

# El sistema de transports a l'Espai Català Transfronterer : una introducció a la governança, la producció i l'organització,

Rafael Giménez-Capdevila

Geògraf, Doctor en Transports Societat Catalana de Geografia rgcbcn@gmail.com

## Governança

La configuració del sistema de transports és resultat i materialització de la visió territorial dominant en el moment de produir-se. I aquesta visió és fruit d'una determinada correlació de forces entre ideologies que l'Estat s'encarrega de vehicular. Així, el sistema de transports participa de la construcció nacional de llarga durada.

Des dels anys 1970, i per motius i amb característiques diverses, tant a Espanya com a França es produeixen processos de descentralització i autonomia que comporten l'increment del nombre d'actors institucionals amb possibilitats d'intervenció sobre el sistema de transports. Cada un d'aquests actors posseeix la seva pròpia representació territorial i per tant desenvolupa una estratègia geopolítica específica envers el sistema de transports. El resultat és la complexificació dels processos de decisió, que ha de conciliar interessos divergents però igualment legítims.

Ara bé, la correlació de forces entre actors i el repartiment dels poders i instruments amb què compten per intervenir en el sistema de transports no és equivalent a banda i banda de la frontera (Giménez Capdevila, 1994). Malgrat certes aparences, l'esquema de la governança territorial difereix en aspectes essencials. La asimetria institucional entre els Estats espanyol i francès és més profunda que no sembla amb una lectura simple del paisatge politicoadministratiu formal (cf. taula 1)

Taula 1. Esquema dels actors institucionals a Espanya, Catalunya i França

République Française	Regne d'Espanya		
France	État	Estado AGE Delegación del Gobierno	Espanya
Région	Conseil Régional	Generalitat de Catalunya	Comunitat autònoma
Département	Conseil Général	Diputació (Consell de Vegueria) Consell Comarcal	Província (Vegueria) Comarca
Commune	Conseil Municipal Groupement, District, Pays...	Ajuntament Mancomunitat	Municipi

Si bé tots dos sistemes de governança són multinivell, el francès consagra la, per dir-ho a la manera de Robert Lafont, "visió descendent" de l'Estat central (Lafont, 1967, p. 9), mentre l'espanyol admet relacions bilaterals i multilaterals entre nivells. La diversa representació del sistema politicoadministratiu comporta percepcions contraposades de la legitimitat de l'Estat, amb el paper *regalien* que exerceix a França on personifica l'interès general, mentre que a Espanya aquest està fragmentat territorialment. Tot i que en constant evolució, aquest esquema general pot ser vàlid per al primer decenni del segle XXI i útil com a marc de referència per a l'anàlisi proposada. Ara bé, és probable que en els propers anys es transformi significativament amb l'aplicació d'una legislació més descentralitzadora a França i amb la recomposició institucional que pot comportar la recrudescència del conflicte nacional que Catalunya manté dins d'Espanya.

A França, l'omnipresència de l'Estat central, sota la direcció ideològica basada a París (la dialèctica *Paris-province* persisteix ben viva), és la regla. Les contestacions perifèriques (denúncia del colonialisme interior) han estat anorreades (Lafont, 1967, pág. 65). El *millefeuille institutionnel*, la superposició de nivells de representació política i administració (Subra, 2007), garanteix una certa descentralització de decisions, però l'Estat central plana per damunt de les col·lectivitats territorials, i aquestes tenen una consideració igualitària.

En la visió espanyola, la jerarquització és menys evident, atès que tant l'Estat central com les Comunitats autònomes tenen competències exclusives i autonomia de gestió. La qüestió de l'igualitarisme

<sup>1</sup> Aquest text correspon a l'intervenció de l'autor a la jornada de formació organitzada per l'Euroinstitut Català Transfronterer (EiCT) que es dedica al tema "Ordenació del territori en un context transfronterer", organitzada conjuntament amb la Universitat de Perpinyà i la Universitat de Girona. L'acte es desenvolupa a Girona el 18 de novembre de 2011, a la Sala de Graus de la Facultat de Ciències Econòmiques de la Universitat de Girona.

horitzontal és controvertida, perquè el principi de l'asimetria és objecte d'una contínua dinàmica (reivindicació del dret a decidir d'alguns territoris) i emulacions per part dels altres.

Abans de passar a analitzar concretament com s'articulen les intervencions dels actors institucionals en la configuració i gestió del sistema de transports, cal fer èmfasi en la que segurament és la diferència essencial dels models politicoadministratius d'ambdós Estats: la capacitat legislativa de les Comunitats autònomes en front d'unes competències delegades per l'Estat a les Regions i als Departaments (Becat, 2008).

### Producció i gestió de les infraestructures de transport

La diversitat de models de governança entre Espanya i França comporta diferències substancials en els modes de producció i gestió de les infraestructures de transport. Ara bé, parteixen d'una consideració comuna: atès que ambdós Estats són unitaris i tenen un únic centre de decisió rellevant, impulsen la producció d'un sistema de transports fonamentalment radial i centralitzat (Bel, 2011), on el territori s'articula a partir de les respectives capitals i els espais fronterers són marginals. El desplegament de les xarxes ferroviàries durant el segle XIX i primera del XX n'és testimoni. A la segona meitat del XX les autopistes segueixen el mateix dibuix (Plassard, 2003, p. 11), per bé que a Espanya la diferenciació entre les realitzades amb capitals privats (explotades en règim de peatge) i les realitzades per l'Administració de l'Estat ("lliures" o "autovies") introduí unes temporalitats diverses. A finals del segle XX i primera del XXI, les línies ferroviàries d'alta velocitat reproduïen un cop més la representació dels respectius territoris nacionals.

Una qüestió controvertida és com es reparteixen les inversions al territori. Les decisions de l'Estat central es modulen a partir de mecanismes diferents a una banda i l'altra de la frontera. A França existeix la pràctica del "finançament creuat" entre institucions de diversos nivells territorials, com en el cas dels *Contrats de Plan État-Région* (o de projecte des del 2007), on l'Estat central i la Regió concorren a cofinançar projectes. El gran debat és determinar si la Regió atrau inversió al seu territori, o bé si l'Estat central "segresta" els fons regionals a favor de les seves formulacions.

A Espanya, la territorialització de les inversions en infraestructures és objecte de negociació entre les comunitats autònomes i l'Estat central al màxim nivell de representació política i institucional. Això sovint comporta tensions interterritorials, però no ha impedit desplegar les polítiques de grans infraestructures d'acord amb els criteris impulsats per l'Estat, per bé que aquest s'ha servit de les tensions per retardar o accelerar a la seva conveniència determinats projectes.

Amb la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya el 2006 s'intentà des del nivell autonòmic impulsar un model de territorialització de les inversions de l'Estat central amb criteris transparents. La nova fórmula, que hauria obligat l'Estat a distribuir la inversió entre les comunitats autònomes d'acord amb la respectiva contribució al PIB, fracassà immediatament perquè els altres estatuts reformats fixaren criteris paral·lels sobre altres bases, com la població o la superfície. De totes maneres, tant per la via jurídica (sentència del Tribunal Constitucional espanyol contra

l'Estatut d'Autonomia de Catalunya el 2010, que invalida l'obligatorietat de la norma) com per la dels fets (incompliment dels acords), l'Administració General de l'Estat ha continuat actuant amb discrecionalitat pel que fa a la territorialització de la seva inversió.

A França, amb procediments com el *Débat public* i els citats *Contrats de projet État-Région*, els actors territorials poden "adaptar" les intervencions de l'Estat en noves infraestructures, per exemple mitjançant canvis del traçat inicialment proposat per aconseguir una inserció local menys problemàtica, o modificar l'accessibilitat territorial amb una redistribució dels punts d'accés (estacions ferroviàries, sortides d'autopista, ports secs...). A Espanya, els canals de negociació no estan predeterminats. Per a alguns grans projectes s'arriba a acords multilaterals, normalment entre les administracions local, autonòmica i general de l'Estat. Malgrat això, els canvis polítics i pressupostaris duen a incompliments dels acords, als quals se suma la judicialització d'alguns conflictes. L'exemple més paradigmàtic d'aquesta casuística és el túnel ferroviari per a l'alta velocitat a través de Barcelona, el retard en l'inici de l'execució del qual ha estat una de les causes perquè la connexió de les xarxes d'alta velocitat de França i Espanya trigui a completar-se més temps del que s'havia previst inicialment.

Encara cal esmentar una altra diferència en la cultura política que afecta els processos de decisió sobre inversions públiques. Mentre a França la introducció de criteris pretesament objectius mitjançant el càlcul cost-benefici data del 1970 i adquireix rang legislatiu el 1982 (Plassard, 2003, p. 22)<sup>2</sup>, a Espanya no es practica aquest exercici més que marginalment o per a justificar les decisions a posteriori. Fins el 2011 no apareix una cita explícita en una llei<sup>3</sup>. Tanmateix, arriba quan a França el concepte de rendibilitat interna ja integra aspectes ambientals i socials, més complexos i difícilment avaluable. L'aplicació de la legislació derivada del procés dit *Grenelle de l'Environnement* suposa un canvi de paradigma en la política infraestructural francesa que marca una diferència radical amb la que es practica a Espanya. En efecte, en aquest país predomina el component polític de les decisions. Cada projecte demana una governança singular, derivada de la canviant correlació de forces entre actors amb diferents ancoratges i visions territorials. Des dels anys 1980 s'ha imposat el criteri de l'equilibri territorial: privilegiar la construcció de noves infraestructures en regions infradotades. Amb la crisi desencadenada a partir de 2008, s'alcen les veus que reclamen criteris de rendibilitat econòmica dels projectes.

En matèria de gestió de les grans infraestructures de transport, tant a França com a Espanya l'Estat central en conserva el control gairebé absolut. Això s'aplica a les xarxes viària i ferroviària, els ports i els aeroports amb trànsit comercial. Les institucions subestatals o n'estan excloses o hi juguen papers complementaris.

La xarxa viària estructurant, bé sigui de gestió directa o concedida, està en mans de l'Estat. A França, el 2006 hi hagué descentralització d'una part de la xarxa viària

<sup>2</sup> Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, de 31 décembre 1982.

<sup>3</sup> Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, art. 97 sobre els objectius i prioritats de la planificació estatal de les infraestructures de transport.

de l'Estat a favor dels Departaments. Les Regions, que no tenen xarxa pròpia, en algunes èpoques han finançat projectes en carreteres dels altres nivells. A Espanya les Comunitats autònomes constituïren les respectives xarxes viàries amb els traspassos de l'Estat a l'inici del procés autonòmic, durant la primera meitat de la dècada de 1980. Les Diputacions provincials conservaren les seves carreteres, excepte en els casos de Comunitats autònomes uniprovincials, perquè la institució i les competències provincials s'integraren a les de la Comunitat autònoma (cf. taula 2).

Taula 2. Xarxes viàries

République Française		Regne d'Espanya	
État	Routes nationales	RIGE	AGE
Conseil Régional		Xarxa autonòmica	Generalitat de Catalunya
Conseil Général	Routes départementales	Xarxa provincial	Diputació
Conseil Municipal Groupements	Routes communales	Vies municipals	Ajuntament Mancomunitat Consell Comarcal

Pel que fa a les infraestructures ferroviàries, el model francès no comporta fins ara cap traspàs de titularitat de l'Estat central cap a les col·lectivitats territorials. Tanmateix, aquestes, de manera destacada les Regions, intervenen activament en el finançament d'estudis i obres relatius a l'extensió de línies d'alta velocitat i a la millora de les línies convencionals i estacions. A Espanya els "finançaments creuats" s'apliquen exclusivament per a les actuacions en medi urbà, com són les remodelacions de les estacions i els seus entorns. En canvi, algunes Comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya i el País Basc, són titulars de xarxes ferroviàries pròpies, que foren excloses de la d'interès general de l'Estat (RFIG) per tenir vies d'ample diferent al majoritari a Espanya. La planificació i construcció de les infraestructures ferroviàries d'abast urbà o suburbà, com els tramvies i metros, són competència de les Comunitats autònomes a Espanya, mentre que a França ho són del nivell local (cf. taula 3).

Taula 3. Xarxes ferroviàries (infraestructures)

République Française		Regne d'Espanya	
État	Réseau national RFF	RFIG ADIF	AGE
Conseil Régional		Xarxa autonòmica (FGC) Metro Tramvia IFERCAT	Generalitat de Catalunya
Conseil Général			Diputació
Conseil Municipal Groupements	Méto Tramway		Ajuntament Mancomunitat Consell Comarcal

Les infraestructures nodals, ports i aeroports, tenen un grau de territorialització major a França que a Espanya. La reforma que el 2007 entrà en vigor a França ha permès implicar les col·lectivitats territorials en una part significativa d'aquestes infraestructures. Així, pel que fa als ports (taula 4), les Regions i altres col·lectivitats formen part amb l'Estat de l'ens concedent, que atribueix a una cambra de comerç la gestió de la instal·lació (Lavaud-Letilleul, 2008). Això no obstant, segueixen existint els ports autònoms, sota la tutela de l'Estat.

A Espanya els ports són de titularitat de l'administració central o autonòmica, segons el seu volum de trànsit. Per als primers, s'ha constituït una autoritat portuària, que agrupa en alguns casos més d'un port. El conjunt d'autoritats portuàries pertanyen a una empresa pública estatal. Tanmateix, des del 1997, la presidència de l'autoritat portuària és designada per la corresponent Comunitat autònoma.

Taula 4. Construcció i gestió dels ports comercials

République Française		Regne d'Espanya	
État	Ports autonomes	Puertos del Estado Autoridades portuarias	AGE
Conseil Régional	Ports d'interès nacional (PIN) 2007	Ports de la Generalitat	Generalitat de Catalunya
Conseil Général			Diputació
Conseil Municipal Groupements			Ajuntament Mancomunitat Consell Comarcal

Pel que fa als aeroports, el paisatge institucional també difereix a un costat i altre de la frontera (taula 5). Les col·lectivitats territorials a França han pogut entrar en la gestió de les plataformes aeroportuàries, per bé que amb un límit de participació davant de l'Estat, que segueix sent majoritari. A Espanya, malgrat les insistents demandes de gestió individualitzada per part d'algunes Comunitats autònomes, el conjunt dels aeroports està sota el control d'una sola empresa estatal, que pot ser privatitzada parcialment en breu. Per la seva part, la Generalitat ha construït l'aeroport de Lleida-Alguaire (obert al trànsit el 2010), l'únic que està sota gestió autonòmica.

Taula 5. Construcció i gestió dels aeroports

République Française		Regne d'Espanya	
État	Aéroports à vocation nationale ou internationale (liste 2005) ADP Grands aéroports régionaux (12)	AENA (47)	AGE
Conseil Régional	Autres aéroports	Aeroports de Catalunya (1)	Generalitat de Catalunya
Conseil Général			Diputació
Conseil Municipal Groupements			Ajuntament Mancomunitat Consell Comarcal

**Producció i organització dels serveis de transport de viatgers**

En matèria de transport col·lectiu de viatgers, els operadors tant públics com privats responen a unes autoritats de tutela o organitzadores (taules 6 i 7). A Espanya l'abast territorial del servei determina l'autoritat, independentment del mode de transport utilitzat: l'Administració General de l'Estat per als itineraris que discorren per més d'una comunitat autònoma; la Comunitat autònoma quan l'itinerari es circumscriu al seu territori; el municipi igual; la Diputació provincial no té competències en aquest tema (Giménez Capdevila, 1994).

Tanmateix, fins als anys 2010 i 2011 no es transferí a la Generalitat de Catalunya la potestat d'autoritat de gestió dels serveis ferroviaris de proximitat realitzats a través de la RFIG, i encara limitadament, atès que l'Estat espanyol no ha desplegat la legislació sectorial que permet l'entrada d'operadors diversos en aquesta xarxa.

A França, les Regions han esdevingut l'autoritat de referència de l'organització dels serveis ferroviaris regionals des del 2002, després de dècades d'experimentacions. Ara bé, la possibilitat de canviar d'operador tampoc existeix encara. D'altra banda, per a realitzar una política completa de transport regional les Regions han de comptar amb els Consells Generals (Departaments), que tenen la competència sobre el transport col·lectiu per carretera d'abast interurbà.

Taula 6. Transport urbà i suburbà (organització dels serveis)

Taula 7. Transport regional (organització dels serveis)

République Française		Regne d'Espanya	
État		Cercanías RENFE	AGE
Conseil Régional		Llei de la Mobilitat 2003 Rodalies de Catalunya FGC	Generalitat de Catalunya ATM
Conseil Général	Transport scolaire		Diputació
Conseil Municipal Groupements	Bus Métro Tramway	Bus Metro Tramvia Transport escolar	Ajuntament Mancomunitat Consell Comarcal EMT

  

République Française		Regne d'Espanya	
État		Cercanías RENFE Mèdia Distància RENFE	AGE
Conseil Régional	TER (SNCF)	Rodalies de Catalunya FGC Bus interurbans	Generalitat de Catalunya
Conseil Général	Bus départementaux		Diputació
Conseil Municipal Groupements			Ajuntament Mancomunitat Consell Comarcal

En resum, els Estats centrals mantenen la potestat sobre les principals operadors sectorials (ferroviaris, concessions viàries, autoritats portuàries i aeroportuàries).

**Bibliografia**

Becat, Joan, "Catalunya i els models espanyol i francès d'organització territorial. Uns apunts i una reflexió crítica" dins Tort Donada, Joan ; Paül Carril, Valerià ; Maluquer Ferrer, Joan (ed.), *L'organització del territori, un repte per al segle XXI ?* Barcelona, Fundació Universitat Catalana d'Estiu i Galerada, 2008, p. 189-236.

Bel, Germà, *Espanya, capital París. Tots els camins porten a Madrid*. Barcelona, La Campana, 2011.

Giménez Capdevila, Rafael, « Transports et régionalisation. Italie, Espagne, France ». Thèse de Doctorat, spécialité Transports, Paris, École Nationale des Ponts et Chaussées, 1994.

Lafont, Robert, *La révolution régionaliste*. Paris, Gallimard, 1967.

Lavaud-Letilleul, Valérie : « La décentralisation des ports français méditerranéens : nouvelle gouvernance et nouveaux défis », Méditerranée [En ligne], 111 | 2008, mis en ligne le 1er juin 2010, Consulté le 29 mars 2012. URL : <http://mediterranee.revues.org/2740>

Plassard, François, *Transport et territoire*. Paris, La Documentation Française, 2003.

Subra, Philippe, *Géopolitique de l'aménagement de territoire*. Paris, Armand Colin, 2007.