

Vigència i realitat de la divisió territorial

per Josep OLIVERAS i SAMITIER

El pas del temps ens ha fet ser testimonis d'un llarg debat sobre l'organització i l'administració del territori català, un debat entre grups polítics, i entre tècnics en temes administratius i territorials, en el qual les posicions d'uns i altres no han estat sempre idèntiques sinó que han variat fàcilment en funció de les conjuntures polítiques i de les regles de joc voluntàriament imposades i acceptades.

Recordem, només, que, a l'any 1977, acceptàvem en les Resolucions de l'Àmbit d'Ordenació del Territori del Congrés de Cultura Catalana, la dissolució de les estructures provincials i la reentrada en vigència de la Divisió Territorial de la Generalitat de 26 d'agost de 1936, com a pas previ a una possible nova reordenació territorial. Al mateix temps, propugnàvem l'enfortiment de supercomarques, regions o vegueries, l'establiment d'un poder comarcal i d'una autonomia municipal, i fins i tot de barri, que acostessin els centres de decissió al poble.

L'Estatut d'Autonomia, aprovat el gener del 1980, confirmava en el seu article 5è l'organització territorial de Catalunya en municipis i comarques, la possibilitat de crear demarcacions supracomarcales, i agrupacions basades en fets urbanístics, metropolitans i funcionals, sense perjudici de l'organització provincial com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat a Catalunya. La base de la complexitat administrativa actual quedava així fixada.

D'aleshores ençà, i fins al gener de l'any 1986, en què es presentà al Parlament de Catalunya la «Proposició de Llei d'Organització Territorial i el Govern Local de Catalunya; Iniciativa parlamentària conjunta», va continuar l'esforç voluntarista dels anys anteriors, i es feren propostes i contrapropostes sobre l'organització territorial del país. A partir de l'anomenat projecte Bayona, poques seran les possibilitats de rectificar les proposicions del partit majoritari en el Parlament de Catalunya.

Al llarg de l'any 1986, es debat al Parlament la ponència unitària, es presenten dos nous projectes d'organització territorial i, finalment el grup parlamentari de Convergència i Unió

fragmenta la ponència en quatre proposicions de llei, les quals amb lleugeres variacions seran aprovades sense consens a finals de març i principis d'abril del 1987.

Si s'analitzen els dos projectes de llei més transcendents, el del grup majoritari i el del primer partit de l'oposició, es veu clar que l'organització territorial propugnada guarda una íntima relació amb el model de país que desitja cada grup i amb la seva respectiva ideologia.

El desplegament de la llei sobre l'organització comarcal de Catalunya, al marge de la gran polèmica generada per la supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona, va comportar la convocatòria d'una consulta municipal per a l'establiment de la divisió comarcal de Catalunya, i que es formés i regulés la Comissió de Delimitació Territorial, necessària per informar, entre altres temes, sobre la modificació del mapa comarcal.

Els resultats de la consulta municipal, van mostrar com el 88,6 % dels municipis es mostren d'acord amb l'adscripció a les mateixes comarques de l'any 1936. Si s'analitzen les respostes negatives, o bé les respostes positives que demanen una posterior modificació de l'àmbit comarcal, es veu clar que la disconformitat o les objeccions obeeixen per una banda a una clara dissensió política (cas dels municipis del Barcelonès i del Baix i Alt Penedès i Garraf), i per l'altra, a l'existència de noves estructures territorials i de petites àrees funcionals a la zona fronterera entre dues o tres comarques. Aquestes àrees funcionals graviten sobre un lloc central que exerceix de capital de rodalia, subcomarca o municipalia, com en diria el professor Casassas. La major part d'aquestes àrees ja apareixen com a comarques en el mapa resultat de l'enquesta de l'any 1932, com és el cas del Moianès, Lluçanès, Banyoles, Pla d'Urgell, Ribagorça, Montseny-Baixa Tordera, Segre Mitjà, Alta i Baixa Segarra, i Muntanyes de Prades.

Pel que fa a l'aparició de noves àrees que desitgen esdevenir comarca, cal buscar-ne l'explicació en la dinàmica que l'economia i la societat imposen en el territori, com pot ser el cas de determinats municipis de la Costa Brava, els de l'Àrea Nord del Baix Llobregat, Garraf i part dels municipis costaners del Baix Penedès, l'àrea d'influència immediata de Terrassa, etc.

Finalment hi ha municipis aïllats que demanen l'adscripció a la comarca veïna.

Com a resultat de l'anterior consulta municipal s'han creat tres noves comarques: el Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell i l'Alta Ribagorça, i més o menys, des del mes de març passat han iniciat el seu rotatge els Consells Comarcals, els quals en virtut de l'elecció dels consellers han passat a ser presidits majoritàriament per membres del partit que té el poder a la Generalitat.

A partir d'aquí el procés de funcionament de l'administració comarcal ha estat molt lent i no s'ha disposat de recursos suficients per fer efectives les competències marcades per la llei.

Les competències fins ara traspassades per la Generalitat als Consells són mínimes: la xarxa bàsica d'assistència social primària, la qualificació de les activitats insalubres, noci- ves, perilloses i molestes, l'informe preceptiu sobre l'aplicació de les subvencions del De-

partament de Sanitat als consultoris i dispensaris municipals per a la compra de material i equips sanitaris, la possibilitat de firmar convenis d'ocupació amb el Departament de Treball i les gestions corresponents a la contractació i formalització en nom dels Ajuntaments de les operacions de crèdit necessàries per al finançament del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya, així com el control de les certificacions d'obra.

Per a l'any 1989 el Fons de Cooperació Local de Catalunya ha repartit entre els Consells Comarcals, en concepte de participació en els ingressos de la Generalitat, la quantitat de 1.250 milions de ptes, que ben repartit entre els comarcans, toca a raó de 209,85 ptes per persona.

L'organització territorial de Catalunya està ara a l'espera que s'efectuï la divisió del territori en regions o vegueries, i es doti a aquestes de contingut.

Fa gairebé deu anys que la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, en dictaminar sobre el Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya s'atrevia a avisar que si en el futur coexistien en el país diferents administracions, es podria originar una font de conflictes i una complexitat administrativa tal que faria perillar la necessària simplificació i eficàcia de l'Administració. En aquests moments la coexistència d'una administració local amb municipis, mancomunitats, comarques i diputacions, a més a més, de l'administració de la Generalitat i de l'administració perifèrica de l'Estat, fa especialment complicada la xarxa de relacions entre els propis administradors, i entre aquests i els administrats.

Vigueur et réalité de la división territoriale

par Josep OLIVERAS

Le pas du temps nous a rendus témoins d'un long débat sur l'organisation et l'administration du territoire catalan, un débat entre groupements politiques, et entre techniciens de thèmes administratifs et territoriaux, dans lequel, les postures des uns et des autres n'ont pas été toujours identiques, au contraire, elles ont facilement variée en fonction des conjonctures politiques et des règles du jeu volontairement imposées et acceptées.

Rappelons-nous, seulement, qu'en 1977, nous acceptions dans les résolutions du cadre de l'aménagement du territoire du Congrès de la Culture Catalane, la dissolution des structures provinciales et la re-entrée de la vigueur de la división territoriale de la Generalitat du 26 août 1936, comme mesure préalable d'un possible nouveau reaménagement du territoire. En même temps nous proposons le renforcement des «supercomarques», régions ou vigueries, l'établissement d'un «pouvoir comarcal» et d'une autonomie municipale, et, enfin, même pour les quartiers, afin d'approcher les centres de decision du peuple.

Le Statut d'Autonomie approuvé en janvier 1980, confirma dans son 5ème. article, l'organisation du territoire de la Catalogne, en communes et comarques, la possibilité de créer des démarcations «supracomarcales», et des groupements basés sur des faits urbanistiques, métropolitains et fonctionnels, sans négliger l'organisation provinciale comme identité locale et comme división territoriale pour l'accomplissement des activités de l'État.

La base de la complexité administrative actuelle restait ainsi fixée.

Dès ce moment-là et presque jusqu'à la fin janvier 1986, où fut présentée au Parlement de la Catalogne la «Proposition de Loi d'Organisation territoriale et du gouvernement local de la Catalogne, initiative conjointe parlementaire», on continua l'effort volontariste des années antérieures pour faire des propositions et des contrepropositions sur l'organisation territoriale du pays. À partir du moment de l'apparition du nommé Projet Bayona, il resta très peu de possibilités pour rectifier les propositions du parti majoritaire dans le Parlement catalan.

Au long de l'année 1986, on assiste au Parlement de la Catalogne au débat du rapport unitaire. On présente deux nouveaux projets d'organisation territoriale, et finalement le groupe parlementaire de *Convergència i Unió* —la majorité— fragmente le rapport en quatre propositions de loi, lesquelles, avec de légères variations, seront approuvées sans consensus à la fin du mois de mars et débout avril 1987.

Si on analyse les deux projets de loi les plus transcendants, celui du groupe majoritaire et celui du premier parti de l'opposition, on voit clairement que l'organisation territoriale défendue par tous garde une intime relation avec le modèle de pays que chaque groupement désire et avec leur respective idéologie.

Le déploiement de la loi sur l'organisation comarcale de la Catalogne, en marge de la grande polémique entraînée par la suppression de la Corporation Métropolitaine de Barcelone, comporta la convocation d'une consultation aux communes catalanes pour l'établissement de la division comarcale et la création et la régulation de la Commission pour la délimitation territoriale, nécessaire pour informer, entre d'autres thèmes, sur la modification déjà au principe, de la carte municipale.

Les résultats de la consultation municipale, ont-ils montré comme le 88,6 % des communes sont d'accord avec l'assignation aux mêmes comarques de l'année 1936. Si on analyse les réponses négatives, ou bien les réponses positives qui demandent une postérieure modification du cadre comarcal, on voit clairement que le désaccord ou les objections —et même la tacite acceptation— obéissent d'un côté à une claire décision politique (cas des communes de l'aire de Barcelone, des Bas et Haut Penedès et Garraf), et de l'autre, à l'existence de nouvelles structures territoriales et de petites aires fonctionnelles sur la zone frontalière entre deux ou trois comarques. Ces aires fonctionnelles gravitent sur un lieu central qui exerce de capitalité de démarcation, de «subcomarca» ou de *municipalia*, comme dirait le professeur Casassas. La plupart de ces aires apparaissent déjà comme des comarques sur la carte résultat de l'enquête de 1932, comme c'est le cas de la région de Moià, ou du Lluçanès, de Banyoles, du Pla d'Urgell, de la Ribagorça, du Montseny-Baisse Tordera, du Sègre-Moyen, de la Haute et la Baisse Segarra, des Montagnes de Prades, etc.

Quant à l'apparition de nouvelles aires qui expriment leur désir de devenir une comarca, on doit chercher l'explication dans la dynamique que l'économie et la société imposèrent dans le territoire, comme peut être le cas de certaines communes de la Costa Brava, ou ceux de l'aire nord du Penedès, ou ceux de l'aire d'influence immédiate de la ville de Terrassa, etc.

Finalement il y a des communes isolées qui demandèrent l'inscription à la «comarca» voisine. Comme résultat de la consultation municipale déjà mentionnée, trois nouvelles comarques ont été créées, le *Pla de l'Estany*, le *Pla d'Urgell* et l'*Alta Ribagorça*, et plus ou moins, depuis le mois de mars, ont initié leur rodage les Conseils Comarcals, qui sont présidés majoritairement par des membres du parti qui a le pouvoir dans la Generalitat grâce au mode d'élection des Conseillers.

À partir d'ici, le processus du fonctionnement de l'Administration comarcale a été très lent et on n'a pas disposé de ressources suffisantes pour faire effectives les compétences qui ont été déterminées par la loi.

Pour 1989, le Fond de Coopération Locale de la Catalogne, a reparti entre les Conseils comarcals, en concepte de participation dans les «entrées» de la Generalitat, la quantité de 1.250 millions de pessetes, qui, bien réparti entre les «comarcans» représente le chiffre de 209,85 Ptes. par personne.

L'organisation territoriale de la Catalogne est maintenant à l'attente de ce que la division du territoire s'effectue en régions ou vegueries, et que l'on dote celles-ci de contenu.

Il y a à peu près dix ans le Conseil Juridique Assesseur de la Generalitat de la Catalogne, en opinant sur le projet de Statut d'Autonomie de la Catalogne, osait dire et avertir que si dans le futur survivaient dans le pays de différentes administrations, on pourrait originer une source de conflits et une complexité administrative telle qu'elle ferait mettre en danger la nécessaire simplification et efficacité de l'Administration. Dans ce moment, la coexistence d'une administration locale avec les communes, des mancomunautés, des comarques et Diputacions, et en plus avec des institutions de l'administration périphérique de l'État, fait spécialement compliqué le réseau des relations entre les propres administrateurs, et entre ceux-là et les administrés.

En el darrer debat públic de les Jornades, que el coordinador de la sessió quarta, senyor Carreras i Puigdemogolas obrí tan bon punt el professor Oliveras acabà la seva intervenció, es demanà per part d'algun assistent informació al professor Cabero sobre el procés de comarcalització de Castella-Lleó i, en particular, sobre el cas concret de la comarca del Bierzo.

El valor que en la majoria de les propostes castellanques de regionalització s'atorga a les províncies, considerades com els idonis ens intermedis en l'organització territorial, paper que ja s'havia posat de relleu en la comunicació de Florencio Zoido, llegida en la sessió tercera, contrastava, en les intervencions d'alguns dels assistents, amb les formulacions que, en una línia més tradicional a Catalunya, demanaven la supressió de totes les instàncies provincials. Alguns, fins i tot, temien que les vegueries que sembla que s'intenta institucionalitzar, poden representar la confirmació d'un neoprovincialisme de l'administració catalana.

El debat s'anava allargant tant que va caldre demanar una limitació de les intervencions perquè la sessió de cloenda que s'havia de celebrar a continuació, no comencés massa tard.

Es pot afirmar que, després dels quatre debats públics efectuats, la qüestió de la divisió territorial continua interessant els estudiosos, que el cúmul d'implicacions (polítiques, socials, culturals, administratives) que comporta una nova consideració del problema requereix una continuació, una reactivació i una ampliació del debat i que seria convenient que les futures disposicions que es prenguin, al respecte, no siguin fruit d'una voluntat de decisió irreflexiva, sinó conseqüència d'una resolució mesurada i d'una participació general.



El professor Josep Oliveras mentre pronunciava la seva conferència a la sessió quarta de les Jornades sobre regionalització.