

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION EN CATALUNYA

Jaume BUSQUE i BARCELO
Societat Catalana de Geografia

He sido invitado a participar en este III Encuentro de Geógrafos de Euskalherria y Catalunya porque desde hace ya algunos años estoy llevando a cabo un estudio sobre las distintas estructuras territoriales de las administraciones, empresas de servicios y otras instituciones que actúan en el ámbito de Catalunya. Agradezco, pues, a los departamentos universitarios que han organizado este encuentro y, muy especialmente, a los amigos de la Societat Catalana de Geografia la posibilidad de plantear algunos interrogantes sobre la realidad territorial de Catalunya.

Dedico muy sinceramente esta intervención al amigo y profesor Lluís Casassas con quien, muchas veces, habíamos discutido sobre la necesidad de recoger en un solo volumen la plasmación de las divisiones territoriales de las administraciones de Catalunya y en Catalunya acompañadas de varios textos con los que se iniciara una nueva reflexión teórica sobre esta cuestión.

1. LA ORDENACION TERRITORIAL DE CATALUNYA EN COMARCAS

En 1936, la Generalitat de Catalunya aprobó por Decretos de los meses de agosto y de diciembre una división territorial en 38 comarcas y 9 regiones, atendiendo, sin embargo, a las circunstancias bélicas del momento. Terminada la Guerra Civil, el gobierno franquista anuló todas las disposiciones del gobierno y del Parlamento de Catalunya y, a nivel territorial, restablece nuevamente la división provincial.

Muy pronto, la oposición política clandestina, los sectores del catalanismo político y social y, muy tímidamente, las publicaciones de geografía (la Geografia de Catalunya, de la editorial Aedos, por ejemplo, publicó su primer volumen en el año 1958) adoptan el modelo comarcal que había aprobado la Generalitat en el año 1936. De este modo, se intenta reflejar el sentir colectivo de pertenencia a un ámbito territorial.

Restablecida la Generalitat en el año 1977, se plantea con urgencia un nuevo debate territorial para dotar a Catalunya del modelo que mejor se adapte a la realidad actual. La sociedad civil catalana participa intensamente en este debate a

través de publicaciones, actos públicos y sobre todo a través del Congreso de Cultura Catalana del año 1978. Se publican estudios de notable rigor como *El debat de la divisió territorial de Catalunya* de Enric Lluch y Oriol Nel·lo y se presentan alternativas a la división y a la concepción comarcal clásica como los trabajos de Lluís Casassas y Joaquim Clusa que en 1981 publican *L'organització territorial de Catalunya*. Rápidamente, este debate se traslada a las sedes políticas y es, como demuestra la prensa de esta época, entre los años 1980 y 1987, un motivo de discrepancia entre las distintas familias políticas que conciben el territorio de forma radicalmente distinta.

En abril de 1987, el Parlamento de Catalunya, de acuerdo con el artículo 5 del Estatuto de Autonomía, aprueba la Ley sobre la organización comarcal de Catalunya por la que se oficializa un modelo territorial con las mismas comarcas que la Generalitat había aprobado en el año 1936.

La Ley, sin embargo, había previsto algunos mecanismos para que aquella división del año 1936 fuera adaptada a la realidad social, económica y geográfica actual. Por medio de una encuesta a todos los municipios de Catalunya, éstos debían dar su respuesta afirmativa o negativa a la comarca a la que habían sido asignados. Fueron varios los municipios que respondieron negativamente y planteaban el deseo de pertenecer a una comarca distinta y fueron varios, también, los municipios que hicieron pública su disconformidad con la división territorial aprobada por el Parlamento de Catalunya.

Entre 1988 y 1990, unas nuevas leyes crean tres nuevas comarcas, se constituyen los Consejos Comarcales como organismos de gobierno de la Administración local en las comarcas y se modifica el mapa comarcal distribuyendo 19 municipios a otras comarcas distintas, de acuerdo con el deseo planteado en la encuesta municipal. De este modo, el proceso de estructuración comarcal de Catalunya queda definitivamente terminado.

2. LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LAS COMARCAS

La Ley sobre organización comarcal establece que la comarca es un ente local que debe servir de elemento potenciador de la capacidad de gestión de los municipios y afirma, también, que los ámbitos resultantes de la división comarcal deben coincidir con los espacios geográficos con que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica y en ellos deben agruparse municipios con características sociales e históricas comunes.

La Ley atribuye a la comarca competencias en materia de:

- ordenación del territorio
- sanidad
- servicios sociales
- cultura
- deporte
- enseñanza
- salubridad pública y el medio ambiente

No obstante, la Ley de organización comarcal no determina de manera concreta el contenido de las competencias que deben atribuirse a las comarcas y establece que estas competencias deberán desarrollarse por medio de futuras leyes sectoriales, que el Parlamento de Catalunya aprueba en el curso de los años posteriores. Un análisis global de este conjunto de leyes pone de relieve que no se especifica claramente el volumen de competencias que deberán desempeñar las comarcas. Alguna de estas leyes otorga a la comarca una parte concreta de la gestión, otras, además, no llegan a utilizar el término comarca sino que utilizan el genérico entidades locales o entidades supramunicipales sin especificar a qué entidades se refiere.

3. LA ORGANIZACION COMARCAL COEXISTE CON OTRAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS

El Estado mantiene, en Catalunya, la división provincial, en las provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, de acuerdo con lo que establecen los artículos 137 y 141 de la Constitución española, que se refleja, asimismo, en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía. La Generalitat de Catalunya estableció en las disposiciones adicionales de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales que, constituidos los consejos comarcales, el gobierno de la Generalitat presentaría al Parlamento de Catalunya una propuesta por la que, a través de la alteración de los límites provinciales, las actuales provincias catalanas se integrarían en una sola provincia denominada Catalunya. Simultáneamente, el gobierno debería presentar un proyecto de ley en la que se estableciera la división de Catalunya en regiones cuyo número no podía ser inferior a cinco.

La realidad actual, por lo que se refiere a este nivel de carácter regional, se aleja notablemente de lo que las leyes territoriales habían previsto inicialmente. El Estado mantiene inalterable su división administrativa en el territorio de Catalunya que se manifiesta de forma más significativa en la figura de los gobernadores civiles, y, además, todos los ministerios y organismos estatales conservan unidades administrativas en las capitales provinciales a pesar de que la

mayoría de competencias y funciones hayan sido traspasados a la Generalitat de Catalunya.

Paradójicamente, la Generalitat, en vez de establecer su propio modelo territorial al margen de la división provincial, ejerce su función administrativa y presta sus servicios en los mismos ámbitos territoriales de la Administración del Estado: el gobierno de Catalunya tiene sus delegaciones territoriales en las capitales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona y la mayor parte de departamentos o *conselleries* han establecido sus delegaciones y servicios territoriales en las capitales provinciales y es en este ámbito provincial donde llevan a cabo su función administrativa y donde prestan sus servicios.

A nivel territorial, entre el ámbito de las comarcas y el de las provincias existen algunos desajustes. Así, por ejemplo, la comarca pirenaica de la Cerdanya se encuentra dividida entre la provincia de Girona y de Lleida: 11 municipios pertenecen a la provincia de Girona y 5 municipios pertenecen a la provincia de Lleida. A la vez, la reciente perforación del túnel del Cadí ha provocado que la totalidad de municipios de esta comarca sean, actualmente, más dependientes de Barcelona y de su ámbito que de las capitales provinciales a las que pertenecen. Hay que añadir, además, que esta misma comarca, desde 1659, se encuentra dividida, por el Tratado de los Pirineos, entre el Estado francés y el Estado español.

Se produce un hecho parecido en otras comarcas y provincias en las que la división provincial no respeta la unidad comarcal. Tres municipios de la comarca de Osona (Espinelves, Vidrà y Viladrau), que en su totalidad depende del ámbito provincial de Barcelona, pertenecen, a todos los efectos de la Administración del Estado y de la Administración de la Generalitat, a la provincia de Girona. Sucede lo mismo en el caso del municipio de Fogars de Tordera, de la provincia de Barcelona, pero perteneciente a una comarca -la Selva- del ámbito de la provincia de Girona y, finalmente, esta misma disfunción se da en el municipio de Gósol de la provincia de Lleida y, a la vez, integrado en la comarca del Berguedà que pertenece totalmente a la provincia de Barcelona.

La estructura provincial, pues, es la división más común a todas las administraciones que actúan en el territorio de Catalunya, inclusive, como ya ha sido demostrado, a la Administración de la Generalitat, y es, además, el ámbito territorial que, a nivel práctico, mejor perciben el conjunto de los ciudadanos, a pesar de ser una estructura territorial que en Catalunya se ha visto impuesta y se ha considerado enormemente artificial y, por consiguiente, ha sido combatida por la mayoría de los sectores políticos, sociales y culturales.

Sólo en ciertos casos, la Administración subdivide los ámbitos provinciales de Barcelona, de Tarragona y de Girona. El caso más relevante se produce en la provincia de Barcelona en que se establece una subdivisión en torno al municipio de Manresa desde el que se prestan servicios administrativos de una cierta importancia. Observamos, también, que algun sector de la Administración ha creado unidades específicas para las comarcas del área de Barcelona, denominada también, según la nomenclatura de la división territorial de 1936, las comarcas de la Región I (Barcelonès, Maresme, Baix Llobregat, Vallès Oriental, y Vallès Occidental).

El nivel territorial inferior a la provincia corresponde al ámbito comarcal o al conjunto de varios municipios. Ningún sector de la Administración de Catalunya, ni mucho menos de la Administración del Estado, ha adaptado sus divisiones administrativas al ámbito comarcal. Existen, pues, estructuras administrativas supramunicipales que, sólo en cierto modo, se corresponden o coinciden con la comarca, cuya dimensión es inferior a la provincia, a la región (en Catalunya, este término se aplica a una área o zona que agrupa un conjunto de comarcas) y al ámbito metropolitano. Es en estos ámbitos donde se ejercen las funciones administrativas más primarias y donde se prestan los servicios que de una forma más directa requieren los ciudadanos.

La organización sanitaria de Catalunya es el caso más paradigmático: en un centro urbano o municipio de mayor relieve, sea o no capital de comarca, se concentran las unidades básicas de atención sanitaria -los Centros de Asistencia Primaria- que reúnen los servicios sanitarios más elementales de los que dependen un número determinado de municipios. El ámbito territorial básico de este sector de la Administración es inferior a la comarca ya que el tipo de servicio que realiza así lo exige.

Ciertos organismos del Estado se organizan también en ámbitos inferiores a la provincia, como es el caso de las Administraciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que concentran sus servicios administrativos en las capitales de comarca aunque el ámbito de su actuación no se corresponde en modo alguno con el ámbito comarcal.

Sin embargo, hemos observado que en un cierto número de comarcas existe otro municipio que, sin ser capital de comarca, reúne determinadas unidades de la Administración desde las que se prestan servicios muy concretos de atención social, sanitaria, o asesoramiento agrícola o industrial. Se trata, normalmente, de municipios con un potencial económico, comercial y cultural que puede ser incluso mayor que el de la propia capital de comarca: Palafrugell y Sant Feliu de Guíxols en el Baix Empordà; Blanes en la Selva; Ponts y Artesa de Segre en la

Noguera; o Centelles, Manlleu y Torelló en Osona, entre otros se encontrarían entre estos casos.

Hay que tener en cuenta, también, la importancia de los municipios de Reus y Valls conjuntamente con Tarragona y de los municipios de Tortosa y Amposta que, siendo de comarcas distintas, configuran un sector enormemente dinámico a nivel industrial y cultural y, naturalmente, a nivel administrativo. Todas las Administraciones concentran en estas ciudades un número relevante de unidades de servicios y en todas ellas, por ejemplo, excepto en Amposta, existen las correspondientes sedes de las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria.

Nos permitimos comentar en este trabajo de síntesis y de reflexión otras dos divisiones administrativas: la organización de la Guardia Civil y los partidos judiciales. La estructura básica de la organización territorial de la Guardia Civil merece una atención particular ya que se trata de un ejemplo muy ilustrativo que pone de relieve en que medida las administraciones ejercen una doble función de servicio a la colectividad y de control.

En Catalunya, los puestos de mando de este cuerpo de seguridad agrupan un número bastante reducido de municipios y unidades de población y la cabecera del servicio se encuentra en el municipio de mayor envergadura demográfica de la agrupación. Las zonas más pobladas, como es el caso del área metropolitana de Barcelona, las áreas en las que se concentran las principales industrias, como por ejemplo, el sector petroquímico de Tarragona, y en los municipios de la costa mediterránea, es donde el ámbito del conjunto de municipios de cada unidad básica de mando es más reducido.

Nos planteamos si actualmente es preciso mantener una estructura territorial tan compleja y unas implantaciones tan visibles para el conjunto de la ciudadanía. No parece que la eficacia administrativa (de servicio, de protección y de control) de este sector de la Administración esté en relación con las actuales implantaciones de este cuerpo ni con una tal cantidad de pequeñas agrupaciones de municipios.

Lógicamente, la actual implantación territorial de la Guardia Civil en Catalunya nos lleva a plantear los siguientes interrogantes: ¿Qué criterios va a seguir la Administración de la Generalitat para desarrollar territorialmente el cuerpo de la policía autonómica (Mossos d'Esquadra)? ¿De qué modo una mayor implantación de la policía autonómica va a afectar la presencia en el territorio catalán de los actuales Cuerpos de Seguridad del Estado?

En lo referente a los partidos judiciales, existen en Catalunya, como en el resto del Estado español, dos tipos de división con la misma nomenclatura pero con finalidades distintas: de una parte, las agrupaciones electorales, y, de otra,

los partidos judiciales propiamente considerados cuyo ámbito territorial viene definido por un municipio en el que se localiza un Juzgado de 1a. Instancia.

Las circunscripciones electorales corresponden a una antigua división judicial que se utiliza para constituir las diputaciones provinciales. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, que regula el procedimiento electoral, establece que para la constitución de las diputaciones provinciales se adoptará el ámbito territorial de los partidos judiciales vigentes en las elecciones locales de 1979. Existen, pues, 31 ámbitos o partidos judiciales con sede, normalmente, aunque no necesariamente, en las capitales de comarca.

Posteriormente, mediante la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial, se reestructuró el número de los partidos judiciales como ámbito de aplicación de la justicia. En cada capital de partido existe un Juzgado de 1a. Instancia. El número de partidos judiciales es de 49. En ambos casos, es obvio que los límites territoriales no pueden corresponderse ni coincidir con las 41 comarcas catalanas actualmente vigentes.

A MODO DE CONCLUSION

- Existen en las capitales provinciales y comarcales un gran número de manifestaciones de la Administración central, autonómica y local.
- Estas mismas manifestaciones existen, en forma de implantaciones de servicios o como centro de un ámbito territorial, en otros municipios que no son capitales de comarca alrededor de los cuales se ha configurado un territorio interdependiente.
- Las administraciones, empresas de servicios e instituciones estructuran el territorio de Catalunya en:
 - a) demarcaciones territorialmente bien definidas y delimitadas en las que el ciudadano queda estrechamente vinculado en lo referente a cualquier gestión que le atañe, y
 - b) implantaciones administrativas que se localizan en las principales ciudades de Catalunya.
- Todas las capitales de provincia y las capitales de comarca acogen un gran número de unidades administrativas y son, al mismo tiempo, centros de servicios desde los que la Administración presta sus servicios en el marco de la provincia o en un ámbito supramunicipal.

- El territorio comarcal, tal como viene establecido en el anejo de la Ley de organización comarcal de 1987, es el ámbito de la Administración local cuyo gobierno desempeñan los consejos comarcales con sede en las capitales de comarca. La comarca, pues, lleva a cabo aquellas competencias que las leyes sectoriales determinen; ejerce, también, las competencias que pueda delegarle o le asigne la Administración de la Generalitat; y realiza algunas actividades y servicios propios de los municipios.
- Observamos, pues, que las funciones y competencias que corresponden a la comarca no entran en conflicto con las funciones que realizan, en concreto, los distintos sectores de las administraciones que actúan en Catalunya.

Lo que nos permite plantear si es necesario y conveniente que el ámbito territorial de las administraciones coincida o no con la comarca. De lo dicho anteriormente pretendo que el lector concluya que los ámbitos territoriales de los sectores de la Administración en Catalunya puedan ser distintos, de acuerdo con sus necesidades.

En cambio, sí sería conveniente corregir aquellos desajustes por los que varios municipios de Catalunya se encuentran integrados a una comarca distinta del ámbito provincial a que pertenecen. De acuerdo con el artículo 141.1 de la Constitución Española, una ley orgánica debería corregir los límites provinciales de Girona, Lleida y Barcelona con el fin de que todos los municipios de las comarcas afectadas reciban los servicios administrativos de la misma capital provincial.

Sin embargo, de acuerdo con lo que prevén las leyes territoriales de Catalunya, habría que superar la división provincial y crear las estructuras regionales que mejor convengan a la dinámica económica y social de Catalunya.

Barcelona, marzo de 1994.