fins a aquestes terres del sud. Som, d'alguna manera, un dels extrems d'una euroregió de futur força esperançat: el *Mediterrani nord-occidental* (que té l'altre extrem a Roma i Nàpols i passa per Barcelona, Marsella i Gènova). Per tant, tot el que puga contribuir a augmentar la integració intraregional i la interregional dins del corredor mediterrani és positiu. Molt positiu, perquè ajuda a crear riquesa, a crear benestar, a millorar les condicions de vida dels nostres conciutadans.

Per això, cal mantenir aqueix sistema de ciutats equilibrat. Contribuir a la interpenetració i a la interdependència funcional i social entre els col·lectius en el territori i a la difusió espacial del desenvolupament, i millorar, alhora, l'equitat i l'equilibri espacials. Aqueix esforç s'ha de concretar en la delimitació territorial de l'oferta de serveis que, tot i respondre als criteris de descentralització, no poden quedar dispersos en tots els nuclis de població, en tant que, en molts casos, hauran de superar certs mínims de mercat en el seu funcionament. A més, conservar el tram de ciutats intermèdies suposarà la facilitació dels processos de creació, adopció i difusió de les innovacions que, lògicament, tenen repercussió en el creixement i en la modernització de l'economia i de la societat.

Les ciutats intermèdies poden desenvolupar un sector de serveis avançats com les grans metròpolis, sempre que es tinguen bons contactes amb aquelles i amb l'exterior. En el nostre cas, el sistema de ciutats queda integrat en el més general de la península i de l'euroregió del Mediterrani nord-occidental a través de dues capçaleres: València, com a metròpoli regional, i Alacant com a submetròpoli. Ambdues queden, alhora, connectades amb Madrid i Barcelona, però especialment amb

aquesta darrera, que, a més, fa de pont amb Europa pel corredor del Mediterrani i la euroregió adés esmentada.

Un sistema d'aquestes característiques amb la nodalitat bàsica a València i amb el complement del subsistema al voltant d'Alacant, junt a la trama de les altres ciutats: Elx, Oriola, Elda, Alcoi, Benidorm-la Vila, Dénia, Gandia, Xàtiva, Alzira, Sagunt, Lliria, Requena, Vila-real-Borriana, Castelló i Vinarós val la pena conservar-lo. En conseqüència, la resposta institucional haurà de ser, doncs, no residenciar només en les tres capitals provincials funcions directives sobre el territori, sinó dotar aquestes altres ciutats i alguna altra que puga aparèixer –producte de la canviant realitat socio-econòmica–, de la dotació de serveis i funcions suficients, per enriquir la xarxa nodal sobre el territori.

Amb les rectificacions de detalls que calga, el *nivell segon* de les demarcacions territorials homologades de la Generalitat estableix una ordenació del territori vinculada a aquestes ciutats nodals. Aquest podria ser un bon referent per a l'establiment de les circumscripcions administratives de les quals parla l'Estatut d'Autonomia en l'article 46.2, en referir-se a les comarques.

Pel que fa a les comarques com a entitats locals –també contemplades en el mateix article de l'Estatut– podria ser millor el *nivell primer* de les demarcacions territorials homologades de la Generalitat perquè permetria una col·laboració més estricta i eficaç entre els municipis, vertebrant-se en poders locals, de nou encuny, on municipis xicotets i mitjans (també amb els grans) pogueren establir estratègies de creixement i de gestió dels serveis públics molt més racionals.

El respecte que les demarcacions del segon nivell fan dels contorns territorials de les del primer evitarà molts problemes de solapaments territorials i de caos en la mapificació dels serveis públics com n'hi ha en l'actualitat. A més, contribuirà a poder dissenyar amb major claredat els sistemes viaris inter i intracomarcals. Només excepcionalment hi hauria serveis que no podrien atendre's a aquesta lògica, però, en tot cas, la situació seria enormement més fluida i clara –també més eficaç i raonable– per a l'exercici del govern dels interessos diferenciats sobre el territori. Interessos diferenciats que han de trobar el seu equilibri, és clar, enfront dels interessos generals del poble valencià. Avançar en aquesta línia, amb tota la prudència que siga necessària, creiem que és el millor que podem fer per arrodonir aquest projecte il·lusionant que és construir l'edifici institucional i administratiu de l'autogovern dels valencians.

Elx, 12 de desembre de 1991.