

Proposta per a l'organització regional de Catalunya

Informe presentat a la Comissió de Delimitació Territorial de la Generalitat de Catalunya (abril 1989)

**Lluís Casassas i Simó
Joan Vilà-Valentí**

1. Introducció

1.1. L'encàrrec

L'organització territorial, abans que un problema tècnic, és una qüestió de voluntat política. Avui, l'organització territorial de l'Administració de la Generalitat s'inspira en els principis de descentralització i de desconcentració, amb l'objectiu de crear uns canals de participació ciutadana i d'assegurar un rendiment millor dels serveis.

Aquests principis de democràcia, de control de la despesa i d'eficàcia comporten que totes les funcions que es puguin exercir en un esglau no es facin en el superior i que es redueixi el màxim els nivells i les unitats territorials. Cal no oblidar que com més divisions diferents hi hagi, més burocràcia es generarà, més elevats seran els costos de manteniment, més dificultats oferiran per al control democràtic i més es fomentarà una difusió de la responsabilitat del governant.

La gestió desconcentrada de les competències de la Generalitat s'ha de portar a terme mitjançant les regions¹ perquè les comarques són massa petites en extensió,

¹ A Catalunya, no representa cap dificultat l'ús del terme de "regió" aplicat a les unitats intermèdies entre les entitats d'administració local i el conjunt nacional. Però les dificultats poden aparèixer si es contempla des d'una òptica espanyola (l'Espanya "de les autonomies" és un Estat de base "regional") o des d'una òptica europea (el camí vers la unitat d'Europa sembla que pot passar pel reconeixement de l'"Europa de les regions"). Són possibles diverses opcions alternatives: vegueries, demarcacions, departaments, districtes, entitats territorials, circumscripcions...

en força poblacional i en potència econòmica per esdevenir agents de planificació administrativa o de desenvolupament econòmic. Els problemes territorials requereixen un camp més ampli que el del municipi i de la comarca. A més, cal un reconeixement oficial als nous fets territorials, que són supracomarçals: el fet metropolità, les autopistes, les canalitzacions, els lligams creats per la velocitat i per la facilitat de les comunicacions, l'ús generalitzat del telèfon, l'engrandiment de la urbanització, la relativa difusió territorial general de la indústria, etc.

Al mateix temps, no es poden oblidar alguns determinants físics i la seva disposició: les valls fluvials, l'alineació de les carenes i de les serralades, l'altitud, les barreres "naturals", els factors d'inaccessibilitat, quan existeixen, etc.

A més, l'eficàcia de la gestió pública depèn, a part de la base demogràfica i econòmica i de la voluntat política, de la seva adaptació als àmbits on es produeixen els problemes territorials de vida col·lectiva. Per això –que condicionarà, també, el nombre d'unitats regionals– i perquè les regions han d'ésser considerades com els òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat –i l'Administració és invisible– si bé han d'aplegar les comarques de Catalunya, les regions no es poden entendre com parts d'una estructura jeràrquica, sinó, únicament, com òrgans territorials de contingut operacional. Les regions han d'ésser divisions territorials funcionals de la Generalitat.

1.2. Els factors territorials

Per determinar el nombre de regions s'han de tenir en compte, també, els factors territorials següents:

- Els grans trets del relleu.
- Les "centenàries" relacions de base periòdica no diària.
- El sentit actual i previsible de les comunicacions.
- Que la delimitació d'unitats territorials regionals no trenqui unitats significatives de relacions socials (que són les comarques "populars") ni unitats de determinació legal (que són les comarques "oficials").
- Que els ens resultants no siguin deslligats massa fortament d'una realitat històrica, especialment d'un passat immediat.
- Que no es perjudiqui massa els centres urbans que han vist consolidat el seu paper "central" degut a l'organització territorial vigent.
- Que l'ens resultant de la divisió reflecteixi l'existència d'una entitat urbana aglomerada que necessàriament ha d'ésser discontinua i que no arriba a tenir caràcters de realitat metropolitana, amb excepció, és clar, de la regió de Barcelona. En el cas de la regió de Barcelona, per la seva peculiaritat caldrà estudiar una reglamentació especial. Les arrels urbanes que, en cada cas, caldrà localitzar, han d'ésser significatives respecte a les relacions territorials existents i a les unitats reals de vida comunitària.
- Que no es produeixi l'encavalcament resultant de les divisions políticoadministratives existents en l'actualitat.

Per tot això, les unitats regionals:

- Han d'incloure problemàtiques territorials senceres.
- Han d'ésser ens significatius com a àmbit de vida col·lectiva i de vida participativa.
- Han de tenir en compte els veritables centres de serveis, de poder, de relació, de cultura, etc.

Ara bé, com que hom s'enfronta amb el peu forçat d'unes comarques basades en municipis i no s'han resolt les disfuncionalitats existents, són limitades les opcions possibles en tenir ja uns límits prefixats.

1.3. Les característiques regionals

Els canvis, en el territori, però, s'efectuen vertiginosament: els treballs d'infraestructures fan problemàtica la determinació de límits estables. De totes maneres, per determinar la grandària de les noves regions, s'ha de pensar que aquestes hauran d'absorbir les actuals estructures de les diputacions, tot i canviar-ne, quan calgui, el sentit, perquè deixaran d'ésser òrgans de govern per esdevenir divisions racionals de descentralització.

Hom ha de pensar que les regions noves:

- Han de tenir unitats senceres de serveis.
- Han de tenir capacitat suficient per rebre "delegacions" de la Generalitat.
- Han de tenir poques competències com a òrgans d'administració local que han de recollir les competències actuals de les Diputacions i algunes delegades de l'administració central.
- Han de poder simplificar els serveis, condició prèvia per a la seva eficàcia i el seu abaratament.
- Han de tenir pocs serveis, però importants, tot evitant que, en ésser ens significatius des del punt de vista de l'organització administrativa, no es "talli" innecessàriament els serveis, fet que augmentaria la irracionalitat i les despeses.
- Han de fer possible que el ciutadà obtingui una millora en la prestació dels serveis perquè possibilitin, així mateix, que les funcions tècnicoadministratives es facin amb eficàcia i amb el mínim cost possible.
- Han d'afavorir centralitats de serveis d'equipaments. Caldria estudiar el cost de cada servei transferible i de la corresponent dotació de personal perquè siguin ens que actuïn amb eficàcia i amb el cost mínim.
- Han de poder rebre part de l'administració de la Generalitat (ensenyament, treball, agricultura, sanitat, per exemple), administració que, al seu torn, podria ésser delegada a agrupacions de municipis.

1.4. Els pressupòsits polítics

També cal pensar que, des del punt de vista polític, les regions:

- Han d'acostar la gestió al ciutadà, única manera de fomentar la participació pública.

- Han de procurar que la participació pugui ésser més directa i útil en les decisions col·lectives.

- Han d'assegurar l'increment de la solidaritat per facilitar la integració social i territorial. Per això no és indispensable l'homogeneïtat, que genera el classisme, l'aïllament i la ruptura del projecte de vida en comú, ni és indispensable l'existència, en una regió, d'un sol centre urbà significatiu. L'homogeneïtat és un factor secundari o subordinat, essent la intensitat dels fluxos de relacions el criteri principal i el determinant.

- Han de comprendre comarques contigües. No és indispensable, en canvi, com ja s'ha dit, ni l'homogeneïtat de caràcters ni l'existència de problemes "únic" i comuns.

- Han de permetre que les seves funcions i el seu camp de decisió política puguin incidir en les causes de les necessitats socials i locals generades dins del seu àmbit territorial d'actuació.

- Han d'ajudar a la col·laboració i a la coordinació entre comarques per a casos concrets establerts i limitats per la Llei.

- Han de ser veritables òrgans de descentralització i de desconcentració. La seva autonomia de gestió fa que no sigui recomanable la denominació de "vegueria" que es pretén atribuir a les noves regions. "Veguer" i "vegueria" són termes que pressuposen una submissió total a una jerarquia: són significatius de simples funcionaris polítics d'execució.

Per raons econòmiques, per la millora de l'operativitat administrativa i per raons d'eficàcia i, a més, per raons polítiques i teòriques, la regió segons la definició que en féu Lluís Solé i Sabarís, ha de ser "una unitat d'ordre superior que comprèn un grup més o menys nombrós de comarques lligades entre si per vincles més estrets que amb les contrades veïnes, ja sigui per raó de llur semblança, ja sigui per la facilitat de comunicacions i per estar íntimament relacionades amb una capital important que fa servir de capital comuna i serveix de nexa d'unió entre elles".

1.5. El nombre de les unitats o demarcacions grans

Finalment, malgrat acceptar que no existeixen números màgics ni nivells o entorns òptims, hom ha de pensar que, en el cas concret de la Catalunya d'avui i de la seva evolució previsible, les regions políticoadministratives, considerades com a ciutats extenses i discontinües, no poden tenir un potencial demogràfic inferior a 250-300.000 habitants, nivell que s'ha definit com a convenient perquè puguin ésser òrgans d'intercanvis i de relació sense risc de congestió, per un cantó, ni d'ineficàcia, per l'altre.

Per tot el que s'ha exposat –unit a la constatació que l'evolució històrica condueix a una limitació constant del nombre de les unitats territorials admi-

nistratives de caràcter regional, sempre que s'ha intentat una racionalització de l'administració i un augment de l'eficàcia en la pràctica administrativa— hom pot afirmar que:

1) *S'han de reduir les grans unitats administratives a un nombre força petit, dotada cadascuna d'elles d'una centralitat que hi confereixi cohesió, i a l'aparent paradoxa d'establir a cada regió els centres, delegacions o unitats territorials intrarregionals que la història, la voluntat o el propi dinamisme intern de la societat comportin.*

2) *No es pot desconèixer la realitat metropolitana.* En aquest àmbit s'ha de procedir a una descentralització més intensa en subsectors metropolitans que s'assentin en les realitats existents o que es puguin formar.

3) Per raons històriques i culturals que, al llarg del temps, han portat a la consolidació d'una individualitat específica, *Aran hauria de tenir un tractament particular.*

2. L'evolució històrica

2.1. Les vegueries

La fragmentació feudal, territorial i administrativa imposà la necessitat de tenir un representant dels comtes a les terres que s'anaven ajuntant a les seves respectives possessions. Era el veguer.

El veguer tenia poder per jutjar civilment i criminalment, tenia forces a les seves ordres i podia dictar decrets i altres ordenaments. Algunes vegueries, a causa de la seva extensió o complexitat, tenien sotsvegueries.

Les vegueries i sotsvegueries eren demarcacions que no depenien de cap ordenament territorial previst. No eren vertebrades per les comunicacions naturals i no tenien homogeneïtat física. Els límits i el nombre de les vegueries els fixava el comte, que tenia bona cura de respectar els interessos del senyor feudal afectat, civil o eclesiàstic.

La vegueria fou la divisió territorial oficial autòctona des del segle XIII al segle XVIII. Durant aquests cinc segles varià el seu nombre i els seus límits, algunes vegades.

2.2. Els corregiments

Des d'un punt de vista administratiu i deixant de banda les intencionalitats centralitzadores, els corregiments representaren un esforç per a la racionalització administrativa i l'eficàcia, tot i que, en el cas de Barcelona, l'afany per debilitar la ciutat comportés la segregació del territori del Maresme i del que ara es pot anomenar "Barcelonès Nord", que constituïren el corregiment de Mataró.

Per fixar els límits corregimentals es tingueren en compte, per primera vegada, factors objectius i es deixaren els criteris d'herències passades d'origen feudal. Es valoraren les comunicacions seguint les valls dels rius i la distribució del poblament, sobretot.

Cal notar que, el mateix que succeí amb l'establiment de les vegueries front a la fragmentació feudal, va ocórrer amb la implantació dels dotze corregiments: l'intent de racionalitzar l'administració comportà una reducció dràstica del nombre d'unitats territorials intermèdies.

2.3. Les divisions de finals del segle XVIII i primer terç del segle XIX: les províncies

Pel que s'acaba de dir, no ha d'estranyar que els nous esforços per a l'agilització, modernització i augment de l'eficàcia de l'administració que s'efectuaren a començaments del segle XIX, anessin acompanyats pels intents d'aplicar una nova divisió administrativa territorial i de reduir unitats, adaptant-les a la nova època.

Ja ho intentaren tant la proposta d'establiment d'intendències feta per Floridablanca (regnat de Carles IV), com els projectes francesos d'implantació de prefectures i departaments. Cal notar que, per primera vegada en els temps moderns, apareix una unitat territorial "subprovincial". En els departaments d'Auguerau, de 1810, es preveien quatre departaments: el del Ter, prefecte a Girona; el de Montserrat, prefecte a Barcelona; el de les Boques de l'Ebre, prefecte a Lleida; el del Segre, prefecte a Puigcerdà. Es preveien sots corregiments a Figueres i a Olot (dins del departament de Girona) i a Manresa i Vic (dins del departament de Barcelona).

Des de la proposta francesa es fa constant el nombre de quatre unitats administratives que recolzaven els fonaments en les conques fluvials i la seva distribució.

És evident que, des d'una òptica política, aquesta concepció administrativa era reflex d'una política centralitzadora i de pèrdua de poder polític de la perifèria. L'existència de les quatre unitats, per si sola, no descentralitzava ni centralitzava d'una manera mecànica. La descentralització és fruit d'una voluntat política i depèn de la confiança que es tingui en front dels ciutadans. És evident, també, que des del punt de vista "geogràfic" la divisió en quatre províncies no fou una arbitrariedad total. De totes maneres s'ha de dir que la divisió del trienni liberal (1822) era molt més encertada de la que finalment s'aprovà, l'any 1833, amb les quatre províncies que s'han mantingut fins avui. Divisió de Xavier de Burgos: Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

2.4. Els estudis recents

Tradicionalment, s'entén com el debat de la divisió territorial de Catalunya una discussió sobre l'organització comarcal i s'ha deixat de banda, en alguns casos, l'establiment dels ens intermedis de caràcter políticoadministratiu.

Però no manquen els autors que han treballat en aquest camí, ja immediatament després de l'establiment de les nou regions econòmiques de la Ponència de 1931, el mes d'agost de 1936, a fi d'adaptar-les a les realitats noves i a algunes de les tendències científiques i jurídiques que anaven apareixent. Sobretot, aquest esforç fou notable després de 1939, en un marc òbviament difícil.

Potser, cronològicament la primera de les noves definicions "regionals" es troba en les propostes de Rovira i Virgili fetes des de Montpeller el 1944 que establia sis comissaries de la Generalitat, seguida, l'any següent, per la proposta del Consell Assessor de la Generalitat a l'exili.

Després, seguiren altres propostes i estudis. Potser, entre elles –i sense negar el valor documental i enriquidor de moltes altres– es poden considerar els estudis de:

Pere Blasi (1954)

Josep Serrano, a la Fundació Bosch i Cardellach (1975)

Josep M^a Bas (1976)

Francesc Lliset (1978)

Albert Serratosa i Joaquim Clusa (1978)

Centre d'Estudis de Planificació (1979)

Enric Argullol (1980)

Josep M^a Vilaseca (1981)

Josep M^a Carreras i Puigdemogolas (1981)

Lluís Casassas i Joaquim Clusa (1981)

Manuel Ribas i Piera (1971, 1976, 1983)

i d'un llarg i valuós etcètera.

2.5. L'encàrrec actual

Atenent les consideracions que s'acaben d'exposar i els propis termes de l'encàrrec que els formulà la Comissió de Delimitació Territorial, els professors sotasignants, doctors Lluís Casassas i Simó, i Joan Vilà-Valentí, formulen la següent proposta d'organització regional del territori català.

3. Una proposta com a base de debat

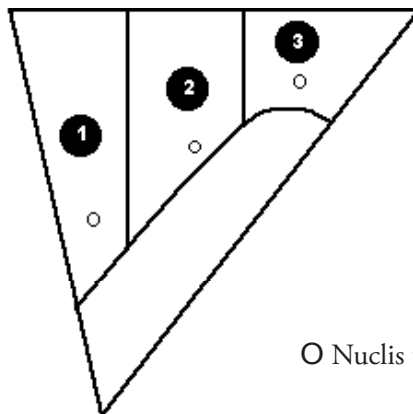
3.1. Consideracions preliminars

D'acord amb les definicions i criteris que s'han exposat en diversos punts dels apartats anteriors, sembla imprescindible el reconeixement d'una unitat interior a Catalunya que comprendria la part central i la franja septentrional corresponent.

Figura 1. El “triangle català” i els cinc grans centres urbans

La consideració dels eixos de circulació i l'existència d'un nucli urbà destacat confirmen la validesa d'aquesta proposta d'una divisió gran interior.

Així, apareixen en el sector més ample del triangle català tres divisions o demarcacions grans. Esquemàticament es poden expressar de la manera que figura en el gràfic següent.

Figura 2. Esquema de les tres divisions grans septentrionals: 1, 2, 3

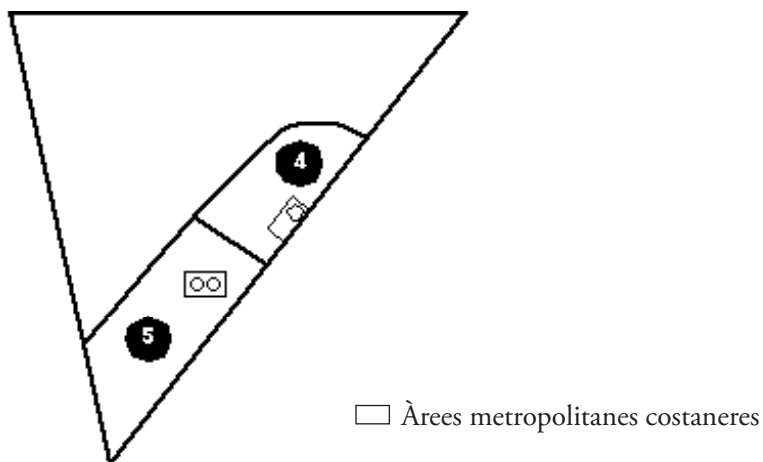
○ Nuclis urbans principals

La circulació de les aigües i els corrents humans confirmen l'existència d'uns eixos nord-sud predominants. En cadascuna de les tres divisions, una ciutat gran, de posició interior o meridional, respecte a la unitat corresponent, actua realment de centre i focus. Es tracta, d'oest a est, de Lleida, Manresa i Girona.

La resta de Catalunya és un rectangle paral·lel a la costa d'uns 40-50 km d'amplada. A les franges litoral i prelitoral la concentració poblacional i la diversitat

econòmica són elevades. Si es consideren els centres urbans més desenvolupats apareix una gran àrea metropolitana (Barcelona), la més important de tota la perifèria mediterrània, i una segona àrea metropolitana, menys acusada, però que representa la conurbació de dos nuclis urbans ben destacats, Tarragona i Reus. Reconèixer, doncs, dues divisions que parteixen el rectangle en una part nord-occidental i una altra sud-occidental, sembla el més adequat. S'expressa esquemàticament, d'aquesta manera:

Figura 3. Esquema de les dues divisions grans meridionals i costaneres



3.2. Altres consideracions i aplicacions

En realitat, queda clar que certs grans dominis físics de Catalunya queden dividits per aquestes cinc demarcacions grans. S'al·ludeix, especialment, a la divisió tripartida, evidentment vàlida en sentit "natural": la Muntanya (Pirineu, Pre-pirineu), el domini interior i la franja costanera (litoral, prelitoral). El reconeixement de fluxos i la magnitud de funcions d'uns nuclis urbans passen a ésser-hi predominants.

En aquest sentit, les divisions o demarcacions grans són per definició àrees heterogènies. En unes divisions (1, 2) de l'esquema adjunt, s'hi reconeixen àrees de muntanya, premuntanya i planes interiors; en una altra (3) muntanya, premuntanya, planes interiors i franja litoral; en les dues restants (4, 5), sectors diversos interiors i franja litoral.

En bona part, aquesta heterogeneïtat explica l'existència de fluxos –la majoria molt antics, amb més o menys dinamisme– i l'aparició de nuclis urbans complexos i ben desenvolupats. El reconeixement de l'homogeneïtat de certes àrees i de certs problemes i de determinades activitats econòmiques

(la muntanya: explotació forestal, per exemple, i la costa: un turisme “semiurbà” temporer, posem per cas) s’haurà d’endegar a través de disposicions i plans específics.

La definició de la proposta obliga a tenir en compte i ressaltar quatre fets ja abans assenyalats i que ara es concretaran i puntualitzaran:

1) La necessitat de considerar com una unitat *l’àrea metropolitana de Barcelona* i els sectors que més directament hi depenen obliga a efectuar un reconeixement d’aquest fet dins de la divisió A (sic) de l’esquema adjunt;

2) Tarragona i Reus han de considerar-se com el centre d’una petita àrea metropolitana i de cap manera poden dividir-se com una capitalitat de divisió gran –a diferència del que féu la divisió regional de 1936, amb dues regions diferents– s’hauria d’admetre una *capitalitat conjunta*, resoltos els problemes administratius i jurídics que es plantejarien i que caldria estudiar;

3) en diversos casos, la relativa llunyania de la capital de demarcació i l’existència d’un nucli urbà suficientment gran aconsellaria el reconeixement d’unes *subdivisions* i la concessió a la ciutat corresponent d’unes determinades funcions (podria ésser el cas de l’àrea que correspon a Osona i Ripollès, amb el nucli urbà de Vic);

4) probablement, per raons històriques, culturals i polítiques, no seria recomanable unir la Vall d’Aran a la divisió 1 de l’esquema i caldria reconèixer que constitueix una demarcació especial.

3.3. La proposta

Regió de Barcelona

Comprèn les comarques actuals del Barcelonès, el Maresme, el Vallès Occidental, el Vallès Oriental, Alt Penedès, Baix Penedès, Garraf, Anoia i el Baix Llobregat.

Regió de Girona

Comprèn les comarques actuals del Gironès, Pla de l’Estany, la Selva, la Garrotxa, l’Alt Empordà i el Baix Empordà.

Regió de Lleida

Comprèn les comarques actuals del Segrià, Pla d’Urgell, Urgell, Segarra, les Garrigues, la Noguera, l’Alta Ribagorça, Pallars Jussà, Pallars Sobirà i l’Alt Urgell.

Es podria estudiar el possible establiment d’alguna forma de descentralització o de delegació que compregués el territori de les quatre comarques darrerament citades.

Regió de Manresa

Comprèn les comarques actuals del Bages, Berguedà, Solsonès, Cerdanya, Osona i Ripollès.

S’hauria d’establir una unitat territorial delegada que compregués, almenys, les comarques d’Osona i Ripollès amb centre a la ciutat de Vic.

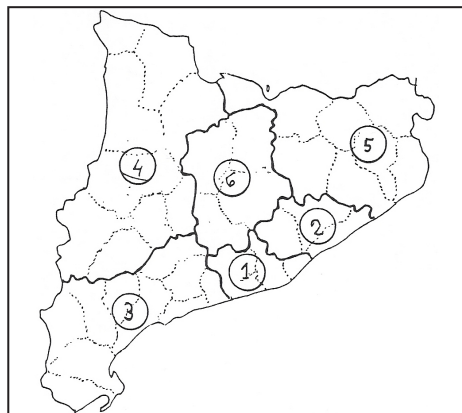
Regió de Reus-Tarragona

Comprèn les comarques actuals del Tarragonès, Alt Camp, Baix Camp, Conca de Barberà (el rodal de Santa Coloma de Queralt passa a l'àrea de la ciutat d'Igualada), Priorat, Ribera d'Ebre, Terra Alta, Montsià i Baix Ebre.

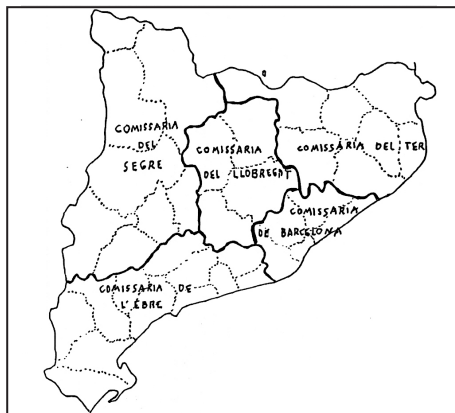
Es podria estudiar el possible establiment d'alguna forma de descentralització o de delegació que compringués el territori de les tres comarques darrerament citades.

*Era Val d'Aran***Taula 1.** Les demarcacions regionals de Catalunya: resum

	Superfície	Habitants	Densitat h/km ²
Regió de GIRONA	4.660	445.400	95,5
Regió de LLEIDA	9.994	332.300	33,2
Regió de MANRESA	6.217	357.600	57,5
Regió de REUS-TARRAGONA	5.783	487.200	84,2
[subtotal]	26.654	1.622.500	60,9
ERA VAL D'ARAN	620	6.000	9,6
[subtotal]	27.274	1.628.500	59,7
Regió de BARCELONA	4.698	4.368.000	929,7
[total]	31.972	5.996.500	187,5

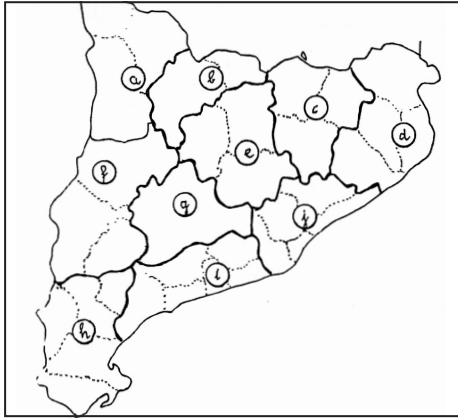
Figura 4. Algunes propostes del segle actual. Les divisions regionals de l'exili

Proposta Rovira i Virgili, 1944 (6 comissaries)

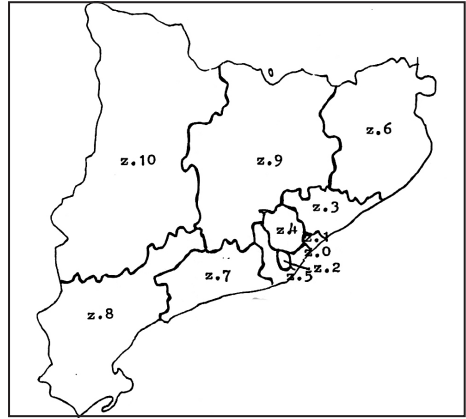


Proposta del Consell Assessor de la Generalitat, 1945 (5 comissaries)

Figura 5. Altres propostes de regionalització



La proposta de Josep Serrano (Fundació Bosch Cardellach, 1975). Les deu supercomarques



La proposta de Josep M^a Bas (1976). Les deu zones educatives

La proposta de Manuel Ribas i Piera (1983).
Les vuit regions

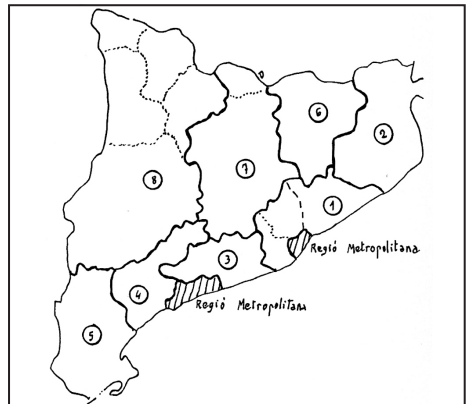
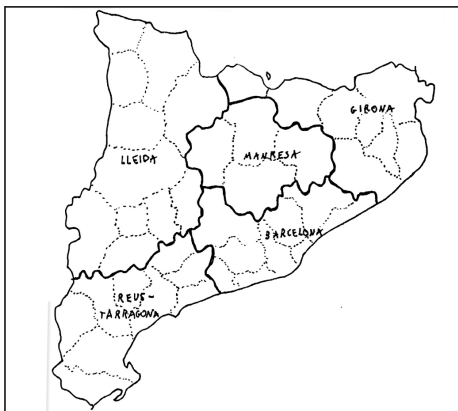
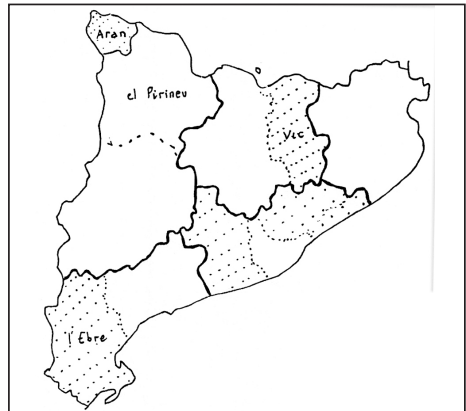


Figura 6. La proposta Casassas-Clusa.
Les cinc entitats territorials d'actuació de la Generalitat



L'encaix comarcal (1979)



Les "noves consideracions" (1989)

Figura 7. La proposta de l'encàrrec actual (Casassas – Vilà, 1989)



