

L'actualitat de la divisió territorial

per J. M^a CARRERAS i PUIGDENGOLAS

En primer lloc crec que cal remarcar l'oportunitat de les sessions, ja que no hi ha dubte de l'actualitat del tema. Aquesta, però, ha estat una actualitat constant en el nostre país, almenys des de l'inici de la meua vida professional ara fa vint-i-cinc anys, en què s'intentava la utilització de les comarques de 1932, almenys amb finalitats acadèmiques, fins que fos possible tornar legalment a organitzar una administració autonòmica. A mitjan dels seixanta, en el camp de la planificació del territori, es proposava crear l'Àrea Metropolitana de Barcelona; posteriorment, i en base al desenvolupament econòmic, es definien regions com ara la de les terres de l'Ebre o de l'Alt Pirineu.

Juntament amb les publicacions i debats de la Societat Catalana de Geografia, de llarga tradició, i com a herència del Congrés de Cultura Catalana, apareix la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, que té en el camp de l'organització territorial de l'administració, un dels seus principals temes de debat, però malgrat tot, es continuava a nivell acadèmic. Poc després, ja amb l'Estatut, la Constitució Espanyola defineix l'Estat com l'Estat de les Autonomies. Aquest és un fet important, potser el més important que s'ha produït a Espanya en el darrer segle, en la matèria que avui ens ocupa. Posteriorment, les diferents autonomies inicien un procés, quasi per definició heterogeni, d'organització dels seus territoris, per tant, des de fa deu anys, ens trobem en aquest procés que es va gestant molt lentament.

El manteniment del mapa autonòmic, del mapa municipal i del mapa provincial, com una dada que sembla constant en totes les autonomies, per raons constitucionals o d'altres, ha fet que en realitat el camp de joc, quedi molt estretament limitat al tema de les comarques. Catalunya, que ha estat en aquest tema, pionera en la seva definició i implantació, tant històricament com en el temps actual, ha donat un exemple, que fa de mal seguir, per les complicacions polítiques que va generar i que encara avui planteja, però, sobretot, perquè és un procés en marxa que té un final poc definit.

Hi ha un altre camp, en el qual l'exemple català és encara més innovador, a nivell de l'Estat, que és el tema d'aquestes Jornades: el de les regions o vegueries que va lligat amb

la modificació del mapa provincial. La Generalitat ha previst una segona etapa, que, com hem dit, comporta, d'antuvi, modificar el mapa provincial; concretament, aconseguir convertir Catalunya en província única, per poder, seguidament, establir un nou nivell d'administració de la Generalitat: les regions, entre l'autonomia i les comarques. Aquesta etapa, comporta la participació de les Corts Generals, que pot ésser més llarga i difícil que l'anterior, que recordem va durar prop de vuit anys.

Si en el període dels darrers cinquanta anys, els canvis produïts a Catalunya, han portat a molts experts a dir que la solució pensada l'any 1932, ja no era adient a nivell comarcal, el mateix podem dir a nivell de les regions o vegueries que aleshores es van delimitar. Però, el que sembla més rellevant és el fet que, actualment, la rapidesa de l'evolució en les formes de vida; els canvis tecnològics i en la gestió del sector públic; l'evolució de l'actuació política; la necessitat d'aprofundir la democràcia i reduir els desequilibris de tots tipus, i la necessitat de fer front als problemes ecològics, faran que els instruments de l'Administració, i concretament determinades divisions territorials que s'han considerat immutables al llarg de molts anys, donin senyals d'obsolescència.

L'evolució del marc europeu cap a la unitat i el corresponent debilitament dels governs estatals, fan pensar que alguns dels nivells que ara es consideren bàsics potser no ho són tant. Això pot portar a potenciar-ne d'altres, que potser encara no existeixen administrativament. Ja fa un parell d'anys, es van fer unes jornades sobre la regió de la Mediterrània nord-occidental, com a futura regió europea. Actualment, s'estableixen relacions amb les regions del sud de França i sembla evident que, en un futur pròxim, s'hauran de superar els recels polítics i establir lligams semblants amb les altres regions limítrofes amb Catalunya. Les relacions històriques i actuals amb els territoris de l'antiga confederació catalano-aragonesa són molt importants i, sens dubte, les noves infraestructures tendiran a potenciar-les.

En l'altre extrem, el nivell municipal, continua essent una assignatura pendent des del punt de vista del seu finançament i com a receptor últim d'una part important del procés descentralitzador que està en marxa en l'Estat espanyol, com també, des del punt de vista de la seva delimitació territorial. Hi ha un creixent reconeixement de les virtuts de potenciar aquest nivell de l'administració pública, però per poder-ho fer és necessari disposar d'uns municipis capaços de portar a terme aquestes creixents responsabilitats. En el cas de Catalunya, per exemple, es pot dir que una bona part dels 550 municipis de menys de 1.000 habitants no sembla que puguin arribar a tenir aquestes característiques.

Per aquests motius, i per d'altres que s'han dit al llarg de les intervencions d'ahir i d'aquest matí, repeteixo que crec que és evident l'actualitat de la divisió territorial a casa nostra i en molts països europeus de la nostra àrea. Aquest és un tema difícil, i pensar a curt termini o fins i tot, només, en el passat, fa que a voltes pesi més el «gerrymanderins» que la reflexió científica que ha d'incloure punts de vista socials, culturals, d'administració, tecnològics, d'economia, geogràfics i ecològics. Com va dir el professor Raffestin, la delimitació territorial és el mecanisme polític més antic que existeix, es troba en la base del repartiment del poder i de l'establiment del control, per tant no és estrany que sigui difícil arribar a una solució i a més, és evident que, amb el pas del temps, van variant les diferents solucions que poden arribar a ser objecte d'acord polític.

Però ara cal parlar-ne, perquè a part del seu interès acadèmic, ens trobem a Catalunya on hi ha una actuació en marxa i això, al llarg del temps, s'ha produït molt poques vegades. Per tant, és un moment en què la reflexió acadèmica, pot incidir molt directament sobre l'actuació política i, en darrer terme, sobre la realitat. Per això, l'actualitat del tema a Catalunya es fa encara més evident i en el moment de la veritat trobem a faltar aquest debat i potser la queixa hauria d'anar a altres públics i no tant al dels geògrafs, sinó als economistes, als tècnics en transports i comunicacions, als experts en gestió dels serveis públics i als administrativistes. Cal demanar clares definicions sobre les necessitats en matèria d'organització de l'administració i opinions sobre les possibles solucions que s'apliquen arreu, i les que podrien ésser bones a casa nostra.

Com deia el filòsof, el futur canvia només mirant-lo; continuem, doncs, la nostra revisió del tema de la regionalització del territori amb l'esperança d'aconseguir una bona solució per a Catalunya, per tal de millorar les condicions de vida del conjunt dels seus ciutadans, el que sens dubte ha d'ésser l'objectiu últim de l'actuació de l'Administració.



El senyor Carreras i Puigdemolas durant la seva intervenció

Sur la régionalisation du territoire

por Josep M^a CARRERAS I PUIGDENGOLES

D'abord, je crois qu'il faut remarquer l'opportunité des séances, car il n'y a pas de doute de l'actualité du thème. Cela a été une actualité constante dans notre pays, au moins depuis le début de ma vie professionnelle, il y a vingt-cinq ans, où on essayait l'utilité des régions ou comarques de 1932, du moins pour des finalités académiques, jusqu'à ce qu'il fût possible retourner légalement à organiser une administration autonome. Vers la moitié des années soixante, dans le domaine de la planification des territoires, on proposait créer l'Aire Metropolitaine de Barcelone; postérieurement, et sur la base du développement économique, on essaya de définir des régions, comme les terres de l'Ebre ou celles des Hautes Pyrénées.

En même temps, avec les publications et les débats de la Société Catalane de Géographie, de longue tradition, et comme héritage du Congrès de la Culture Catalane, apparaît la Société Catalane d'Aménagement du Territoire (SCOT) qui a dans le domaine de l'organisation territoriale de l'administration, un de ses principaux thèmes de débat. Malgré tout, cela continua à niveau académique. Peu après, la Constitution Espagnole définit l'État comme l'État des autonomies. Ceci est un fait important, peut-être le plus important qui s'est produit en Espagne dans un siècle, dans la matière qui nous occupe aujourd'hui.

Postérieurement, les différentes autonomies initient un processus presque hétérogène par définition d'organisation territoriale. Par conséquent, il y a dix ans que nous nous trouvons dans ce processus qui se développe très lentement.

Maintenir la carte des autonomies, la carte des communes et la carte des provinces, comme des données toujours constantes dans toutes les autonomies pour des raisons constitutionnelles ou d'autres raisons, a fait que, en réalité le champ d'action reste très étroitement limité au thème des comarques.

La Catalogne, qui a été, dans ce domaine, pionnière dans sa définition et implantation, aussi bien historiquement que dans les temps actuels, a donné un exemple qu'on a mal à suivre à cause des complications politiques qui parurent et qui surgissent encore aujourd'hui. Mais, surtout, parce que c'est un processus en marche qui a un final peu défini.

Il y a un autre champ dans lequel l'exemple catalan est encore plus innovateur au niveau de l'État et qui est le thème de ces Journées: celui des régions, ou des vigueries qui va lié à la modification de la carte de la province. La Généralité a prévu une seconde étape qui, comme on a déjà dit, comporte d'abord, la modification de la carte provinciale. Concrètement convertir la Catalogne en une province unique, pour pouvoir, ensuite, établir un nouveau niveau d'administration de la Generalitat, les régions situées entre l'autonomie et les comarques. Cette étape, entraîne la participation des Cortes Generales d'Espagne, fait qui peut rendre cette étape plus longue et difficile que l'étape antérieure, qui, rappelons-nous, dura près de huit ans.

Si dans la période des derniers cinquante ans, les changements produits en Catalogne ont entraîné beaucoup d'experts à dire que la solution pensée en 1932 n'était plus au jour au niveau comarcal, nous pouvons dire la même chose au niveau des régions ou vigueries qui alors ont été délimitées. Mais, ce qui semble le plus remarquable, c'est le fait que actuellement, la rapidité de l'évolution dans les modes de vie, les changements technologiques et dans la gestion du secteur public, l'évolution de l'activité politique, la nécessité d'approfondir la démocratie et de réduire les déséquilibres de toute sorte et le besoin de faire face aux problèmes écologiques feront que les instruments de l'administration et, concrètement, certaines divisions territoriales qui avaient été considérés inchangeables au long des années, se trouvent maintenant obsolètes.

L'évolution du cadre européen vers l'unité et l'affaiblissement des gouvernements des États, font penser que quelques uns des niveaux qui maintenant se considèrent de base ne le sont peut-être pas. Cela peut entraîner l'élévation d'autres niveaux, qui, peut-être, n'existent pas encore du point de vue administratif. Il y a quelques années, se sont déroulées des journées sur la Région de la Méditerranée Nord Occidentale, comme une future région européenne. Actuellement s'établissent des rapports entre les régions du Sud de la France et il semble évident que dans un futur proche, il faudra surpasser les réticences politiques et établir des liens semblables avec d'autres régions limitrophes à la Catalogne. Les relations historiques et actuelles avec les territoires de l'ancienne Confédération Catalane-Aragonaise, sont très importantes et sans doute, les nouvelles infrastructures auront tendance à augmenter le nombre des dites relations.

À l'autre bout, le niveau communal est toujours une de ces matières suspendues du point de vue de son financement et comme le dernier récepteur d'une partie importante du processus décentralisateur qui est en marche dans l'État espagnol, ainsi que du point de vue de sa délimitation territoriale. Il y a une reconnaissance croissante des vertus de l'augmentation de ces niveaux de l'administration publique mais pour pouvoir le faire il est nécessaire d'avoir des communes capables de porter à bonne fin leurs responsabilités croissantes. Dans le cas de la Catalogne, par exemple, on peut dire qu'une bonne partie des 550 communes de moins de 1.000 habitants ne pourrait pas arriver à avoir ces caractéristiques.

Pour ces motifs et pour d'autres qui ont été exposés au long des interventions d'hier et de ce matin, je répète que je crois que l'actualité de la division territoriale est évidente chez nous et dans nombre de pays de l'Europe de notre aire. Celui-ci est un thème difficile et y penser à court terme et même dans le passé fait que parfois le «gerrymandering» pèse plus que la réflexion scientifique, qui doit inclure des points de vue sociaux, culturels, administratifs, technologiques, économiques, géographiques et écologiques. Comme a dit le professeur Raffestin, la délimitation territoriale est le mécanisme politique le plus ancien qui existe et se trouve à la base de la répartition du pouvoir et de l'établissement du contrôle, donc il n'est pas rare qu'il soit difficile d'arriver à une solution et, en plus, il est évident qu'avec le temps varient les différentes solutions qui peuvent arriver à être objet d'accord politique.

Mais maintenant, il faut en parler, car à part son intérêt académique, on se trouve en Catalogne, où il y a une actuation en marche et cela, le long du temps, s'est produit très peu de fois. Par conséquent, c'est un moment dans lequel la réflexion académique peut tomber directement sur cela, l'actualité du thème en Catalogne, est encore plus évidente et au moment de la vérité, il manque ce débat et peut-être la plainte devrait être adressé à d'autres personnes et pas aux géographes, plutôt aux économistes, aux techniciens en transports et en communications, aux experts en gestion des services publics et aux administrativistes. Il faut demander des définitions claires sur les besoins en matière d'organisation de l'administration et des opinions sur les possibles solutions qui pourraient s'appliquer partout et celles qui pourraient être meilleures chez-nous.

Comme disait le philosophe, le futur change déjà en le regardant. Continuons, donc, notre révision du thème de la régionalisation du territoire avec l'espoir d'obtenir une bonne solution pour le Catalogne, afin d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble de ses citoyens, ce qui sans aucun doute, doit-être l'objectif de l'actuation de l'administration.

A continuació el coordinador cedí l'ús de la paraula al professor Cabero Diéguez, de la Universitat de Salamanca.