
«SITUACIÓ DELS ESTUDIS DEL GOVERN DE LA GENERALITAT SOBRE LES REGIONS»

Josep Gomis i Martí
Conseller de Governació

He d'agrair al president que m'hagi convidat a cloure aquest acte i els demano excuses a ell i a vostès, perquè en el moment d'acceptar em semblava que jo avui els podria donar informació de l'estat dels treballs sobre les regions; i el cert és, i aquí els professors eminents que han parlat ho saben, que tot just s'ha iniciat el procés i que en aquests moments encara no hem tingut més que una reunió conceptual sobre la forma de treballar, que no ha permès aprofundir i per tant els prego disculpes perquè la meva intervenció serà poc enriquidora o, almenys, serà molt més limitada en aspectes que a mi m'hauria agradat avui informar a tots vostès.

Tot just fa uns dies vàrem enviar al Parlament i a la Comissió de Delimitació Territorial uns criteris bàsics, purament formals, per tal que la Comissió iniciés el seu treball, i aquesta, en la seva darrera reunió, va desenvolupar-se en aquest sentit, partint d'aspectes purament conceptuals sobre l'ordenació del territori.

D'altra banda, el Sr. alcalde de Girona, quan ha començat la seva intervenció ha fet esment d'una conversa de tres minuts que havíem tingut mentre veníem cap aquí i que haig de clarificar. Jo li he dit i li he exposat molt breument i ell ho ha compartit, un criteri, un valor, una explicació —potser sentimental— que és dir que com més aprofundeixo, com més avanço en aquest tema de l'organització territorial de Catalunya, doncs, més dubtes apareixen, i no com a mètode d'anàlisi sinó com a realitat, sobre el com, el què i de quina manera.

Intentaré, i també us demano disculpes, i són tres vegades, moure'm a nivell d'absoluta sinceritat, afegir segurament poques aportacions, atenent a la rigorositat que vostès mereixen. Després de les intervencions que s'han fet aquesta tarda —jo no he tingut la sort d'escoltar les intervencions d'aquest matí— del Sr. Nel·lo, dels altres professors i dels altres participants en el col·loqui, encara tinc més dubtes, en tinc molts més. Perquè el cert és que cada intervenció és enriquidora, i es manifesten conceptes i apareixen paraules i surten motivacions que afavoreixen la revisió de co-

ses que havies assumit, això no penso que sigui dolent, penso que és bo; perquè en el debat que tot just iniciem i que avui molt oportunament s'ha establert, crec, que pels treballs que ha de fer la Comissió de Delimitació Territorial, són importants: l'ordenació del territori, l'organització territorial, el per què i el com, la crisi dels conceptes sobre com s'han produït els valors i els sistemes d'organització.

Bé, el cert és que en el debat comarcal ha estat segurament molt il·lustrador, quan un repassa, i jo ho he fet, diverses vegades, els treballs del St. Lluch i del Sr. Nello d'aquests anys, s'arriba a la conclusió que, si més no, hi ha hagut molta polèmica, s'ha polemitzat, s'han defensat posicions molt estructurades, ben argumentades. Però, en realitat no sé si s'ha arribat al que hauria de ser un debat, a l'assumpció d'una sèrie de criteris exposats per arribar a una realitat que pugui, no acontentar tothom, que no es tracta d'això, però sí que possibiliti, almenys, aquest procés d'elaborar a partir de tesis a vegades contraposades, per anar conformant una realitat en la qual tothom es pugui sentir més o menys còmode. Per tant, l'anàlisi d'aquesta realitat em porta a pensar que, certament el que hi ha hagut és això: hi ha hagut defenses aferrissades de posicions i de criteris i, a vegades, concepcions que no sé si s'ajusten massa a la realitat d'avui. I això és lògic, hi ha paraules, hi ha idees, que vénen de molt lluny. Són, a més a més, una barreja del que hauria de ser o d'allò que els sentiments han anat creant i conformant a través del temps; no ja tan sols quan parlem de províncies de l'any 33 o quan parlem de diputacions ¿De quines diputacions parlem? De les diputacions de l'any 1833, de les de 1875, de les de 1925, de l'Estatut de Calvo Sotelo, de les de 1945, o de les de 1900; perquè la realitat provincial, no quant a territori però sí en quant a l'òrgan o institució, ha sofert tantes modificacions, tantes variacions que realment es fa difícil parlar d'un concepte únic de diputació; el que sí és cert és que avui, hi ha legalment, formalment, unes diputacions definides com a ens cooperadors dels Ajuntaments.

Però la realitat és que les diputacions, actuant subsidiàriament, per la manca d'actuació d'altres administracions, han arribat a assolir un nivell d'organització i uns nivells d'actuació que realment s'aparten molt del que avui normativament, constitucionalment han de ser les Diputacions.

Per tant, quan parlem de tots aquests conceptes que avui s'han reiterat, jo també ho haig de dir, a vegades posem, àdhuc, en revisió el que l'Estatut diu, perquè l'Estatut parla del fet que Catalunya s'organitzarà en comarques i podrà estructurar el seu territori en unitats supracomarcales. Durant els últims mesos he tingut la sort d'escoltar les conferències del

Dr. Vila i del Dr. Casassas i he anat perfilant finalment una sèrie d'idees que a vegades són contradictòries, perquè ho han de ser forçosament; perquè els conceptes, repeteixo, no obeeixen una realitat definida i perquè a vegades aquests mateixos conceptes estan, en una societat com la nostra, sotmesos a una evolució constant, una realitat no sols de l'any 79, sinó del 85 o del 89.

Per tant del que es tracta en aquests moments, suposo que al matí n'hauran parlat i aquesta tarda també, és: quant hem d'avançar en la creació de les regions a Catalunya? com ho hem de fer?, quina metodologia?, quin sistema?, quins valors són els que s'han de tenir en compte?

Amb l'aprovació de l'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya s'obrí la possibilitat de crear sense condicionants, la regió o demarcació supracomarcal que ha de constituir la divisió bàsica per a l'organització territorial dels serveis de l'Administració de la Generalitat. I és, precisament, per aprofitar aquesta possibilitat, que la Disposició Addicional Segona de la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials, establí, entre altres coses, que el Govern de la Generalitat ha de presentar al Parlament de Catalunya un Projecte de Llei que divideixi el seu territori en regions, d'acord amb els principis que es disposen, per tal d'establir les bases per a la desconcentració i la descentralització dels serveis de la Generalitat a fi de garantir que el procés d'unificació provincial, endegat també en aplicació de la legislació actual, no comporti concentració territorial dels serveis i allunyi els centres administratius dels ciutadans.

Malgrat la importància del tema, i mentre que l'organització comarcal de Catalunya ha estat objecte d'un ampli i perllongat debat a nivell popular, tècnic i polític, que ha generat molta documentació de tot tipus, l'estructuració de Catalunya en demarcacions supracomaricals, s'ha circumscrit només al segon i al tercer dels àmbits esmentats.

Aquest fet ha motivat que el debat, a tots els nivells, hagi estat menys viu i amb una producció doctrinal més limitada.

Però aquesta situació no és nova d'ara: ja durant el procés d'elaboració de la divisió territorial de Catalunya de l'etapa republicana, el tema de les «supercomarques» no fou una dada de partida utilitzada pels ponents, sinó que aparegué cap a la fi del procés d'estudi quan, segons es diu al llibre de la Ponència que es va crear aleshores, «Un estat d'esperit angunios i el descontentament dels ponents per no haver arribat a una concre-

ció del pensament plasmada en el projecte demarcacional, portaren, com a conseqüència, a reprendre la qüestió de les supercomarques, puix que amb elles semblava que es podia aconseguir un millor acomodament al concepte comarcal, malgrat la seva imprecisió, i a les realitats socials i econòmiques. Altrament, el pla demarcacional que deixaven enllestit reponia més o menys vagament a una estructuració administrativa de relació directa entre Catalunya, amb la seva polarització governativa a Barcelona, i les unitats territorials en què es dividia la nostra terra als efectes d'administració i govern. Es tractava d'una divisió de primer grau, perquè entre el municipi i la nació no hi havia més que un organisme territorial intermedi. En canvi, una divisió supercomarcal suposava l'existència d'unes comarques com a entitats primàries i uns aplegaments comarcals, organismes de segon grau en l'organització del Govern a Catalunya.

Hom copsà de seguida els avantatges que el nou projecte podia tenir tant per solucionar els casos difícils que s'havien presentat com per oferir al Govern de la Generalitat i al Parlament dues solucions diferents per a la nova estructuració de Catalunya».

L'elaboració del projecte que prenia com a base la nova orientació exposada va poder-se fer amb rapidesa gràcies a la capacitat que havia adquirit la Ponència amb el seu treball anterior, lent i constant, i el dia 12 d'octubre de l'any 1932, en sessió presidida pel conseller de Governació, fou aprovada la proposta de la Ponència de la Divisió Territorial de Catalunya.

La continuïtat d'aquests treballs s'ha vist, com ja he dit al principi, en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979. En certa manera, el nostre Estatut reflecteix aquesta dicotomia entre la realitat acceptada de la figura comarca i la imatge, més desdibuixada, de les demarcacions supracomarcals, quan a l'article 5.1 es diu que «la Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcals» i dóna, per tant, com un fet, l'establiment de les comarques mentre que deixà oberta la possibilitat, en el procés de desplegament posterior de l'Estatut, que es creïn o no es creïn les demarcacions supracomarcals.

És evident que la doctrina ha utilitzat també amb prudència el concepte de demarcació supracomarcal. Per tant, insisteixo, el debat sobre l'estructuració regional de Catalunya està en un estadi molt menys desenvolupat del que es trobava el debat sobre l'estructuració comarcal

en el moment d'aprovar-se el paquet legislatiu conegut com a «Lleis d'Organització Territorial», l'abril de 1987. Tècnics, polítics i instàncies territorials han fet aportacions parcials i a vegades conjunturals, i el cos doctrinari que n'ha sorgit és encara força incomplet.

Aquestes circumstàncies tenen, no obstant això, una doble lectura.

Poden representar un inconvenient pel fet que la manca d'una oferta consistent, d'estudis de referència, pot dificultar i alentir el procés d'elaboració d'una proposta; però també poden representar un avantatge, perquè els treballs que s'han de dur a terme per donar compliment al mandat legal es poden realitzar sense condicionaments previs excessius i amb l'oportuna adequació a les circumstàncies actuals de l'organització territorial de Catalunya i a les necessitats del Govern de la Generalitat de descentralitzar i desconcentrar la seva Administració.

L'objectiu bàsic de la nova organització territorial és, precisament, la consecució dels principis als quals acabo de referir-me.

Tothom acceptarà que no exposo res de nou, quan dic que cal reafirmar els principis constitucionals de descentralització i de desconcentració. L'un i l'altre tenen quelcom en comú: apropar als ciutadans els serveis i els centres de decisió pública. Aquests principis, afirmats expressament a l'article 37.3 de l'Estatut d'Autonomia, obliguen en primer lloc a evitar la concentració de les funcions i les capacitats de l'Administració de la Generalitat en els seus nivells centrals. Aquests han de ser els mínims imprescindibles per gestionar les funcions que només es poden plantejar en aquest àmbit; la resta de funcions públiques han de ser gestionades en el territori, cercant la màxima proximitat als ciutadans i a les seves col·lectivitats.

Cal dissenyar, per tant, una estructura administrativa de Catalunya oberta al ciutadà. Segons la Constitució, també, el nostre és un Estat social i democràtic de dret, la qual cosa fa els ciutadans dipositaris de tot un seguit de drets i llibertats, molts d'ells de contingut econòmic o social; l'efectivitat d'aquests drets, en donar garantia de la seva accessibilitat als ciutadans, són obligacions fonamentals, en la mesura de les seves competències, de totes les administracions públiques. Crear les estructures que facilitin la millor gestió pública d'aquestes funcions, és un objectiu fonamental d'aquest govern. Per tant, una de les principals finalitats a assolir per la nova organització territorial de Catalunya és la d'articular solucions de reforma estructural a les seves actuals Administracions de la Generali-

tat i Local. Hem de tenir en compte que per a la més òptima coordinació entre el Govern de la Generalitat i l'Administració local catalana, cal que l'una i l'altra utilitzin per a les seves organitzacions respectives espais territorials coincidents, en el nivell que resulti més apropiat.

En una correcta estructura administrativa és on avui, probablement, hi poden tenir un major acolliment les institucions pròpies de l'Estat del benestar.

No hi ha dubte que per aconseguir aquesta correcta estructura administrativa, s'han de considerar en el moment oportú les necessitats de la pròpia Administració dependent del Govern de la Generalitat. L'Administració actual de la Generalitat ha tendit a consolidar les seves estructures centrals, mantenint una organització perifèrica decreixent, heretada en base provincial. El cert és que l'organització perifèrica dependent del Govern de la Generalitat segueix estant territorialment estructurada seguint models diversos, segons els diferents Departaments, i sense que hi hagi un fil conductor, un projecte de conjunt.

Per elementals criteris de coordinació i racionalitat administrativa, l'Administració territorial de la Generalitat s'ha d'estructurar basant-se en unes unitats comunes a tots els Departaments.

Tanmateix, s'ha de fer algunes consideracions. Per una banda, el fet que s'opti per una estructura única per a l'Administració territorial de la Generalitat no implica necessàriament que tots els serveis de la seva competència s'hagin de prestar en funció d'aquesta mateixa estructura territorial; de fet, en moltes ocasions les unitats òptimes per a la prestació de determinats serveis requereixen unes dimensions molt específiques, i que rarament coincideixen amb les dimensions òptimes per gestionar-ne d'altres; per una altra banda, el nostre país té un grau tal de diversitat que en ocasions pot resultar convenient diferenciar en el si d'una mateixa regió una unitat territorial amb característiques pròpies, al front de la qual s'hi pot adscriure una unitat administrativa especial. Tant en un cas com en l'altre, el manteniment o establiment d'aquestes unitats de gestió no és contradictori amb la necessitat que restin territorialment i funcionalment subordinades a la regió.

Un últim aclariment: a cada regió han de ser-hi representats els Departaments en què s'estructura el Govern de la Generalitat. Aquesta representació ha d'estar perfectament articulada, en atenció a criteris d'eficàcia, economia, jerarquia i responsabilitat, i amb les atribucions necessàries per decidir i gestionar efectivament competències del Govern en el territori.

Jo sé que tot això, les paraules que acabo de pronunciar poden semblar una mica superficials. Vostès han d'entendre que jo avui no puc avançar res. Presideixo una Comissió de Delimitació Territorial que està tractant aquest tema, que el seguirà treballant. S'ha obert avui un debat aquí, molt important, i penso que és bo que tots l'anem aprofitant, anem seguint els resultats d'aquest debat obert i al final d'aquest procés uns criteris que segurament tots podem assumir; per exemple, seguir considerant vàlida la idea segons la qual les regions encara poden ser una demarcació a la mesura de l'home, on els interessos i els problemes es poden plantejar i organitzar a un nivell concret i això no obstant tenir l'amplitud suficient per ser viable.

I ens queda tot el problema, ens locals?, municipis?, comarques?, de quina manera? M'atreveixo a dir el següent: no em preocupa i abans el Sr. Nadal ho ha dit, no em preocupa tant el cost del funcionament de les comarques com el següent: les necessitats d'un ajuntament depassen, de vegades, les pròpies possibilitats com a ens local, en aquest punt i com a agrupació de municipis pot entrar en joc perfectament la comarca. S'ha parlat molt i s'ha comentat moltes vegades, posant molt d'èmfasi, en el que pot representar la descentralització o traspàs de competències de la Generalitat als Consells Comarcals. Aquest és un aspecte important, si això, representa apropar aquella administració al ciutadà. Però el més important és poder complir, poder donar suport, poder solucionar tots aquells problemes d'àmbit local que els propis municipis, ja sigui per les seves dimensions, sigui per les seves limitades capacitats, sigui perquè les necessitats generades ultrapassen el terme municipal, no poden assumir. Des de la comarca es poden donar solucions reals i el suport necessari per als municipis; a més, la comarca pot ser la solució econòmica més eficaç i més rendible per als seus habitants. Per tant jo apuntaria: municipi, comarca i Generalitat desconcentrada, descentralitzada en regions. Quantes? Abans s'ha dit: no més ni menys de 5, 6, 7. No ho sé, en tot cas, el que conec és la voluntat el govern de la Generalitat de participar obertament en els criteris que conformen aquest debat i que la solució que en el seu dia arribi, sigui —jo no sé si la paraula és— consensuada.

Abans, havia apuntat aquí, mentre es parlava, quelcom que és el següent: es tracta d'un tema, ho hem dit tots, complex, difícil, que requerirà moltes hores de discussió i de debat, que voldria assumir els diferents pensaments que poden anar conformant aquesta realitat; però el que sí és cert és que històricament les divisions político-administratives, siguin les de l'edat mitjana, siguin les províncies, o les que conformen el debat actual, difícilment són la resposta mimètica a les exigències tècniques de la ra-