

PONÈNCIES DE LA JORNADA «LES BASES DE MANRESA I EL MODEL TERRITORIAL DE CATALUNYA» (Saló de Sessions de l'Ajuntament de Manresa, 28 de novembre de 2017)

L'ORGANITZACIÓ COMARCAL CATALANA A PARTIR DE LES BASES DE MANRESA

JESÚS BURGUEÑO RIVERO
Universitat de Lleida

El 30 de novembre de 1833 es va aprovar el decret de divisió provincial d'Espanya que havia preparat el ministre de Foment, Javier de Burgos. Catalunya deixava de ser un ens amb personalitat política (poca o molta) per a restar partida en quatre trossos —per tant, esquarterada— anomenats *províncies*. De la Diputació del General o Generalitat a la Diputació de règim comú.

Des d'aleshores, l'Estat viu una tensió no resolta entre les províncies (a Catalunya, una novetat administrativa) i els antics regnes que el constitueixen. El darrer episodi d'aquest drama l'estem vivint ara. Un senat format bàsicament per representants de les províncies ha sotmès una comunitat autònoma. El Senat —una paròdia de cambra territorial i una anomalia democràtica (on el vot d'un ciutadà de la província de Sòria val seixanta-una vegades més que el d'un ciutadà de la de Barcelona), un instrument dissenyat per configurar majories absolutes allà on no hi són— és precisament la instància política que ha autoritzat el Govern de l'Estat a aplicar l'article 155 de la Constitució a Catalunya.

La crítica a la pèrdua de la unitat política de Catalunya va sorgir ben aviat. Els primers escrits federalistes de mitjan segle XIX ja titllaven les noves províncies de meres creacions administratives i en reclamaven la reunificació i l'autogovern. El 1866, el diputat conservador Manuel Duran i Bas presentà a les Corts una proposta de reducció del nombre de províncies, la qual cosa implicava la recuperació de la unitat catalana. En constatar que la seva proposta no tirava endavant, llençà un advertiment que també podem aplicar als temps presents: «cuando las aspiraciones generales y legítimas del país no se traducen en leyes por los gobiernos, lo que podía ser una reforma pacífica y aplaudida se encargan de hacerlo violenta y desastrosamente las revoluciones». La convulsa República Federal de 1873 li donà la raó.

L'oposició a la provincialització de Catalunya acabaria donant lloc al descobriment, la valoració i la reivindicació de les comarques com a alternativa d'organització territorial. De comarques sempre n'hi ha hagut, però en l'època que tractem el primer a par-

lar-ne fou el botànic Antoni Cebrià Costa (*Introducción a la flora de Cataluña*, 1864). Volem destacar una idea seva, l'assimilació de vegueries i comarques:

Las comarcas del Principado equivalen a las antiguas *Veguerras* y *Sosveguerras* que no se fundaron por cierto en límites arbitrarios o consultando solamente las distancias, número de habitantes y la fácil expedición de los asuntos confiados a la autoridad del *Veguer*, sino también y principalmente en los límites topográficos, que no pocas veces circuyen espacios de terreno donde pueden observarse ciertos caracteres de localidad.

També Valentí Almirall, en *Lo catalanisme* (1886), afirmava: «Les comarques naturals, corregiments o vegueries han de ser la base per a l'administració i règim interior que adopti Catalunya, si algun dia recobra la personalitat política.» I qui havia estat president de l'Associació Catalanista d'Excursions Científiques, Antoni Aulèstia i Pijoan, en *Història de Catalunya* (1887), assegurava:

Lo curs dels rius senyalats y les conques tancades per aquelles montanyes, dibuxen ab ratlles eternes les afrontacions de les *comarques naturals*, a les quals havia acompanyat sempre l'antich Principat ses divisions polítich-administratives, corresponent a elles les antigues vegueries y sotsvegueries.

I en posava com a exemples el Lluçanès (antiga sotsvegueria homònima), el Pla de Bages (vegueria de Manresa i sotsvegueria de Moià), el Berguedà (vegueria de Berga), la Plana de Vic (vegueria de Vic), la sotsvegueria d'Igualada, etcètera.

Així tot encaixa, passat d'autogovern preborbònic (vegueries) i organització natural, popular (comarques). Vull remarcar aquesta inicial sintonia d'ambdós conceptes perquè soc dels qui creuen que l'hauríem de recuperar en la nostra organització territorial.

La reivindicació política de la comarca assolí la maduresa el 1883, gràcies als grups republicans federals d'arrel pimargallana. I això ho trobem en les seves dues branques: la més clàssica, encapçalada per Josep M. Vallès i Ribot, i la d'orientació catalanista, impulsada per Valentí Almirall. Però els uns i els altres proposaven la comarca com un ens més aviat burocràtic, força assimilable al partit judicial, que també tenia el paper de circumscripció electoral. Els de Vallès i Ribot deien: «La regió i el municipi necessiten servir-se d'un organisme intermedi que faciliti les seves relacions, i aquest organisme ha de ser la comarca.»

Les Bases de Manresa van anar més enllà en el reconeixement de la comarca. Tal com veurem, de simple roda administrativa, la comarca s'enlaira a ens local.

El 1887 s'havia escindit del Centre Català d'Almirall la Lliga de Catalunya, promoguda per l'arquitecte Lluís Domènech i Montaner i de caràcter més conservador. La Lliga va impulsar la confluència de bona part de les forces catalanistes: del dia 25 al 27 de març de 1892, els delegats de la Unió Catalanista van celebrar una assemblea general a l'Ajuntament de Manresa, per tal de debatre i aprovar unes «Bases per a la Constitució Regional Catalana». Domènech i Montaner presidí les reunions, en les quals actuà com a secretari l'estudiant de dret Enric Prat de la Riba. Entre altres personalitats representatives del catalanisme hi participaren: l'eclesiàstic Josep Torras i Bages; els escriptors Àngel Guimerà, Carles Bosch de la Trinxeria, Narcís Oller i Ramon Picó; l'empresari Eusebi Güell; el jove arquitecte Josep Puig i Cadafalch; el jurista Joan J. Permanyer; el mestre Antoni Bori; el pintor Joaquim Vayreda; els historiadors Antoni Aulèstia, Ernest Moliné i Joaquim Botet; els precursors de l'excursionisme Enric X. Vidal i de Valenciano i Artur Osona; el vell federalista Josep N. Roca i Farreras, i el destacat polític Narcís Verdager, cosí del poeta.

Els dos-cents cinquanta delegats van anar-hi amb una adscripció comarcal explícita, de manera que es pot inferir una certa organització o divisió interna de la Unió Catalanista en quaranta comarques. Per exemple, Prat de la Riba era un dels representants de la comarca del Moianès.

La redacció definitiva de les Bases afirma:

Base 5^a. La divisió territorial sobre la que's desenrotlla la gradació jeràrquica dels poders gubernatiu, administratiu i judicial, tindrà per fonament la comarca natural y'l municipi. [...]

Base 10^a. Se regoneixerà a la *comarca natural* la major latitud possible d'atribucions administratives per a'l govern de sos interessos y satisfacció de sas necessitats. En cada comarca s'organitzarà un Consell, nombrat per los municipis de la mateixa, quin exercirà las citadas atribucions.

La base cinquena, doncs, anava en la línia de la comarca administrativa. La novetat rau en la base desena (redactada per Ernest Moliné), que reconeix a la comarca un cert marge competencial i d'autogovern mitjançant la formació d'un consell emanat dels municipis.

A partir d'aleshores, geògrafs, naturalistes, pedagogs i excursionistes contribuirien a concretar quines eren les comarques catalanes i a representar-les en mapes. No en farem una revisió extensa, només esmentarem un parell de fites molt pròximes en el temps a les Bases de Manresa. El 1895, el pedagog Francesc Flos i Calcat publicà en *Lo regionalisme explicat* un primer

mapa de comarques molt simple, més aviat una icona publicitària, on les comarques apareixen com a baules d'una cadena que relligava amb força el país. El 1897, el jove geòleg Norbert Font i Sagué redactà l'assaig *Determinació de les comarques naturals i històriques de Catalunya*, premiat en els Jocs Florals. El mapa manuscrit que acompanyava l'assaig es conservà al Centre Excursionista de Catalunya, i durant molt de temps va gaudir d'un gran prestigi en els cercles catalanistes.

Per això, quan, el novembre de 1918, el president de la Mancomunitat, Josep Puig i Cadafalch, va encarregar al cap del Servei Geogràfic, l'enginyer militar Josep M. Rivera i Juer, la preparació d'un «avantprojecte de nova divisió territorial de Catalunya», se li va especificar que calia fer la nova divisió territorial «fonamentada sobre les antigues comarques naturals i històriques, determinades per Mn. Norbert Font i Sagué», però certament també «tenint en compte els factors geogràfics i circumstàncies de l'època actual».

Al cap de dos mesos, el 28 de gener de 1919, el cap del Servei va presentar una proposta de la qual només es coneix el mapa. S'hi definien quinze àmbits, mitjançant l'agrupament de les trenta-quatre comarques de Font i Sagué. Per exemple, l'àmbit presidit per Manresa comprenia les quatre comarques del Pla de Bages, Lluçanès, Muntanya (Berga) i Solsona i Cardona (el Moianès s'adcrivia al Vallès presidit per Terrassa, potser per reforçar la candidatura de la ciutat del president de la Diputació de Barcelona, Joan Vallès i Pujals).

El projecte de Rivera va ser «examinat amb satisfacció» pel Consell Permanent de la Diputació de Barcelona, però es va desar en un calaix. Tenim molts calaixos plens de propostes carregades de bones intencions, també pel que fa a l'organització territorial.

El 1936, ja iniciada la guerra, la Generalitat va decretar l'organització territorial de Catalunya en trenta-sis comarques agrupades en nou vegueries. La regió 7 comprenia l'Anoia, el Bages, el Berguedà i el Solsonès. En aquell esquema territorial no hi havia cap rastre de poder local. Les comarques no eren cap agrupament d'ajuntaments. Les vegueries no tenien res semblant a una diputació. Tot plegat eren ens intermedis de l'Administració. L'aspecte més interessant de la proposta de les Bases de Manresa s'havia desat també en un calaix.

Mig segle després, el 1987, les lleis d'organització territorial (LOT) restabliren la divisió comarcal, però no pas les vegueries. Les comarques, ara sí, esdevenien ens locals, com havien propugnat les Bases de Manresa. Tanmateix, s'establí un sistema de govern de caràcter parlamentari, sense els avantatges de l'elecció indirecta i alhora inapropiat per a una estreta col·laboració municipal de caire mancomunal. Novament el text de les Bases era més sensat en aquest aspecte: el Consell Comarcal havia de ser format per representants dels mu-

nicipis de la comarca. Una modificació de la Llei comarcal va atendre la recomanació de l'Informe Roca (2001) i va donar carta de naturalesa al Consell d'alcaldes. Tot i això, el sistema de govern encara és manifestament millorable.

Com a cloenda d'aquest breu repàs històric, vull destacar dues lliçons fonamentals entre les diverses aportacions catalanistes de la Renaixença (i també d'èpoques posteriors) en relació amb l'organització territorial:

— Cal que la comarca sigui, essencialment, espai de trobada i col·laboració de municipis veïns.

— Convé incardinar les comarques en les vegueries; no han de ser nivells oposats, sinó complementaris.

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA DES D'UNA PERSPECTIVA JURÍDICA. PASSAT, PRESENT I FUTUR

XAVIER FORCADELL I ESTELLER

Coordinador general de la Diputació de Barcelona, secretari municipal i professor associat de dret administratiu a la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)

La planta actual dels municipis de Catalunya es caracteritza per disposar de molts ens que no arriben als mil habitants, malgrat tenir un terme municipal molt gran, i per partir d'una concentració de més del 70% de la població en una mateixa àrea territorial. Per tant, una clara desproporció entre territori i població.

Des d'aquesta perspectiva, l'organització territorial de Catalunya, i particularment la delimitació del seu marc competencial, de prestacions i financer, ha estat una qüestió dilatadament debatuda al llarg de la història. I ho ha estat tant des d'una visió pròpia com pel que fa al seu encaix en l'ordenament jurídic estatal de caràcter bàsic, pel fet de regir una interpretació constitucional sovint molt restrictiva, sobretot pel que fa a l'àmbit supramunicipal, i en concret, en relació amb les diputacions provincials.

UN BREU RECORREGUT HISTÒRIC DEL MODEL TERRITORIAL LOCAL DE CATALUNYA: DE LES BASES DE MANRESA A L'ESTATUT DE 1979

Les Bases de Manresa i la Mancomunitat de Catalunya

En síntesi, i més enllà del reconeixement històric de les vegueries als segles IX i X, vinculades a qüestions relacionades amb la defensa i la seguretat, la realitat és que fou als anys posteriors al 1714 quan Catalunya va veu-

re abolides les seves institucions. De fet, malgrat l'intent renovador derivat de la promulgació de la Constitució de Cadis el 1812, aquells anys es van caracteritzar per la successió de continus governs, passant de conservadors a moderats, i viceversa, que van dificultar en bona mesura l'evolució del catalanisme. No obstant això, la qüestió territorial va seguir sent una constant en la vida política, amb més o menys èmfasi.

En qualsevol cas, una de les qüestions que preveia la Constitució de Cadis de 1812, en relació amb el model d'organització territorial, era un reconeixement dels municipis que, malgrat que no arribaria a cristal·litzar definitivament a conseqüència dels successius canvis de govern que hi hagué al llarg del segle XIX, sí que va representar un avenç important quant al reconeixement del món local.

Tot i així, va arribar un moment en el qual es va considerar necessari dotar l'Estat d'unes divisions territorials i administratives pròpies que garantissin el control del conjunt del territori. S'implementà així la divisió provincial de Javier de Burgos, per Decret del 30 de novembre de 1833 i, en paral·lel, a Catalunya s'inicià el camí cap a la recuperació de la identitat catalana que s'havia estroncat el 1714; s'obrí un període que estaria marcat per la reafirmació progressiva del catalanisme i que conceptualitzava l'organització del territori com un element fonamental per al desenvolupament del país i per impulsar-ne la modernització i el creixement. De fet, de resultes d'aquesta concepció, la divisió provincial del segle XIX es va percebre com un artífici que entroncava amb la idea de treballar en la construcció d'un nou país. D'aquí que l'elaboració de mapes es vinculés, en aquella època, no solament a raons purament tècniques, sinó també a qüestions polítiques, de manera que va esdevenir un dels elements imprescindibles per a la divisió comarcal en particular, i per a l'ordenació territorial de Catalunya, en general.

En aquest context, la «Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña», coneguda popularment com a Memorial de Greuges, fou un document que, seguint l'estil de les antigues Corts Catalanes, es va presentar a Alfons XII l'any 1885, en un acte presidit per Joaquim Rubió i Ors i que portava l'empremta de Valentí Almirall. Aquest document va recollir un seguit de reivindicacions polítiques i econòmiques, amb motiu del projecte de conveni comercial entre l'Estat espanyol i la Gran Bretanya, i va ser considerat el primer acte polític del catalanisme en l'àmbit estatal. A més, va permetre la redacció de les Bases de Manresa de 1892, un document inicialment presentat per una ponència de la Unió Catalanista, creada a iniciativa de la Lliga Regionalista.

De fet, durant la segona meitat del segle XIX, les relacions entre Catalunya i l'Estat van passar a estar de nou en una situació molt complexa des d'un punt de vista institucional. El rol centralitzador que havia