

# L'organització territorial a la Catalunya Republicana (1931-1939)



Entre 1932 i 1936, el Parlament de Catalunya va debatre en diverses ocasions el tema de la divisió territorial.

## ORIOI NEL·LO I COLOM

**E**l dia 10 de maig de 1933 el Parlament de Catalunya estava a punt d'enllestir el debat sobre l'Estatut Interior de la Generalitat. En aquesta circumstància, Lluís Duran i Ventosa, diputat de la Lliga Catalana, proposà que el Parlament autonòmic es dissolgués després d'aprovar l'Estatut Interior i algunes altres lleis fonamentals, entre les quals esmentà la Llei de Divisió Territorial de Catalunya. La proposta, que seria rebutjada, provocà la rèplica d'Estanislau Ruiz Ponseti, de la Unió Socialista de Catalunya, que, sorneguer,

preguntà si la Lliga pretenia allargar indefinidament la vida d'un Parlament en el qual es trobava en franca minoria, ja que proposava, ni més ni menys, que la Cambra no es dissolgués fins enllestir la Llei de Divisió Territorial i ell creia que "en cinc anys no estariem d'acord respecte a aquest punt" <sup>1</sup>.

La ironia parlamentària de Ruiz Ponseti, que aixecà grans rialles entre els diputats, és una mostra de fins a quin punt el tema de l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya semblava difícil de resoldre a bona part dels polítics del moment. L'objecte d'aquest article és, precisament, descriure de manera sumària quins foren els avatars polítics que travessà la qüestió durant els anys de la Segona República, tant pel que fa al seu pri-

mer quinzeni com als tres anys de la guerra civil. Es tracta d'un procés que conté alguns paral·lelismes interessants amb esdeveniments actuals i el seu estudi pot suggerir, segons el nostre parer, reflexions instructives sobre el debat d'avui. Val a dir, però, que a la vista d'ambdues situacions, a vegades és difícil treure's del cap el vell aforisme marxista sobre la tragèdia, la farsa i les repeticions de la història.

El treball ha estat dividit en quatre apartats. En el primer hom descriu quin era el marc constitucional i estatutari en els anys de la Segona República pel que fa al tema de l'organització territorial. El segon esmenta l'origen, la composició i les conclusions dels treballs de la Ponència d'Estudi de la Divisió Territorial creada per la Generalitat. El tercer apartat explica el tractament que el Parlament de Catalunya donà a la qüestió entre 1932 i 1936. I, finalment, la quarta part fa referència a les modificacions que l'organització territorial de l'Estat patí a Catalunya durant els anys de la guerra i de la revolució.

## **El marc constitucional i estatutari**

Francesc Macià, en proclamar la República Catalana, digué que ho feia "amb el cor obert a totes les esperances" <sup>2</sup>. I és que en aquella primavera de 1931 semblà, almenys en un principi, que moltes de les velles reivindicacions del moviment catalanista podrien ser ràpidament aconseguides. Entre aquestes reivindicacions, una de les que més reiteradament havia aparegut en els programes del catalanisme polític (de les Bases d'Almirall a les Bases de Manresa, del Projecte de

## LA DIVISIÓ TERRITORIAL

Constitució per a l'Estat Català de 1883 a la Constitució Separatista de l'Havana de 1928), era l'exigència que, una vegada es recuperés la unitat de govern del territori català, les províncies establertes l'any 1833 havien de desaparèixer i ser substituïdes per una nova divisió administrativa. L'evolució posterior dels esdeveniments demostraria que, almenys pel que fa a la qüestió de la divisió territorial, les esperances desvetllades pel 14 d'abril havien estat, fins a cert punt infundades.

En el mateix moment de la seva constitució, la Generalitat assumí totes les funcions de les diputacions provincials catalanes. Així ho reconegué el Govern Provisional de la República, que en el seu Decret de 21 d'abril de 1931 indicava: "Restaurada la Generalidad al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron de su territorio las diputaciones provinciales (...)"<sup>3</sup>. Per tal "d'evitar la interrupció dels serveis que tenien encomanats les antigues diputacions provincials", la Generalitat delegà uns comissaris a les ciutats de Tarragona, Lleida i Girona. Aquests comissaris, les funcions dels quals quedaren regulades en els Decrets de la Generalitat de 28 d'abril i 19 de maig de 1931, assumien les competències executives de les diputacions extingides en l'àmbit de les respectives províncies: de la gestió dels interessos derivats de la Diputació de

Barcelona, se'n féu càrrec el mateix govern de la Generalitat<sup>4</sup>. A partir d'aquell moment, doncs, les províncies perdien a Catalunya el seu caràcter d'ens de representació local i la Generalitat s'emparava de totes les competències i de tots els recursos humans i materials dels quals les corporacions provincials havien disposat fins a la data.

Ara bé, no cal confondre la desaparició de les Diputacions amb l'anul·lació total de la província com a àmbit administratiu a Catalunya: Les delegacions de l'administració perifèrica dels ministeris centrals, les audiències territorials de justícia, i els governs civils continuaren organitzats en base a les demarcacions i capitalitats provincials de 1833. Hem vist que fins i tot la Generalitat ajudà a mantenir aquesta perduració amb la creació d'unes comissaries que es cenyien a l'àmbit provincial.

L'evolució posterior de la legislació republicana tendí a consolidar aquesta situació inicial: Les diputacions desapareixien, però la província es mantenia com a àmbit administratiu. En efecte, la Constitució Republicana (promulgada el mes de desembre de 1931) preveia l'existència de regions autònomes, les quals podrien organitzar territorialment els seus serveis de la manera que consideressin més convenient. Aquest principi quedà recollit a l'Estatut d'Autonomia de Catalu-

nya, aprovat per les Corts de la República i promulgat el 15 de setembre de 1932: L'article 10 de l'Estatut establia que, per a procedir a l'ordenament de l'administració local "la Generalitat podrà establir dins de Catalunya les demarcacions territorials que cregui convenients". Però aquest apoderament de l'administració autonòmica en matèria de divisió territorial afectava exclusivament l'organització dels serveis que l'Estatut li atribuïa, mentre que l'Estat central podia mantenir perfectament a Catalunya la seva administració perifèrica estructurada en base a les demarcacions provincials. Així, per exemple, d'acord amb l'aplicació de la normativa estatutària en matèria d'ordre públic, els governadors civils desaparegueren de les províncies catalanes el dia 1 de gener de 1934 i, a partir d'aquest moment, la Generalitat estava en situació d'ordenar territorialment els serveis d'ordre públic sobre els que tenia competència de la manera que jutgés més convenient. Ara bé, el Govern de la República, al qual l'Estatut reservava competències de seguretat pública en matèria de fronteres, immigració, estrangeria, règim d'extradició i expulsió, etc., podia mantenir aquests serveis organitzats de la manera que considerés més oportuna, sense estar vinculat a les demarcacions que la Generalitat pogués crear. És aques-



Francesc Macià —a la fotografia, durant una visita a Palamós— va proclamar la República "amb el cor obert a totes les esperances". Però, pel que fa a la divisió territorial, van ser unes esperances fins a cert punt infundades.

*Pau Vila fou el president de la Ponència i el seu principal inspirador.*



ta dualitat de potestat, el que ha portat al jurista Joan Prats a afirmar que la principal característica de la normativa republicana en matèria d'organització territorial era la de contenir, en potència, una dualitat de divisions territorials de l'administració pública a Catalunya: per un costat les províncies i, per l'altre les demarcacions que la Generalitat pogués crear <sup>5</sup>.

### **Els treballs de la Ponència d'Estudi de la Divisió Territorial**

Tradicionalment, el moviment catalanista havia contraposat a la divisió en províncies ("imposada", "centralista", "irracional", "injusta", "antieconòmica",...) l'alternativa d'una divisió en comarques. Ara bé, mai cap divisió de tipus comarcal no havia tingut vigència administrativa a Catalunya, i, d'altra banda, l'any 1931 existien ja un gran nombre d'estudis i propostes de divisió comarcal, des d'aquells autors que propugnaven la divisió de Catalunya en una vintena de comarques fins aquells altres que n'enumeraven més de seixanta. Així doncs, si la Generalitat volia organitzar els seus serveis sobre unes demarcacions de tipus no provincial, sobre unes demarcacions de tipus comarcal, li calia abans que res definir-se per una o altra proposta o bé elaborar un nou projecte de divisió.

Per tal de dirimir aquesta qüestió, el mes d'octubre de 1931 (força abans doncs que el marc constitucional i estatutari estés plenament fixat), el Consell de la Generalitat nomenà una Ponència d'Estudi sobre el tema <sup>6</sup>. La Ponència es creà per iniciativa del Conseller de Cultura, Ventura Gassol, encara que més endavant fou adscrita a la conselleria de Governació. En formaren part geògrafs, historiadors, mestres i estudiosos, algun dels quals tenia, a més, una assenyalada activitat política. Es cercà, a més a més, un cert equilibri territorial entre els membres de la Ponència, de manera que hi hagués almenys dos ponents procedents de cada una de les quatre demarcacions provincials. Així, en la composició final, la Ponència quedà integrada per Antoni Bergós i Massó, Pere Blasi i Maranges, Antoni Esteve i Subinara, Manuel Galés i Martínez, Josep Iglésies i Fort, Antoni Rovira i Virgili, Miquel Santaló i Parvorell, Felip Solé i Olivé i Pau Vila i Dinarès (que en fou el vice-president i el principal inspirador) <sup>7</sup>.

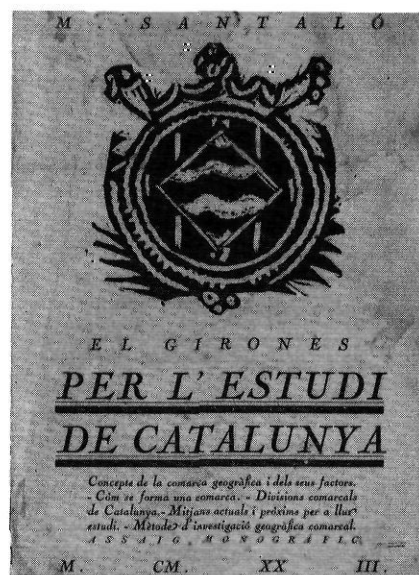
Els ponents basaren el seu estudi en les consultes als ajuntaments, els viatges d'informació i la crítica de les divisions territorials existents. I, d'aquesta manera, en el breu termini d'un any i mig, després d'acumular una enorme quantitat d'informació, d'haver patit no poques pressions i de superar les dissensions internes, el dia de Sant

Jordi de 1933 sortí al carrer el llibre que contenia les propostes de la Ponència. L'estudi proposava una organització a base de tres nivells administratius (la Generalitat, 28 demarcacions i els municipis) o a base de quatre nivells administratius (la Generalitat, 9 vegueries, 38 comarques i els municipis). Els ponents feien públics ambdós projectes però no amagaven la seva preferència pel segon el qual, segons argumentaven, permetia de crear uns àmbits administratius més homogenis, les comarques, sense augmentar excessivament les despeses públiques, gràcies a la localització d'una part dels serveis a les vegueries.

### **El tractament parlamentari de la qüestió**

A començaments de desembre de 1932, quan la Ponència d'Estudi estava acabant les seves tasques, s'elegí, d'acord amb les previsions de l'Estatut d'Autonomia, el Parlament de Catalunya. Durant els tres anys i mig que separen aquesta data del mes de juliol de 1936, el Parlament va debatre en diverses ocasions el tema de la divisió territorial, però no arribà a donar-li una solució definitiva.

El debat més intens i important fou precisament el primer, que tingué lloc en discutir-se el projecte d'Estatut Interior de Catalunya (gener-maig de 1933). En efecte, en el projecte d'Estatut Interior presentat pel Govern de la Generalitat, el tema de la divisió territorial no hi que-



*Miquel Santaló també fou membre de la Ponència. L'any 1923 ja havia publicat el seu famós assaig sobre el Gironès.*



Una de les bases de l'estudi dels ponents van ser els seus viatges d'informació. En el mapa, hi figuren els seus itineraris.

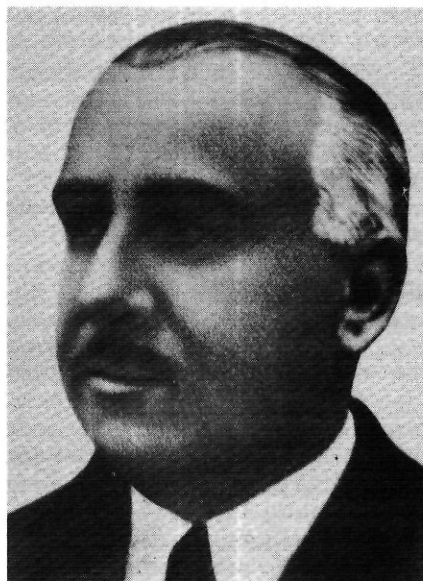
dava resolt, ja que s'establí simplement que "per l'organització i funcionament dels diversos serveis de la Generalitat el territori català podrà ésser dividit en les demarcacions que la llei determini" (Títol IV, art. 58). Aquesta posició fou durament criticada pels grups parlamentaris de la Lliga Catalana i la Unió Socialista de Catalunya, que, per boca, respectivament, de Joan Vallès i Pujals i Estanislau Ruiz Ponseti, criticaren la manca de concreció del text presentat i afirmaren que el tema havia de quedar resolt —almenys en les seves línees generals— en l'articulat de l'Estatut Interior.

Les crítiques de la Lliga Catalana no anaren acompanyades de la presentació de cap text alternatiu; en canvi, la Unió Socialista presentà la redacció alternativa següent: "El territori de Catalunya estarà integrat per municipis autònoms que podran voluntàriament delegar part de les seves funcions en una federació comarcal o superorganisme creat per ells mateixos". La tesi dels socialistes, defensada davant la Cambra per Manuel Serra i Moret, era que, des d'una òptica

federalista el municipi havia de ser la base econòmica, política i social de Catalunya. Conseqüentment amb això, els municipis havien de tenir la facultat d'agrupar-se lliurement, d'acord amb llurs necessitats. En aquest marc, l'existència d'una di-

visió territorial imposada des de dalt no seria altra cosa que una "no-sa", o, pitjor encara, un possible reforçament del caciquisme "que si ha estat monàrquic serà també republicà". Pel que fa a l'administració perifèrica de la Generalitat, deia Serra i Moret: "Catalunya és prou petita com per ser administrada sense necessitat de gaires graons intermedis". L'esmena socialista i les reprovacions de la Lliga foren refusades per la majoria d'Esquerra Republicana i l'Estatut Interior s'aprovà d'acord amb el seu redactat original i, per tant, la qüestió de la divisió territorial no hi quedà pas resolta<sup>8</sup>.

A partir d'aquest moment, el Parlament anà aprovant lleis, algunes de les quals implicaven la creació de noves demarcacions territorials i d'altres la perpetuació de divisions antigues. Així, la Llei de Contractes de Conreu (que es començà a discutir el mes de novembre de 1933) fixava que les Comissions Arbitrals tindrien com a àmbit jurisdiccional els partits judicials; la Llei de Jurats d'Exaccions Locals (març de 1934) establí l'existència de Jurats d'abast provincial; la Llei de Bases de l'Organització Sanitària (març i juliol de 1934) creava divuit comarques sanitàries a Catalunya; i la Llei electoral (que es començà a debatre el mes de juliol de 1934) revalidava la divisió en cinc circumscripcions electorals establerta el 8 de maig de 1931 per un Decret del Govern de la República<sup>9</sup>. D'altra banda, ni en l'articulat de la Llei Municipal de Catalunya, ni en els debats que en precediren l'aprova-



Joan Vallès i Pujals i Estanislau Ruiz Ponseti van afirmar que la divisió territorial havia d'haver quedat resolta en l'articulat de l'Estatut Interior de Catalunya.



*Pau Romeva i Ferrer: "farem una divisió administrativa que no servirà de res".*



*Manuel Serra i Moret: "Catalunya és prou petita per ser administrada sense gaires graons intermedis".*

## La implantació i vigència de la divisió territorial

L'esclat revolucionari que seguí l'alçament militar del 19 de juliol trencà les roderes per on, fins aquell moment havia circulat la política republicana. A Catalunya, amb l'exèrcit llicenciat i bona part de les forces de seguretat amalgamades amb els civils armats, el poder quedà, de fet, en mans dels grups que havien combatut i sufocat la insurrecció militar. Aquests grups aviat s'organitzaren en comitès, cada un dels quals controlava pràcticament tots els aspectes de la vida d'un poble, barri o empresa. Això provocà un extraordinari fraccionament del poder sobre el territori, en un moment especialment greu. Per tractar de centralitzar l'acció d'aquests comitès locals, els partits republicans i obrers i els sindicats constituïren a Barcelona l'anomenat Comitè Central de Milícies Antifeixistes. Ara bé, per centralitzar els comitès locals, per controlar-ne les actuacions, per difondre les seves consignes, el Comitè Central precisava d'una estructura jeràrquica que tingués una concreció sobre el territori, és a dir, d'un sistema administratiu. Per crear aquesta estructura, el Comitè Central disposà que es creessin comitès comarcals de Milícies i per tal de donar-los àmbit d'actuació i capitalitat utilitzà aquella divisió establerta per la Ponència d'Estudi l'any 1933.

D'altres comitès engendrats pel moviment revolucionari (el Consell d'Economia, el Consell de l'Escola Nova Unificada, el Comitè de Transport,...) adoptaren també la divisió en comarques i vegueries, tot introduint-hi, de vegades, petites modificacions. Partits i sindicats també la utilitzaren en llur organització i, així, el mes de setembre de 1936, malgrat la desigual implantació real que aquestes disposicions degueren tenir en la confusió del moment, la nova divisió ja havia tingut una difusió considerable<sup>13</sup>.

Fou precisament el 26 de setembre de 1936 quan els partits i sindicats obrers entraren a formar part del govern de la Generalitat i els comitès foren dissolts. I fou a partir d'aquest moment quan la nova divisió començà a ser emprada per algunes conselleries econòmiques de la Generalitat (Economia, Agricultura, Proveïments,...). Finalment, el 23 de desembre de 1936 un decret de la Presidència de la Generalitat donava valor general a

ció no s'esmentà el tema de la divisió territorial, indicatiu inequívoc de fins a quin punt estava lluny de l'esperit del legislador de la Catalunya Republicana la consideració de la comarca com a ens de representació local. Amb aquest conjunt d'actuacions parlamentàries s'anà creant una situació que el diputat Pau Romeva, d'Unió Democràtica de Catalunya, resumí així: "quan haguem acabat aquesta obra legislativa, podrem fer una divisió administrativa que no servirà de res, perquè no hi serem a temps de posar-hi ni tan sols la policia i els delegats del poder executiu"<sup>10</sup>.

Però les argumentacions dels diputats, o els seus precis i preguntes sobre el tema<sup>11</sup>, trobaren escàs ressò en la majoria i el govern. Aquest deixà passar els mesos i no fou fins el març de 1934 que anuncià que tenia intenció de presentar una llei de divisió territorial de Catalunya. Hi ha indicis que, a partir d'aquesta data, el conseller de Governació, Josep Dencàs, donà ordres per tal que es preparés un projecte de llei. Però els fets d'octubre d'aquell any i la subsegüent suspensió de les institucions catalanes abortaren aquesta iniciativa.

Durant els pocs mesos que el Parlament tornà a actuar entre els mesos de març i juliol de 1936, el govern tornà a assegurar que presentaria un projecte de llei de divisió territorial, però la resta d'activitats parlamentàries més aviat semblen contradir aquest propòsit. En efecte, durant aquells mesos el parlament continuà discutint la Llei Electoral a base de les circumscripcions més amunt esmentades, ini-

cià el debat sobre una llei reguladora de les categories del personal de les Comissaries Delegades (Comissaries que, en cas d'aprovar-se una nova divisió territorial haurien, segurament, de desaparèixer), i aprovà una llei de pressupostos pel segon semestre de 1936 basada en les demarcacions provincials.

Veiem així que la vigília del 19 de juliol l'administració pública a Catalunya, tant l'autonòmica com la perifèrica de l'Estat, continuava organitzada sobre les demarcacions provincials establertes per Javier de Burgos l'any 1833. Joan Prats i Josep Mir esmenten com a causa principal d'aquesta perduració la manca de transferències, que deixà durant molts mesos la Generalitat amb molt poques competències positives. Sense negar la importància d'aquest factor cal tenir en compte, segons el nostre parer, dos elements més: la turbulència política del període (que provocà reiterades crisis del Consell Executiu i inclogué l'episodi de la suspensió de la Generalitat després del 6 d'octubre) i les dubitacions i dissensions polítiques de la majoria governant, que per un costat es veia obligada a emprendre la reforma per imperatius de la seva tradició ideològica i que, per l'altre, temia aixecar la pugna d'interessos que qualsevol mutació profunda de l'administració pública implica. Com el mateix Antoni Rovira i Virgili escriuria uns anys després des de l'exili: "Durant molts mesos, del 33 al 34, la reforma va ésser objecte d'una mena d'obstrucció deguda a preocupacions locals i a poruguesa"<sup>12</sup>.



El Parlament va aprovar diverses lleis que implicaven la perpetuació de les antigues divisions. Així, per exemple, la Llei de Contractes de Conreu, ratificada l'any 1934 davant d'una gran concentració.

la divisió i després d'aquest Decret la utilització de la nova organització territorial s'estengué encara més entre les diferents conselleries de la Generalitat. Fins i tot el Govern de la República l'adoptà per a l'organització dels seus serveis a Catalunya (com les Juntes de Proveïments o les Juntes de Defensa Pas-

siva), tot i que, com hem vist, no hi estava pas constitucionalment obligat. Així, hom pot concloure que, al final de la guerra, no tota, però una part molt important de l'administració pública a Catalunya estava organitzada en base a la nova divisió en comarques i vegueries. Havien calgut cinc anys de confrontacions

polítiques i tres de guerra i revolució per tal de canviar l'estructura territorial de l'Estat a Catalunya: Acerba fata romanos agunt...».

Oriol Nel·lo és llicenciat en Geografia.

## NOTES

1. "Diari de Sessions del Parlament de Catalunya", 10 de maig de 1933.
2. Ban oficial de proclamació de la República Catalana, reproduït a Jaume Sobrequés, *Catalunya i la Segona República*, Barcelona, Edicions d'Ara, 1983, (p. 12).
3. Article 6è. del Decret esmentat. Vegeu-ne el text íntegre a Josep Antoni González Casanova, *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Barcelona, Curial, 1974 (pp. 684-685).
4. Vegeu el text d'aquests Decrets a Josep Antoni González Casanova, *op. cit.* (pp. 686-692 i 703-705).
5. Vegeu Joan Prats, "L'autonomia política i el fet provincial a Catalunya" a "Administració Pública" 1, Barcelona, 1978. Sobre el marc constitucional i estatutari en referència a la divisió territorial vegeu també l'article de Josep Mir, "La divisió territorial de Catalunya: Plantejament de la Comarca en la Segona República" a "Administració Pública" 2, Barcelona, 1979.
6. Sobre la Ponència d'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya podeu veure: *Divisió Territorial. Estudis i Propostes. Nomenclàtor de Municipis*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1933, que és el llibre on la Ponència compendia els resultats dels seus treballs, i

- també *La Divisió Territorial de Catalunya*, Barcelona, Conselleria d'Economia, 1937, publicat per la Generalitat després de la implantació de la divisió en comarques i vegueries. Recentment, hem publicat en col·laboració amb Enric Lluch i Martín, una selecció de la documentació aplegada per la Ponència a *La gènesi de la Divisió Territorial de Catalunya (1931-1936). Edició de documents de l'arxiu de la Ponència*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1983.
7. Els ponents gironins eren Pere Blasi i Maranges (Puigcerdà, 1881 - Barcelona, 1961) i Miquel Santaló i Parvorell (Vilaür, 1888 - Guadalajara, Mèxic, 1962).
8. A l'Estudi Preliminar del recull documental esmentat en la nota 6 (pp. XX-XXIII) hem glossat més extensament aquest debat. Les intervencions de Vallès i Pujals i Ruiz Ponssetí tingueren lloc el dia 28 d'abril de 1933 i la de Serra i Moret el 5 de maig.
9. *Les cinc circumscripcions eren: Barcelona-clutat, Barcelona circumscripció, Lleida, Tarragona i Girona.*
10. "Diari de Sessions del Parlament de Catalunya", 13 de març de 1934.
11. Hi hagué quatre precís relatius a la qüestió de la divisió territorial entre 1933 i 1936. El 24 d'octubre de 1933 el diputat gironí Laureà Dalmau i Pla demanà la retirada de les fites que a les carreteres assenyalaven els límits

- entre les províncies. El 30 de novembre del mateix any, tot aprofitant el centenari de la implantació de la divisió provincial, Antoni Rovira i Virgili, urgí el govern a resoldre la qüestió. El 14 de juliol de 1934 Jaume Soler i Bru, demanà la supressió del mot província en les pràctiques oficials. I el 13 de maig de 1936, Lluís Duran i Ventosa tornà a insistir en la necessitat de resoldre el tema.
12. "Noves remarques sobre la divisió territorial", *Montpeller, 16 de maig de 1945* (mecanografiat, conservat a l'arxiu d'Antoni Rovira i Virgili). El text ha estat publicat a Enric Lluch-Oriol Nel·lo (ed.) *El debat de la divisió territorial de Catalunya (1939-1983). Edició d'estudis, propostes i documents*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1984 (pp. 16-18).
13. Hem escrit sobre la manera com aquest procés es desenvolupà a les comarques gironines a "El poder local a les comarques gironines durant els primers mesos de la guerra i la revolució (juliol-desembre 1936)" que es publicarà a *La guerra civil a les comarques gironines*, Girona, Cercle d'Estudis Històrics i Socials, 1986 (en premsa). Per una visió més general vegeu l'Estudi Preliminar del recull documental esmentat a la nota 6.