

Reflexions sobre l'organització territorial de Catalunya

Josep Oliveras i Samitier
Universitat Rovira i Virgili
Departament de Geografia
josep.oliveras@urv.cat

Resum

L'organització territorial de Catalunya és un tema que els avatars polítics han transformat en complex i recurrent. Els diferents nivells administratius han de ser útils tant pels governants com per als governats i això implicaria fer les reformes pertinents d'una forma raonada i consensuada, amb uns criteris establerts respecte als continents i continguts que cada àmbit i nivell administratiu ha de tenir. Es remarca la dificultat que tota reforma de les divisions administratives comporta. Es fa una reflexió sobre la situació actual i les perspectives futures en relació a municipis, comarques, províncies i vegueries. Per estimular l'agrupació de petits municipis es postula crear més comarques com a ens de gestió intermunicipal sense caràcter polític. Es creu probable la pervivència de les províncies com a àmbit d'acció de l'Estat i es defensa la creació de poques vegueries, amb una delimitació coincident amb les províncies i amb les delegacions del govern de la Generalitat.

Paraules clau: organització territorial, municipi, comarca, província, vegueria.

Resumen: *Reflexiones sobre la organización territorial de Cataluña*

La organización territorial de Cataluña es un tema que los acontecimientos políticos han transformado en complejo y recurrente. Los diferentes niveles administrativos han de ser útiles tanto para los gobernantes como para los gobernados y esto implica hacer las pertinentes reformas de una forma razonable y consensuada, con unos criterios bien establecidos respecto a los continentes y contenidos que cada ámbito y nivel administrativo ha de tener. Se remarca la dificultad que toda reforma de las divisiones administrativas comporta. Se reflexiona sobre

la situación actual y las perspectivas futuras en relación a municipios, comarcas, provincias y veguerías. Para estimular la agrupación de pequeños municipios se postula crear más comarcas como entes de gestión intermunicipal y sin carácter político. Se considera probable la subsistencia de las provincias como ámbito de acción del Estado y se defiende la creación de pocas veguerías, con una delimitación coincidente con las provincias y con las delegaciones del gobierno de la Generalitat.

Palabras clave: organización territorial, municipio, comarca, provincia, veguería.

Abstract: *Thoughts around the territorial organization of Catalonia*

The territorial administrative organization of Catalonia has increasingly become a complicated and recurrent issue used by political parties. The different levels of administration should be useful for both, governments and citizens, which means that reasonable measures should be taken by common consent, with well-established criteria in every unit and administration level. It should be noticed the enormous difficulties that politicians are facing to reform administrative divisions. The article reviews the actual situation and futures perspectives related with subdivision of the region: municipalities, 'comarques', provinces and 'vegueries'. In order to stimulate the merging of groups of small villages, recommends creating more counties ('comarques') as non-political inter-municipal management entities. It is considered probable, that provinces will survive as the area of action of the State, while the creation of a few "vegueries" is defended, with coincident limits with those of the province and the delegations of the government of the Generalitat.

Key words: Territorial administrative organisation, municipalities, *comarca*, *provincia*, *vegueria*.

* * *

Introducció

Els temes que tracten de l'organització territorial i la divisió administrativa de Catalunya, han ocupat moltes hores d'alguns geògrafs, especialment des de la divisió dels anys trenta del segle passat, i cada vegada que el poder executiu o el legislatiu enuncien la intenció de fer alguna reforma de l'organització vigent. En aquest sentit assenyallem especialment els treballs de Pau Vila i Josep Iglésies, els de Lluís Casassas i més recentment els de Jesús Burgueño, deixeble de l'anterior pel que fa a la inquietud per treballar per a una millor organització administrativa del país.

En aquest article es pretenen fer una sèrie de reflexions sobre l'organització administrativa, posar sobre el paper diferents opinions que l'autor sosté sobre aquest tema, per si alguna d'elles pot ser útil als col·legues i altres professionals que pensen i s'interessen sobre aquestes qüestions. La intenció és doncs fer un repàs sobre els nivells de govern que té el país i sobre alguna de les propostes que actualment estan a l'aire i que no sabem si seran aprovades en

aquesta legislatura, hauran d'esperar més temps, desapareixeran o sorgiran noves propostes.

Abans d'entrar en detall es voldria assenyalar que organitzar un territori des del punt de vista administratiu és disposar de la millor forma possible els òrgans i dependències del govern i altres serveis públics annexos, de tal forma que aquests tinguin una àrea d'actuació que faciliti l'accessibilitat als administrats, i s'obtingui una major eficàcia i eficiència de l'activitat, sense generar un increment de costos contraproductiu amb els principis de la bona gestió pública.

Tota organització de l'administració i dels serveis en el territori implica unes demarcacions amb unes funcions específiques i la possibilitat que unes àrees s'insereixin dins unes altres àrees o demarcacions més àmplies, les quals tindrien unes funcions superiors o més especialitzades d'acord amb el seu abast i l'indiar de població que requereixin.

L'organització del territori no sol ser mai el problema principal que un país pot tenir, especialment quan hi ha crisi econòmica i no se sap massa bé quines direccions de futur cal seguir. Però sí és cert que una millor organització pot contribuir a disminuir les despeses econòmiques que l'oferta de serveis i de tasques administratives pot comportar, i segons com es faci pot també col·laborar a una millor satisfacció tant per part dels seus usuaris, els habitants del país que es poden trobar més ben atesos, com també per part dels administradors i oferents dels serveis, que els pot permetre fer la mateixa actuació esmerçant menys energies, o bé multiplicar les accions.

L'organització territorial d'una administració va sempre lligada al poder i a les demarcacions que aquest estableix, ja que si tenen funcions polítiques, se cerca també que qui deté el poder s'hi pugui afermar. Igualment les demarcacions polítiques que no són meres delegacions de serveis i que tenen càrrecs electes, guarden relació amb el sistema i la reglamentació de les eleccions, de tal forma que a l'hora de delimitar es tenen també en compte els possibles guanys electorals, tal com dóna a entendre el professor Jesús Burgueño en un exercici els resultats del qual ha publicat, sense que coneguem les proves que privadament els organismes polítics poden haver fet d'acord amb diferents criteris d'elecció (Burgueño, 2003).

L'objectiu fonamental d'una organització política territorial ha de ser que sigui eficient amb la missió encomanada, que serveixi per governar, encara que a més a més, si les demarcacions comporten una organització dels serveis que el govern presta, la configuració de les demarcacions ha de ser útil per reduir les diferències de l'oferta de serveis entre els diferents territoris delimitats, i fins i tot per emprendre actuacions de desenvolupament que puguin comportar increments de rendes. Per mitjà d'una bona organització es pot obtenir una millor justícia social territorial, millorar la situació econòmica de determinades àrees i fins i tot intentar una millor distribució de les activitats i de la població sobre el país per mitjà de diferents

instruments de planificació que han de guardar relació amb l'organització politicoadministrativa.¹

Fer reformes dels ens administratius d'un país no és fàcil perquè les inèrcies del passat tiben amb força, i la creació de noves demarcacions solen comportar lluites territorials, especialment si es tracta d'establir el lloc on hi haurà la seu de la circumscripció, la capital. Els alcaldes saben que una capital crea una àrea d'influència obligada i llocs de treball al si dels organismes públics (burocràcia) i a la seva àrea (comerç, transport, restauració, etc.).

Les reformes administratives serioses només poden fer-se quan hi ha un canvi de règim polític, o un partit té al seu parlament una majoria absoluta ben remarcable, cosa que vol dir que té també el lideratge en el territori, o bé si s'estableix un consens entre els partits i les principals entitats de la societat civil. La modificació de les demarcacions pot produir un efecte semblant al de la reforma d'un mosaic, que es volen canviar unes peces per inserir-n'hi unes de més modernes, i hi ha el perill que se n'esquerdin o trenquin unes quantes, a més a més de les que es volen canviar. O bé canvies tot el mosaic, o a la primera petita esquerra optes per deixar-ho com estava abans. La formació de noves demarcacions és una tasca delicada que no es pot fer des d'un despatx amb assessors entusiasmats per la feina, que dibuixen fronteres allà on no n'hi ha ni en calen, sense tenir uns criteris ben establerts, sinó que cal xafar territori, assabentar-se a fons de com aquest funciona i s'estructura, i emprendre pactes amb els líders territorials abans de llençar normatives a l'aire.

A l'estructura política d'un país i per sota de l'estat centralitzat, descentralitzat o federal hi solen haver els estats federats (com els cantons suïssos o els *länder* alemanys), o bé les regions, siguin aquestes amb poders autònoms o només delegats i descentralitzats (les comunitats autònomes espanyoles o les regions franceses). Per sota de les estructures regionals és on pot haver més diversitat de divisions territorials, encara que fonamentalment hi solen haver dos o tres nivells d'organització, amb les consegüents institucions i àmbits de competències. En un primer nivell, el més proper al ciutadà, hi ha els municipis en les seves diferents formes, sigui una ciutat alemanya, un consell anglès o bé un municipi català amb el corresponent ajuntament. Tot i que el municipi pot tenir subdivisions, com els barris, parròquies, districtes municipals o entitats menors descentralitzades, es considera el municipi com la unitat bàsica o primària que atén les necessitats més corrents dels seus habitants, com poden ser el subministrament d'aigua i sanejament, la recollida de la brossa, cementiri, etc.

1 L'organització interna dels estats s'estudia a la Geografia política, encara que hi ha molts manuals que prescindeixen d'aquest aspecte, com el conegut de P.J. Taylor. A la bibliografia hi ha algunes obres que se n'ocupen, com les de R.J. Bennet i R. Paddison. A Espanya, una anàlisi del tema en els inicis de la democràcia pot trobar-se a les Jornades de l'Associació Catalana de Ciència Regional celebrades a Barcelona el 1983 i editades per H. Capel i J. Clusa. Per a Catalunya un material important és l'aplegat per J. Tort i altres que recull les Jornades sobre l'Organització Territorial celebrades a Barcelona el juny del 2006.

Un segon nivell estaria format per les agrupacions de municipis sota diferents noms (mancomunitats, comtats, comunitats de municipis, etc.). Seria un nivell també proper al ciutadà i complementari del municipal, ja que acompliria funcions que per qüestions econòmiques un sol municipi no podria facilitar. En alguns casos podria comptar amb serveis específics delegats d'institucions de nivell superior, fossin relacionats amb l'esport, l'ensenyament, el medi ambient o altres. Un cas especial seria el d'una àrea metropolitana, que a Europa es considera ha de ser una aglomeració amb diferents municipis i més de 500.000 habitants (Oliveras, 2008).

Una agrupació de segon grau d'aquestes agrupacions primàries el constituïrien les diputacions provincials espanyoles, els consells de departament francès o de província italiana, que es consideren àmbits de l'administració local amb funcions de coordinació de serveis municipals, assistència econòmica, tècnica i jurídica als ajuntaments, prestació de serveis que necessitin un llindar i un àmbit superior al d'ens inferiors, etc.

Les nostres comarques són un cas força especial, ja que dins el segon nivell, tant podrien considerar-se un ens semblant a les agrupacions de municipis, com semblant a les diputacions provincials, si es tenen en compte les competències establertes per llei, encara que les diputacions tenen més atribucions i recursos, aquests per rebre'ls directament de l'estat.

En un tercer nivell, abans de l'estat federat o regió autònoma i sense ser administració local, hi hauria els àmbits de descentralització de les funcions administratives estatals i també de les dels estats federats i regions autònomes. Seria un nivell clarament entremig entre el municipal i l'estatal, o bé entre el municipal i el de la regió autònoma o estat dins una federació. Aquest nivell té competències delegades de l'àmbit institucional superior, encara que paral·lelament hi pot haver un organisme electe amb competències pròpies i serveis específics. Correspondrien a aquest nivell els departaments-prefectures francesos, les subdelegacions provincials del govern espanyol, els *bezirkes* alemanys, els *nomos* grecs, els *lään* finlandesos, les províncies italianes, etc.²

En algun cas, més aviat estrany, podria passar que hi haguessin uns ens delegats de l'estat (amb el seu àmbit corresponent) i uns altres de la regió autònoma, amb competències diferents en ser delegats de dues esferes de poder distintes. Aquest cas és el que es podria donar a Catalunya, amb el detall que les demarcacions delegades de l'estat i les del govern autònom no són coincidents i es podria afeblir el principi organitzatiu de la simplicitat administrativa.

A partir d'aquí es donarà l'opinió sobre els tres nivells bàsics en què s'organitza el poder i el territori a Catalunya, encara que s'ha de tenir en compte que

2 El Consell d'Europa i també la Unió Europea han publicat alguns documents molt interessants sobre la regionalització europea i els diferents nivells administratius. Un document ja històric, però bàsic és l'informe presentat per M. Costard al Consell d'Europa sobre "Les institucions regionals i la regionalització d'Europa" (1974). La Diputació de Barcelona conjuntament amb l'Institut de Ciències Polítiques i Socials mantenen una interessant i actualitzada col·lecció sobre el govern local en els països europeus.

Catalunya és un país petit que es pot recórrer actualment de punta a punta en automòbil en unes quatre hores, que hi ha mitjans de comunicació molt directes a través d'internet o per telèfon mateix i que el sistema de videoconferència s'utilitza cada cop més. Lluís Casassas, de paraula, caricaturitzava l'excés de demarcacions i poders superposats, i deia que si se situava en Jordi Pujol a dalt de Sant Jeroni amb el govern reunit al local de l'antic restaurant, amb uns quants mossos d'esquadra a la carretera i a peu del desaparegut aeri, per portar documentació i posar ordre, només amb el radiotelèfon (el 1990 el mòbil encara no s'utilitzava), el President podria dirigir i controlar tot el país, al marge de comarques i altres divisions.

Els municipis

S'ha dit i repetit que a Catalunya hi ha massa municipis (ara 946 i aviat 947), que els municipis petits no tenen recursos i no poden fer front a les necessitats, que mantenir aquests municipis costa molts diners, etc. Normalment en parlar de municipis petits es parla en sentit demogràfic i s'entenen per petits els municipis de menys de 250, 500 o 1.000 habitants, però no es posa atenció en els municipis que tenen una extensió tan petita en superfície que hom pot posar en dubte que dins aquell reducte superficial es pugui fer front a les funcions bàsiques que un municipi ha de resoldre. El cas de Badia del Vallès és paradigmàtic, amb 14.000 habitants i només 0'93 km² de superfície; o el de Puigdàlber a l'Alt Penedès que no arriba a mig quilòmetre quadrat i té gairebé mig miler d'habitants; o Sant Hipòlit de Voltregà amb 0'9 km² pràcticament urbanitzats i uns 3.400 habitants, etc. A Catalunya hi ha uns 41 municipis que tenen cinc o menys quilòmetres quadrats i que per tant bona part del que seria l'espai vital utilitzat pels seus habitants es troba fora de la població.

Respecte als municipis amb pocs habitants, tots sabem que *l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* (2000), conegut per Informe Roca, preconitzava assolir una població mínima municipal de 250 habitants i reduir els nuclis amb menys població a entitats municipals descentralitzades. Al mateix temps proposava per a les poblacions de menys de 1.000 habitants un sistema de col·laboració intermunicipal, sense detallar-lo.³ A l'any 1996 hi havia 202 municipis amb menys de 250 habitants, alguns dels quals davant de la proposta Roca s'afanyaren a empadronar estiuiejants i gent nascuda al poble però no resident per arribar als 250 i no perdre l'autonomia municipal, no fos cas que la proposició es convertís en llei.

³ Per la mateixa època de l'Informe Roca, el Gabinet d'Estudis de la Presidència de la Diputació de Barcelona va encarregar altres documents que tenen un especial interès encara que en aquest article no es comentin. Es tracta de *L'Administració Local a Catalunya. Proposta de model d'organització territorial* (1998) i *Administració local i territori a Catalunya. Nou model d'organització territorial* (2001).

El problema de la proposta de la Comissió Roca era que assignava als municipis petits amb quins altres municipis s'haurien de fusionar i fins i tot donava un nou topònim per a l'ens resultant, i a l'època actual a ningú no li agrada que li diguin amb qui s'ha de casar i el nom que haurà de dur la criatura (siguin persones o municipis). La realitat és més dura que el paper i naturalment en molts casos la fusió proposada no agradava, fos per raons històriques, d'orgull de poble, econòmiques o d'altres. Fins i tot en el cas d'alguna població superior als 1.000 habitants a la qual li agregaven una de menys de 250 habitants, la primera no estava disposada a acceptar-ho pel que suposaria d'augment de les despeses i decreixement del pressupost disponible per habitant del nou municipi (per exemple, en el cas de l'Albiol a la Selva del Camp).

L'Informe, per una banda no resolva el problema econòmic dels petits municipis, perquè sumant els pressupostos minsos de dos pobles, a voltes amb agregats i força distanciat dels altres, es podien fer estalvis en alguna partida, però se n'augmentaven d'altres, ja que s'havia de continuar tenint cura no d'un cementiri, sinó de dos o tres, s'incrementava el quilometratge dels camins, etc. De dos o tres municipis petits no se'n podia fer un de mitjà o gran (en població i pressupost), ni tampoc augmentar el pressupost per càpita que els correspondria. En realitat seria un cas semblant al de creure que ajuntant la renda de dues famílies pobres, automàticament obtenies unes rendes pròpies d'un estrat familiar mitjà. Per altra banda hi ha municipis petits amb poblament disseminat i format fonamentalment per propietaris rurals i els seus familiars en què els problemes bàsics del municipi se'ls solucionen ells mateixos a base de la col·laboració veïnal (en casos de pluges que malmeten els camins, amb unes telefonades i l'aportació de tractors i treball personal els camins queden arreglats). Els municipis petits, que per petits són pobres, no solen malmetre els pocs diners que tenen, cosa que pot ser més discutible en municipis considerats mitjans i grans per la seva població.

Altres països tenen més municipis per quilòmetre quadrat que Catalunya, i malgrat que alguns d'ells són estats forts econòmicament i políticament, no intenten suprimir municipis via decret, sinó trobar altres formes de col·laboració. A Catalunya hi ha 33'9 km² per municipi, però a Alemanya són 28'2; a França 14'8; a Txèquia 12'6; etc., i molts d'ells amb poblacions inferiors als 1.000 habitants.⁴

A la manera particular de veure el tema, es creu que efectivament seria bo hi poguessin haver menys municipis i s'anés a tipus d'agrupaments que permetessin assolir més funcions i resoldre més ràpidament alguns problemes, però de forma voluntària, subvencionada pel govern, i amb projectes concrets de futur que ajudessin a l'agrupament. Fer-ho per decret, només es pot fer quan hi ha una revolució social i política, o bé una crisi econòmica molt greu

⁴ Les dades han estat elaborades a partir de les que presenta la revista *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 50, p. 20.

que empenyi a fer-ho. La forma francesa de resoldre el tema per mitjà de les *communautés de communes* sembla força interessant, especialment si es té en compte que és voluntària i que a l'any 2009, ja n'hi havia 2.406 comunitats formades cadascuna per diferents municipis.

Les comunitats de municipis franceses vénen regulades per unes lleis del 1992, 1995, 1999 i 2002 i estan classificades com a establiments públics de cooperació intermunicipal. L'associació es defineix com un espai de solidaritat per elaborar un projecte en comú de desenvolupament i ordenació del territori. Compta amb els ingressos dels impostos locals que es reparteixen equitativament i poden efectuar accions sobre temes de desenvolupament econòmic, medi ambient, habitatge, construcció i conservació de vies públiques, equipaments culturals i esportius, ensenyament preescolar i de primària, acció social, sanejament, etc. La base de la formació d'una comunitat de municipis ha de ser solament l'interès comú i que hi hagi contigüitat territorial. En certa forma es correspondrien amb la idea de l'agrupació de municipis de l'Informe Roca, però a França poden formar part d'una comunitat municipis que tinguin varis milers d'habitants, però que no en sumin 50.000, ja que aleshores haurien de formar una *communauté d'agglomération* (Dumont, 1993; Vital-Durand, 2000).⁵

Les comunitats intermunicipals poden també formar un país o millor *petit pays* que seria en part equivalent a una comarca catalana, d'acord amb les lleis Pasqua (1995) i Voynet (1999), lleis que s'ocupen de fomentar el desenvolupament local i l'ocupació i que realment agrupen espais de vida, molts dels quals tenen correspondència amb antics topònims populars, geogràfics i històrics (per exemple, a la veïna regió del Llenguadoc-Rosselló: el País de les Cévennes, la Vall de l'Aglí, el Carcassonnais, etc.).

En certa manera les mancomunitats de municipis i les comunitats de municipis contemplades a la refosa llei municipal catalana del 2003, són una espècie d'agrupament municipal, però no tenen les competències, ni la força legal i política de les comunitats de municipis veïnes.

L'interès pel cas francès, poc estudiat a casa nostra, rau en el fet que és molt més proper als problemes catalans que no pas determinats models nord-europeus o americans. Per altra banda no hem d'oblidar que Catalunya té uns orígens històrics tardoromans i carolingis, i que els mateixos tipus d'assentaments (masos, viles, pobles, ciutats) es troben també a l'altra banda dels Pirineus.

Les comarques

Les comarques reinstitucionalitzades el 1987 tenen el seu fonament en la Divisió Territorial de Pau Vila de l'any 1932, encara que es va necessitar l'es-

5 Per la legislació francesa sobre el tema es poden consultar els *Journals Officiels* del 1992, 1995, 1999 i altres decrets complementaris a <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>

clat revolucionari del 1936 i els inicis de la guerra civil perquè s'aproessin, ja que a bona part dels diputats i alcaldes d'Esquerra Republicana de Catalunya ja els estava bé com era organitzat el territori en les quatre províncies i els partits judicials. La mateixa Ponència de la Divisió Territorial, i anys més tard el mateix Pau Vila, reconegueren la importància que havien tingut els partits judicials en la formació de les comarques geogràfiques que es transformarien en comarques administratives.⁶

Quan el 1978, amb la Generalitat prestatutària, el conseller de Política Territorial i Obres Públiques Narcís Serra va intentar crear una comissió per a l'estudi de les comarques impulsada per Josep M^a Carreras, aleshores director general de Planificació territorial, el president Josep Tarradellas s'hi va oposar rotundament, perquè creia que seria obrir una polèmica entre poblacions i que aleshores no era el moment de fer-ho.

Amb aquests precedents, no és estrany que l'organització comarcal no aparegués fins el 1987, després d'unes campanyes de sensibilització i preparació i acceptant com a necessària la reinstauració de la divisió del 32, amb unes mínimes possibilitats de variació dels marcs delimitatius, tot i que els canvis demogràfics i econòmics experimentats pel país en cinquanta anys havien estat molt notables i de les antigues àrees de mercat poca cosa en quedava a les zones més dinàmiques.

Les 41 comarques existents en els seus vint-i-tres anys d'existència han fet el que han pogut, amb unes competències limitades, delegacions de funcions que impliquen a molts usuaris (transport escolar, acció social, activitats esportives, etc.) i recursos escassos. En determinats casos la ciutat capital comarcal fa les coses pel seu compte i els municipis petits, emparats pel Consell Comarcal, tornen a realitzar la mateixa funció però per a uns destinataris molt dispersos. Hi ha hagut també força clientelisme funcional que amb el temps ha anat perdent empena i fa el que ha de fer, però no pas més.

Malgrat que hi ha actuacions interessants en moltes comarques en temes de medi ambient, recollida de residus, abastament d'aigua, assessorament informàtic, econòmic i jurídic als ajuntaments, etc., els resultats generals són força mediocres i malgrat les reformes en el seu funcionament aprovades l'any 2003, la situació continua presentant problemes de continents i de continguts i no està ben resolt l'encaix de funcions amb les diputacions provincials.

Pel que fa als continents hi ha unes comarques molt desiguals en extensió, població i número de municipis que comprenen. No són el mateix les comarques amb menys de 500 km² com el Garraf, el Maresme o el Pla d'Urgell, que les que en tenen més de 1.000, com l'Alt Urgell i Osona; o les de menys de 50.000 habitants com la Segarra, el Priorat o el Ripollès que les que en tenen

⁶ Per la història de les comarques veure els treballs de Jesús Burgueño (2003) i d'Enric Lluç i Oriol Nel-lo (1983, 1984), endemés de les edicions de la Generalitat de Catalunya sobre els treballs de la Ponència de la Divisió Territorial de Catalunya (1933, 1937).

més d'un quart de milió com el Barcelonès i les seves comarques veïnes; de la mateixa manera que no pot ser el mateix un Consell Comarcal amb més de cinquanta alcaldes com els d'Osona o de l'Alt Empordà que un altre amb menys de deu, com en els casos de l'Alta Ribagorça o el Garraf. Malgrat estem a la societat en xarxa i de les geometries variables, els volums i pesos molt desiguals poden comportar problemes i disfuncions que d'alguna manera s'haurien de resoldre.

Les comarques republicanes eren unes demarcacions administratives de la Generalitat que les havia de dotar de competències delegades, però com que gairebé no van arribar a funcionar, poc podem dir d'elles. Les comarques de 1987 són ens locals que han de potenciar la gestió municipal i indirectament haurien de servir per reformar l'estructura municipal del país. Però això és impossible amb comarques que tenen molts municipis demogràficament petits. Si la comarca ha de tenir interessos propis, cal ajustar els continents a agrupacions municipals on realment aquests interessos existeixin i tinguin voluntat d'esdevenir comarca, entenent com a tal un organisme supramunicipal que abasti diferents municipis contigus i que constitueixin una àrea de vida, en la que fets històrics, geogràfics, econòmics i socials se superposin, i a més a més tinguin un projecte de futur comú concretat en un pla estratègic i de desenvolupament local.

En aquest sentit, quan Lluís Casassas i Joaquim Clusa (1981) analitzaren l'estructura territorial de Catalunya i les relacions que es donaven entre els diferents municipis proposaren una organització de primer grau en 127 municipalies, amb uns criteris ben raonables, encara que molt difícils de portar a la pràctica, a causa dels interessos municipals amb la coneguda barreja d'elements històrics, polítics, econòmics, populars i fins i tot religiosos. Aquestes 127 municipalies no estan molt allunyades de les 95-121 d'àrees de cohesió que a efectes de mercats laborals troba Margarida Castañer i col·laboradors a través de les dades de l'últim cens del 2001 (Castañer i altres, 2005).⁷ Per tant, sembla raonable que el nombre de comarques hauria d'augmentar, sigui per donar resposta a peticions raonades de determinades àrees del territori que tenen sentiment de ser una comarca i tenen projectes comuns; o sigui per dividir comarques que tenen massa municipis, extensió o població i que podrien acotar molt més el seu treball agrupant diferents municipis i agrupacions municipals amb un marcat mínim comú denominador.

En el primer cas seria pertinent que comarques naturals i geogràfiques com el Moianès i el Lluçanès poguessin separar-se del Bages i d'Osona. Altres casos, també proposats a l'Informe Roca, podrien ser el del Segre Mitjà que reduiria l'extensió de la Noguera que és la comarca més extensa del país i donaria raó

⁷ En relació a l'estructura de les ciutats catalanes i les seves àrees funcionals cal tenir en compte els treballs de Pilar Riera (1989) que pels anys 1980 li sortien unes 69 localitats capitals de rodalia catalanes que sumades a les 25 capitals de comarca donava 94 àrees funcionals dels nivells III i IV. Aquestes àrees funcionals coincideixen força amb les àrees de cohesió i amb les municipalies.

a les rodalies Ponts i Artesa de Segre que formen una àrea amb unes realitats força diferents a les del sector de Balaguer; l'Alta Segarra, que refermaria el paper de Calaf i la seva rodalia; la de la Vall de Camprodon, etc.

Pel que fa a les comarques més extenses, a més a més del cas de la Noguera, caldria considerar si alguna altra contrada Pirinenca podria formar comarca pròpia, semblant al cas de l'Alta Ribagorça. Per les comarques amb molts municipis, com l'Alt Empordà, caldria analitzar si es podria fraccionar en alguna altra unitat, possiblement a la seva àrea costanera.

Per les comarques amb molta població, i al marge del Barcelonès que formaria l'Àrea Metropolitana de Barcelona, caldria també considerar la seva divisió en funció de les relacions humanes i els serveis existents. L'anomenat Baix Llobregat Nord, en podria ser una altra, tot cercant-li un nom millor; com les rodalies del Montseny entorn a Sant Celoni; o l'àrea costanera de la Selva.

Encara hi podrien haver altres realitats territorials diferenciades que podrien agrupar els seus municipis formant comarca, sempre que fos suficientment justificat. En el cas dels parcs naturals, potser no caldria que tots formessin comarca, però sí seria convenient que hi hagués una agrupació o comunitat de municipis per sumar projectes i esforços amb l'organització del parc.

Les noves comarques, com a entitats locals subministradores de serveis supramunicipals a poblacions properes i amb problemàtiques comunes, no s'haurien pas de crear totes de cop, sinó que a partir de voluntats compartides, propostes raonades i estudi de la petició, el govern de la Generalitat les podria anar presentant al Parlament de Catalunya per a la seva aprovació.

Queda clar que aquesta proposició seria per reforçar l'àmbit d'administració local de les comarques i apropar-les a la idea de les comunitats d'aglomeració de l'estat veí. Les comarques haurien d'estar desproveïdes de poder polític (ben lluny d'alguns vicaris comtals que van aparèixer el 1988) i ser veritables òrgans de gestió d'una comunitat més àmplia que la simple agrupació de dos o tres municipis per a poder prestar uns serveis que les petites unitats administratives locals per elles soles no podrien fer. L'assemblea d'alcaldes hauria de ser el veritable consell comarcal, sense consellers elegits per mètodes indirectes i aquesta assemblea només pot funcionar si el nombre d'alcaldes i per tant de municipis no és molt alt. Una comarca amb un consell format per més de 30 alcaldes podria ser de dificultós funcionament, amb més de 50, semblaria inviable. Amb un president elegit pels alcaldes, en un consell que facilités el debat sobre problemes reals i les seves possibles solucions, i un bon gerent-gestor la fórmula podria ser més viable que l'actual.⁸

A França les *communautés d'agglomération* basades en la llei del ministre Chevènement del 1999, han de tenir un mínim de 50.000 habitants i un dels

8 Sobre la realitat del funcionament comarcal en els primers anys d'existència vegeu els treballs de Mir, Solé i Virós (1994), Rueda i Sanclimens (1994) i Oliveras (1990). És interessant també repassar els números de l'extingida revista *Món Comarcal* publicada pel Departament de Governació de la Generalitat.

municipis ha de passar dels 15.000, o bé ser cap de departament o la ciutat més important del departament. Tenen unes competències generals sobre desenvolupament econòmic, ordenació del territori, habitatge, política social i urbana. Altres competències que poden tenir són sobre els vials, aigua potable i sanejament, medi ambient i acció social, equipaments culturals i esportius, etc. Les taxes són uniformes per a tota l'aglomeració i l'èxit d'aquestes entitats ve demostrat perquè entre el 1999 i finals del 2008 ja n'hi havia 174, entre les quals la de Montpeller que comprèn 31 municipis, la de Beziers Mediterrània, 13 municipis, i la del Gran Avinyó, 12 municipis. Altre cop l'anàlisi crítica de l'experiència francesa podria ser interessant per fer canvis en l'estructura i funcionament de les comarques.

Les províncies

La divisió de Catalunya en quatre províncies, aprovada l'any 1833, com a marc fonamental d'actuació dels subdelegats de Foment, no ha gaudit de massa bona premsa entre els partits nacionalistes catalans, especialment entre els que no han tingut plena majoria en una diputació provincial. La qual cosa ha comportat la reivindicació d'altres fórmules divisòries fonamentades en antecedents històrics força llunyans que en comptes de dividir el territori en quatre parts proposen fer-ho en set, vuit, nou o més.

La creació de les províncies va suposar l'anorreament de les antigues jurisdiccions feudals que esmicolaven el país en múltiples circumscripcions. Es tractava que cada ciutadà de l'estat-nació espanyola, enfortida per la guerra contra Napoleó, tingués els mateixos drets i deures visqués on visqués i s'apliquessin les mateixes lleis en qualsevol racó d'Espanya. El model dels departaments francesos era evident.

La divisió no es va fer de qualsevol manera. Hi treballaren enginyers de monts, cartògrafs, geògrafs, mestres d'obres, militars experts en exploració i guiatge, etc. L'Audiència de Catalunya va ser consultada sobre el projecte del 1829, base de la divisió definitiva, i encarregà a dos experts la revisió de les delimitacions. A Catalunya hi hagueren algunes batalles entre ciutats per esdevenir capital de província, però no es coneixen manifestacions contràries a la divisió, fora de la raonable opinió de l'Ajuntament de Barcelona que el 1829, expressava els seus temors d'una pèrdua de relacions humanes i econòmiques entre els territoris provincials, i que l'existència de quatre autoritats complicà les comunicacions, dificultés el comerç i la indústria, entorpís la resolució de plets i provoqués una pèrdua de població de la capital, amb el subsegüent buidament de pisos, minva de llogaters i renda dels propietaris.⁹

⁹ Per a la formació de les províncies a Catalunya són fonamentals els llibres de Burgueño (1995, 1996) i Jordà (2008). Per a la província de Tarragona i les picabaralles per la capital hi ha un llibre interessant de J. Adserà (1986).

De fet, les províncies i les seves diputacions van anar molt bé als comerciants, terratinents, industrials i professionals liberals de les quatre demarcacions que van poder participar en la gestió del seu territori, especialment en el camp de les comunicacions i dels serveis. Els avantatges es reflectien en les obres públiques que complaurien als habitants de les principals ciutats del país i especialment a les seves oligarquies.

L'oposició del catalanisme a les províncies no es feia en contra de les diputacions provincials, sinó bàsicament en contra del governador civil que era qui seguia les ordres del partit governant a Madrid, imposava multes, tancava locals, censurava, reprimia manifestacions i engarjolava. A l'època de la dictadura franquista, les diferències entre diputacions i governs civils es posaren de manifest, malgrat ser tots els seus membres addictes al règim.¹⁰

A l'any 2010 les províncies fa més de 175 anys que duren, no van ser abolides en temps de la II República, la Generalitat s'adaptà a la seva estructura fins a la guerra civil; i després de l'any 1975 els intents per fer-les desaparèixer de moment han fracassat. Recordem només que a l'Estatut de Catalunya del 1979 s'acceptava la província com a entitat local i com a divisió per a l'acompliment de les activitats de l'Estat, però a l'any següent, els dos partits majoritaris a Catalunya van aprovar al Parlament una llei de transferència de les Diputacions a la Generalitat que va ser rebutjada pel Tribunal Constitucional; l'abril del 1987, fa ja gairebé un quart de segle, s'aprova una llei que porta el títol de 'Règim provisional de les competències de les diputacions provincials', en la qual s'establia que la Generalitat en el termini de tres mesos establiria, a través de l'alteració dels límits provincials "la integració en una sola província, denominada Catalunya, de les actuals províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona" i que dividiria simultàniament el territori en regions, en un nombre no inferior a cinc, per a descentralitzar els serveis de la Generalitat (disposicions addicionals a la Llei 5/1987, de 4 d'abril).

A l'Estatut del 2006 el terme província desapareix, encara que s'entén que aquest queda inclòs en "els altres ens locals que les lleis determinin" (article 2.3), i entre les lleis en vigor hi ha la del 28 d'abril del 2003, per la qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que en el seu article 3 estableix que el municipi, la comarca i la província són ens locals territorials i gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.

El títol VII de la llei municipal i de règim local del 2003 està dedicat integralment a la província, establint que aquesta és una agrupació de municipis amb personalitat jurídica i plena capacitat per al compliment dels seus objectius. Ara bé, com a ens supramunicipals les seves competències coincideixen força amb les comarcals en els aspectes de coordinació, cooperació i assistència jurídica, econòmica i tècnica als municipis, sense que s'hagin establert clarament uns

¹⁰ Per veure el paper dels governadors civils com a repressors es remet a J. Benet (1995) i també alguns treballs de P. Anguera, com el dedicat a la història de la celebració de l'11 de setembre (2008).

nivells de competències entre comarques i diputacions, sinó que més o menys ha depès de cada diputació, tenint sempre present de mirar què passava a la Diputació de Barcelona, que en ser la financerament més potent és també la que ha emprès més programes innovadors de col·laboració directa amb els municipis.

La supressió de les diputacions no és fàcil en ser un ens bàsic de l'organització de l'Estat espanyol, tant pel que fa a l'administració local com per a l'àmbit de les delegacions territorials d'organismes de l'Estat, entre els quals les subdelegacions del govern espanyol. Aleshores, o bé el Govern de la Generalitat de Catalunya pot pactar la modificació del mapa provincial suprimint o creant noves províncies, o si no, hi ha el perill que subsisteixin les províncies al costat de les demarcacions territorials amb poders delegats de la Generalitat.

Els governs estatals, tant del PSOE com del PP, sembla que no han tingut cap afany en remoure el mapa provincial, per la possibilitat que sorgissin noves demandes de creació d'aquests ens territorials, i a diferència d'altres estats, com l'italià, que han anat creant noves províncies a través d'un procediment prèviament establert. La possibilitat de mantenir les províncies i passar les seves competències a les vegueries és un nou invent que no sabem si donarà resultat i del qual es parlarà en el proper apartat.

De fet, a la província de Tarragona, en coincidir la possible regió o vegueria de les Terres de l'Ebre amb una suma de comarques dins l'àmbit provincial facilita les coses, però això no passa a les altres províncies (casos de la Cerdanya i el Solsonès). A la Diputació de Tarragona es treballa ja en dos subàmbits coincidents amb els territoris de les Terres de l'Ebre (Montsià, Baix Ebre, Ribera d'Ebre i Terra Alta) i el Camp de Tarragona (Tarragonès, Baix Camp, Alt Camp, Priorat, Conca de Barberà i Baix Penedès), i a Tortosa s'hi ha establert una delegació de la Diputació de Tarragona, per facilitar els tràmits amb els municipis de la regió ebrenca.

Pel que fa a les províncies com a àmbits descentralitzats de serveis de l'estat, aquestes continuen subsistint amb las figures dels subdelegats del govern depenents del delegat de la Comunitat Autònoma. Els subdelegats continuen coordinant el que queda de les antigues delegacions ministerials i són els responsables de les Forces de Seguretat de l'Estat a la seva respectiva província, com a continuadors de la figura del governador civil. L'única variació ha estat que amb l'autonomia han perdut funcions i poders. Respecte a l'organització interna només cal subratllar que durant els últims anys del franquisme i els primers de la transició la província de Barcelona va comptar amb la figura d'un subgovernador que s'ocupava fonamentalment del territori dels partits judicials d'Igualada, Manresa, Vic i Berga.

Particularment l'autor seria partidari que l'organització territorial de l'estat no fos conflictiva amb l'organització territorial de la Generalitat de Catalunya; de la mateixa forma que no ho és un municipi, tampoc no ho haurien de ser els ens intermedis.

Les vegueries

Quan Antoni Rovira i Virgili va integrar-se a la Ponència de la Divisió Territorial republicana, va demanar la formació d'unes divisions intermèdies entre tot Catalunya i les comarques, que segons ell mateix deia en un escrit havien de ser la Catalunya oriental, l'occidental, la central i la meridional, opinió que amb variacions i matisacions anà mantenint. Massa comarques implicarien un trinxament del territori i la dificultat d'adaptar a cadascuna d'elles certs serveis que necessiten una àrea major, així com la centralització a Barcelona d'un excessiu nombre de funcions. La creació de supercomarques o regions que agruparien a diferents comarques permetria a cada nivell organitzatiu tenir les funcions adequades al seu àmbit territorial i lllindar de població.

La proposta de Rovira va ser finalment acceptada a la reunió del 12 d'octubre del 1932, després d'un ampli i a voltes agre debat, i el país quedà dividit sobre el paper en nou vegueries i trenta-vuit comarques. Quan la divisió territorial va ser aprovada el 1936, les vegueries es convertiren en regions, fins que a instàncies del mateix Rovira i Virgili, que volia recuperar el nom de les antigues demarcacions reials, Lluís Companys decretà (1 desembre 1937) que les regions passessin altre cop a denominar-se vegueries, un mot que segons el seu defensor i propagador es considerava més precís i patriòtic.

En la creació de les superdemarcacions o vegueries també hi havia el propòsit establert en els principis orientadors de la Ponència que "hi havia poblacions que feien de cap en la divisió político-administrativa vigent, les quals es refiaven per a llur subsistència dels organismes oficials, hom procuraria de minvar el trasbals que les noves demarcacions els poguessin ocasionar" (Generalitat de Catalunya, 1937, p. 50). Principi que era tan aplicable als caps de partit judicial com a les capitals de província. Miquel Santaló, catedràtic de Geografia a l'Escola Normal de Girona, alcalde de la ciutat i membre de la Ponència, posà en evidència que Girona vivia en bona part de la província i en aquest mateix sentit sembla hi hagué una important conversa del governador civil d'aquesta, el sarralesc Claudi Ametlla, amb alguns membres de la ponència (Oliveras, 1999 i 2000).

A l'Estatut d'Autonomia del 1979 les vegueries ni s'esmenten, encara que apareix a l'article 5.1, la possibilitat que es puguin crear demarcacions supracomarcal. El nou Estatut del 2006, en el seu article 83, estructura l'organització territorial bàsica en municipis i vegueries. Les comarques queden com a àmbit supramunicipal, "que ha de regular una llei del Parlament" i fonamenta els altres ens supramunicipals que hi pugui haver en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis. La qual cosa implica la presentació d'una nova llei comarcal i el foment de les associacions voluntàries de municipis.

La idea que sembla hi ha, de les vegueries, és que assumeixin el paper de les diputacions provincials i que n'hi hagi més de quatre. Això vol dir que les

diputacions o bé han de desaparèixer o el seu nom només ha de quedar sobre el paper i de forma figurativa per no incomplir una llei de l'Estat i evitar processos davant el Tribunal Constitucional. El tema és complex perquè, per exemple, a l'actual Diputació de Tarragona hi hauria dos veguers o presidents del consell de vegueria, un dels quals o un altre diputat hauria de fer les funcions de president de la diputació i els diputats ho haurien de ser alhora de la diputació de Tarragona i de la vegueria corresponent. L'altre tema és que les diputacions podrien ser equivalents a les vegueries si es modifiqués l'actual mapa provincial i es creessin més províncies, tema que també és difícil, segons s'ha especificat abans.

El nombre de vegueries no hauria de ser alt. Actualment semblen acceptables i alhora discutibles set vegueries, a partir dels àmbits de planificació territorial de la llei del 1995: àmbit funcional metropolità o de les comarques de l'anomenada regió metropolitana de Barcelona, el de les comarques gironines, el del Camp de Tarragona, el de les Terres de l'Ebre, el de les comarques de Ponent o de Lleida i el de les comarques centrals. A aquests àmbits s'hi afegí el de l'Alt Pirineu i Aran, que sembla està en totes les llistes per formar vegueria. Altres àrees del territori català han demanat també formar vegueria, basant-se en antecedents històrics i altres qüestions que en molts casos obeeixen més a desitjos i sentiments que no pas a realitats basades en relacions humanes i econòmiques actuals. Entre aquests peticionaris destaca la Plataforma per una vegueria del Penedès, impulsada des de Vilafranca; i la reivindicació de la vegueria d'Osona-Ripollès efectuada des de la ciutat de Vic.

El tema és força complex. Un argument que s'utilitza és que amb les vegueries hi hauria molta més facilitat d'anar a la capital a presentar i resoldre problemes o gaudir de determinats serveis, que no a les actuals capitals provincials per raó de les distàncies i temps de trasllat. Així se suposaria que a un habitant de Riba-roja d'Ebre li es més fàcil d'anar a Tortosa que a Tarragona, però aleshores s'hauria de tenir també en compte que a un habitant de Sant Feliu de Codines, per posar un exemple, li és més costós anar a una oficina d'un Departament de la Generalitat a Barcelona, tant en temps com en diners, que no al de Riba-roja anar tant a Tarragona com a Tortosa, i aquest exemple es podria multiplicar per un bon nombre de casos.

Pel que fa a la necessitat de tenir una vegueria per poder atendre directament des d'un lloc molt proper les necessitats del comerç i la indústria, entre altres activitats econòmiques, només cal exposar que solament a la ciutat de Sabadell hi havia, a l'any 2002, més empreses industrials, de comerç i serveis professionals que a totes les quatre comarques juntes de les Terres de l'Ebre,¹¹ i no s'entra aquí a considerar els costos econòmics dels trasllats que en el cas de fer-se a Barcelona i en automòbil es veuen agreujats pels preus dels aparcaments.

11 Dades extretes de l'IDESCAT per l'any 2002. A les Terres de l'Ebre hi havia 1.309 empreses industrials, 14.338 entre empreses i professionals, i 3.245 comerços al detall. A Sabadell aquestes xifres eren respectivament, 1.742, 15.801 i 3.435.

La decisió serà del Parlament, però els parlamentaris hauran d'afinar molt en la creació de les vegueries, per evitar perjudicis socials i territorials que afectin a un nombre considerable de catalans. Si el Penedès hagués de ser vegueria, els mateixos drets els podrien tenir les comarques del Vallès-Maresme que formaven l'antic corregiment de Mataró. En el cas del Penedès, a més a més, tota la comarca del Garraf gravita majoritàriament cap al Barcelonès-Baix Llobregat; la comarca de l'Anoia està dividida en tres àrees d'influència clares; i històricament la sotsvegueria d'Igualada va passar a dependre de la vegueria de Barcelona i la franja litoral del corregiment de Vilafranca, inclosa Vilanova, va ser del corregiment de Tarragona; i no deixem el cas del Baix Penedès, que pertany a una altra província i on la influència comercial i laboral de l'àrea metropolitana de Barcelona, és molt forta. Tampoc una vegueria pot basar la seva reivindicació en una denominació d'origen vitivinícola, malgrat la qualitat dels seus elaborats.

En aquest sentit és molt important que el projecte de les vegueries tingui molt clar les condicions per formar-ne una, i les competències que ha de tenir. A Alemanya, que han assimilat molt bé les teories del seu compatriota Walter Christaller, els nivells de competències i els serveis que ha de tenir cada població segons el seu llinar i abast estan perfectament establertes, així com les àrees dels *kreise* i els *bezirkes*.¹² Un cop formades les vegueries han de passar molts anys per veure si els seus límits s'han de canviar o bé si se n'han de crear de noves. Les organitzacions territorials tendeixen a fixar arrels amb el temps, i no es poden canviar cada dos per tres, com si fos un de tants projectes urbanístics. Els canvis produeixen tensions a les societats que viuen en el territori i cal evitar trasbalsos innecessaris que prou hi ha altres problemes més rellevants.

El tema de les comunicacions a l'interior de la vegueria s'ha de tenir també en compte. Per exemple en una suposada vegueria Alt Pirineu-Aran, si des d'Alp, a la Cerdanya, s'han de desplaçar a Tremp o Talarn ho tenen força complicat; de la mateixa manera que un habitant de Llavorsí o Esterrí d'Àneu, al Pallars Sobirà, per anar a la Seu d'Urgell o a Puigcerdà; i no parlem ja de la Val d'Aran, que últimament també reivindica ser vegueria pròpia.

Pel que fa als noms de les vegueries, aquests haurien de ser els de les seves capitals, o bé noms geogràfics reconeguts com per exemple Vegueria de les Comarques Centrals o bé noms geogràfics pactats, en el cas de les de Barcelona, Girona i Lleida si fos el cas. Es poden cercar noms de sistemes muntanyosos o de rius, a l'igual que els departaments del veí país; però una barreja de noms de capitals i de noms geogràfics no sembla massa correcte i mostraria ja d'entrada la dificultat de delimitar i posar noms a les mateixes vegueries.

Respecte a les capitals, el més lògic és que hi hagi una capital única. Capitals compartides i distàncies quilomètriques notables no afavoreixen la resolució de

12 Segons una extensa explicació efectuada pel professor de Geografia, Günter Mertins de la Universitat de Marburg. Vegeu també l'article conjunt de Mertins i Paal (2009) sobre planificació territorial a Alemanya.

tràmits personals, per més que estem a la societat en xarxa, i perquè ja sabem que les xarxes a voltes s'enreden. Això no vol dir que hi puguin haver serveis compartits o que determinats serveis, per la seva naturalesa o alguna delegació funcional, estiguin en una altra ciutat diferent de la capital.

Si les vegueries són àmbits de l'administració local, que substitueixin les competències provincials, aleshores cal que també coincideixin amb les delegacions del Govern de la Generalitat, perquè seria irracional que els àmbits d'unes i altres organitzacions fossin diferents. Actualment i en el territori de Catalunya, hi ha Delegacions Territorials del Govern de la Generalitat a Barcelona, a Girona, a les Terres de l'Ebre (Tortosa), a l'Alt Pirineu i Aran (Talarn), a Lleida, a Tarragona, i a la Catalunya Central (Vic i Manresa).

Al marge d'aquestes delegacions hi poden haver altres demarcacions totalment funcionals que no coincideixin ni amb les delegacions territorials del Govern de la Generalitat, ni amb les vegueries, però serien unes divisions operatives que per la seva naturalesa i especificitat necessitarien uns àmbits que no coincidirien amb els anteriors.

Conclusions

En resum, tota modificació de l'organització territorial de Catalunya s'ha de fer de forma clara i raonada. Hi ha d'haver objectius, principis orientadors, criteris per a establir les demarcacions, competències i atribucions de cada nivell administratiu, encaix entre els diferents nivells, delimitació territorial precisa dels àmbits, designació de capitalitat, formes per a efectuar canvis en les delimitacions i supressió o creació de nous ens, governabilitat dels diferents àmbits, etc.

Tant en el cas de reforma com de nova creació o supressió, caldria justificar les raons que motiven la variació i per tant hi hauria d'haver una memòria explicativa, en la qual s'hauria de tenir molt en compte l'anàlisi geogràfic de les relacions humanes i socioeconòmiques en el territori objecte del canvi, així com una anàlisi econòmica dels costos i beneficis que pot suposar una variació, creació o supressió.

Una reforma de l'organització territorial ha de ser consensuada amb els agents territorials si vol tenir èxit, o bé estar provocada per un terratrèmol econòmic, polític i social. En situació normal no es pot fer d'avui per demà, requereix temps per fer les consultes pertinents, independentment dels arguments d'autoritat.

Pel que fa als nivells de l'organització a Catalunya, ben segur que s'hauria de fer el possible per ajudar a agrupar petits municipis, crear noves comarques en els àmbits que fos necessari i fer d'aquests organismes uns ens molt àgils i flexibles, completament adaptats al territori, amb el mínim personal possible i amb la màxima qualificació necessària.

Respecte a les províncies, mentre Catalunya no sigui sobirana, cal pactar la seva abolició o transformació amb l'Estat. De vegueries, les mínimes possibles i sempre totalment adequades a les seves funcions, amb una sola capital però amb possibles delegacions d'alguns serveis en altres ciutats. Les Delegacions Territorials del Govern de la Generalitat haurien de coincidir amb les vegueries.

No sé si aquestes reflexions poden servir al lector per clarificar un tema que a vegades no es presenta prou clarament i s'enreda amb una gran facilitat. Els catalans crec que volem una organització territorial que estigui al servei de les persones i ajudi a fer realitat els drets continguts a l'article 2 del nostre Estatut, el de "viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació", i amb el dret de desenvolupar les capacitats i la personalitat, frases que no haurien de ser només unes boniques combinacions de paraules sinó unes realitats, que en els temps que corren no és pas poca cosa.

Bibliografia

- ADSERÀ, Josep (1986). *Tarragona capital de província. Estudio histórico-documental sobre la divisió del territori*. Tarragona: Llibreria Adserà.
- AMORÓS, Moisés i altres (2000). *Administracions i poder local a Europa. Els casos d'Alemanya, França i Gran Bretanya*. Barcelona: Diputació de Barcelona. (Elements de debat territorial).
- ANGUERA, Pere (2010). *L'onze de setembre. Història de la Diada (1886-1938)*. Barcelona: Rafael Dalmau.
- BENET, Josep (1995). *L'intent franquista de genocidi cultural de Catalunya*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat.
- BENNET, Robert J. [ed.] (1989). *Territory and administration in Europe*. Londres: Pinter.
- BURGUEÑO, Jesús (1995). *De la vegueria a la província. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans (1790-1850)*. Barcelona: Rafael Dalmau.
- (1996). *Geografía política de la España constitucional. La divisió provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (2003a). "Reflexions i propostes al voltant del sistema electoral a Catalunya: Consells Comarcals, Diputacions, Parlament i Representació a Corts". *Geo Crítica. Scripta Nova*. [Barcelona], vol. VII, núm. 153.
- (2003b). *Història de la divisió comarcal*. Barcelona: Rafael Dalmau.
- CAPEL, Horacio; CLUSA, Joaquim (1985). *La organizació territorial de empreses e institucions públiques en España*. Barcelona: EU, Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona.
- CASASSAS, Lluís; CLUSA, Joaquim (1981). *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Publicacions de la Fundació Jaume Bofill.
- CASASSAS, Lluís et al. (1990). *La regionalització del territori i els ens intermedis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- CASTAÑER, Margarida et al. (2005). *Mobilitat laboral i àrees de cohesió a Catalunya 2001*. Girona: Universitat de Girona, Càtedra de Geografia i Pensament Territorial (en CD).
- DUMONT, Gerard-François (1993). *Economie urbaine. Villes et territoires en compétition*. París: Litec.

- GENERALITAT DE CATALUNYA (1933). *Divisió Territorial. Estudis i Documents. Nomenclàtor de Municipis*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (1937). *La divisió territorial de Catalunya*. Barcelona: Conselleria d'Economia.
- JORDÀ, Antoni (2008). *Orígens de la Diputació de Tarragona (1822-1840): Divisió territorial, organització institucional i relacions amb els ajuntaments*. Tarragona: Diputació de Tarragona.
- LLUCH, Enric; NEL-LO, Oriol [ed.] (1983). *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de Ponència (1931-1936)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (1984). *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- MERTINS, Günter; PAAL, Michaela (2009). “Regional planning in Germany. Institutional framework, instruments and effectiveness”. A: LUZÓN, José Luis; CARDIM, Marcia. *Estudio de casos sobre planificació regional*. Barcelona: Universitat de Barcelona, p. 31-49.
- MIR, Josep; SOLÉ, Joaquim; VIRÓS, Rosa (1994). *L'organització comarcal a Catalunya. Anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- OLIVERAS, Josep (1990). “Vigència i realitat de la divisió comarcal”. A: CASASSAS, Lluís. *La regionalització del territori i els ens intermedis*, Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 117-121.
- (1999). “Antoni Rovira i Virgili i la divisió territorial de Catalunya”, *Revista de Catalunya*, [Barcelona], núm. 144, p. 50-72.
- (2000). “Rovira i Virgili i la creació de les vegueries”. A: ANGUERA, Pere i altres. *Rovira i Virgili 50 anys després*. Valls: Cossetània, p. 115-131.
- (2007). “L'organització política territorial de la II República espanyola”. A: DUCH, Montserrat [coord.]. *La II República espanyola. Perspectives interdisciplinàries en el seu 75è aniversari*. Tarragona: Publicacions URV, p. 19-49.
- PADDISON, Ronan (1983). *The fragmented state. The political geography of power*. Oxford: Basil Blackwell.
- RIERA, Pilar (1989). “Les àrees funcionals a Catalunya”. *Banca Catalana, Revista Econòmica*, [Barcelona], núm. 88, p. 19-42.
- ROCA, Miquel et al. (2000). *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Departament de Governació.
- RUEDA, Isabel; SANCLIMENS, Xavier (1994). *L'administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (Polítiques 7).
- TAYLOR, Peter J. (1994). *Geografia Política*. Madrid: Trama Editorial.
- TORT, Joan et al. (2008). *L'organització del territori. Un repte per al segle XXI?. Jornades sobre l'Organització Territorial*. Barcelona: FUCE i Galerada.
- VITAL-DURAND, Emmanuel (2000). *Les collectivités territoriales en France*. París: Hachette (Les Fondamentaux. Droit).
- VOYNET, Dominique (2000). “Préface”. A: BENKO, George; LIPIETZ, Alain [dir.]. *La richesse des régions: La nouvelle géographie socio-économique*. París: PUF.