

LLUIS CASASSAS SIMO

## EL DEBATE DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE CATALUÑA. ¿HACIA EL REPARTO DE LAS MINUCIAS DEL PODER?

### RESUMEN - RÉSUMÉ - ABSTRACT

En 1987 se aprobó una nueva organización territorial para Cataluña trabada sobre la consideración de la comarca como ente local. Pero esa organización no recoge los cambios acaecidos en el país desde 1939 y parece repetir una vieja suspicacia manifestada en la oposición entre el mundo rural y el mundo urbano. El debate suscitado aún está vivo y posibilita el planteamiento de innovaciones alentadas por el rigor científico.

\* \* \*

*Le débat sur l'organisation territoriale en Catalogne. Vers une distribution des miettes du pouvoir?.* - Une nouvelle organisation territoriale, basée sur la considération de la contrée comme réalité locale, a été approuvée pour la Catalogne en 1987. Mais cette organisation ne reproduit pas les changements survenus dans le pays depuis 1939 et il semble qu'elle renouvelle une vieille méfiance qui se manifeste à travers l'opposition entre le monde rural et l'urbain. Le débat suscité est encore vivant et il permet l'exposé d'innovations encouragées par la rigueur scientifique.

\* \* \*

*The discussion about the spatial organization in Cataluña. Towards a distribution of power trifles?.* - In 1987 has been approved at Cataluña a new territorial organization which is founded upon the «comarca» as local entity. However this organization mis-knows the changes occurred there since 1939, and seems to repeat an old suspicion shown by the opposition between rural and urban worlds. The discussion provoked then still lasts, making possible the outline of innovations inspired by the scientific accuracy.

**PALABRAS CLAVE:** Comarcalismo político-administrativo, macrocefalia, municipalía, territorio y cualidad de vida, territorio jerarquizado, debate sobre la división territorial, centro de poder.

**MOTS CLÉS:** Regionalisation politique-administrative, macrocéphalie, municipalité, territoire et qualité de vie, territoire hiérarchisé, débat sur la division territoriale, centre de pouvoir.

**KEY WORDS:** Political-administrative district, macrocephalism, municipality, territory and quality of life, hierarchically organized territory, discussion about territorial partition, power center.

No se puede entender el debate sobre la nueva organización territorial de Cataluña sin detenerse previamente a analizar, aunque sea con la brevedad que va a imponer la limitación de este artículo, la aparición y la evolución del concepto de comarca en Cataluña, concepto ambiguo e incierto desde el principio. Tal vez, la confusión del concepto proceda de su muy marcada ambivalencia. Por ello, se ha empezado diciendo que es necesario un esfuerzo de clarificación conceptual y de análisis histórico, si se quiere llegar a entender el sentido del debate sobre la nueva organización territorial en Cataluña.

Se tiene que recordar que el tema comarcal y el de la organización del territorio se mantienen en el centro del pensamiento geográfico catalán desde mediados del siglo XVI, en que ya aparece en los escritos del barcelonés Francesc Calça y, sobre todo, en los del reusense Pere Gil (1551-1622), autor de la primera geografía catalana (*Llibre primer de la història catalana en lo qual se tracta de història o descripció natural, ço és, de coses naturals de Catalunya*), publicada en 1600. En el libro de Gil se señala la existencia

de las comarcas y se describen y limitan las más de ellas.

En Cataluña, la diversidad y la complejidad de las condiciones fisiogeográficas existentes, que tantas veces han permitido hablar del laberinto y del mosaico catalán, el crecimiento y el desarrollo desiguales de las distintas partes del territorio y las desemejanzas en la evolución de los géneros de vida y de las condiciones sociales y jurídicas, se han combinado para establecer unos marcos, concretos, células fundamentales de relación y de intercambio, que, a lo largo de la historia, se han convertido en unos mundos pequeños, en los que se desarrolló una conciencia de grupo y la idea de arraigo al suelo, a un terreno diferente sentido como propio.

Es a estas unidades a lo que en Cataluña se denomina comarcas que, de hecho, coinciden con la «*petite région*», el «*pays*» o la «*contrée*» de la geografía francesa, con el terruño, el paraje, la región en un sentido estricto.

Por lo tanto, al intentar definir el concepto de comarca, se encuentra un primer contenido derivado de

la tradición antigua: la comarca es un espacio sentido, *concreto y diferente* a los demás, en el que se asienta un grupo.

Así, y precisamente por su inmediatez y por sus reducidas dimensiones, era considerada como un producto natural con unos límites que casi siempre se hacían coincidir con montes y cordilleras. Más adelante, cuando en los estudios territoriales se impusieron las corrientes naturalistas, para definir las comarcas y osar fijar sus límites, se confirmó la primacía de sus factores físicos que, aunque podían variar según la especialización de los autores, siempre presuponian la existencia de una «comarca natural», invariable e inmutable, permanente y estática, como todos los hechos dados y creados al margen de la voluntad de los hombres.

Esta concepción naturalista ha perdurado con más o menos intensidad y explicitación, y se encuentra formulada en muchos autores, tanto en alguno de los que podrían considerarse como clásicos, como Aulèstia i Pijoán que, en 1887, escribió:

«la geografía de las comarcas se explica por su sistema orográfico e hidrográfico. El curso de los ríos y las comarcas cerradas por las montañas dibujan con líneas eternas los lindes de las comarcas naturales»;

como en meritorios escritores actuales, por ejemplo, en Josep Iglésies recientemente fallecido:

«La comarca es un hecho natural, fijado para siempre al margen de la voluntad humana» (Montblanc, 1985).

Cuando más adelante apareció y se generalizó la crítica del determinismo geográfico absoluto, empezaron a introducirse los elementos humanos y se comenzaron a valorar más considerablemente las consecuencias de la evolución histórica. Es significativo que la primera obra que, de un modo sistemático, reflexivo y exhaustivo, propone el estudio del territorio catalán y la determinación de las comarcas lleva por título «*Determinación de las comarcas naturales e históricas de Cataluña*». Es la de Norbert Font i Sagué aparecida en 1897. El peso de los condicionantes físicos de la obra sobre la comarca llevó a Pau Vila a exclamar que «se tiene la impresión de que el hombre está ausente de ella».

Veinticinco años después, cuando en Cataluña ya era evidente el triunfo de la corriente posibilista vidaliana, se relativizó el concepto de comarca, y se pasó a considerarla como un hecho social limitado en el tiempo (puede señalarse la época de su aparición) e indeterminada en su extensión física. Pau Vila resumió estas características diciendo (1930):

«No existe ninguna comarca inmutable. Precisamente su movilidad es la que ha creado todas las confusiones del comarcalismo histórico. Guardémonos de seguir buscando un continente determinado cuando está demostrado que éste ha cambiado de forma a lo largo de los siglos. Las comarcas al fin y al cabo, han sido creadas por el hombre».

## I. LOS RESULTADOS DE UNA INQUIETUD INTELLECTUAL

Como en la Universidad de Barcelona, recién reabiertas sus puertas después del largo paréntesis de Cervera (1716-1838), y en la mayor parte de las entidades culturales del país, los escasos estudios geográficos que se efectuaban continuaban encuadrados en una óptica puramente descriptiva, sin asomo de disquisición científica, tuvo que buscarse el impulso renovador entre los cultivadores de otras ramas del saber. Ello condujo al reforzamiento de las corrientes naturalistas. Figuras de tanto prestigio como Gimbernat, Francesc Bolòs, Vall-llosera, Alsius, Thos, Cerdà, etc., con sus estudios de farmacia, de geología, de medicina, de ingeniería o de etnología, pueden ser considerados como los verdaderos precursores de la ciencia del análisis territorial. Acompañados por los «excursionistas científicos», intentaron inventariar el país y hacer su descripción lo más cuidadosamente posible. No es de extrañar que entre ellos se encuentren, también, algunos de los comarcalistas más significativos<sup>1</sup>.

El Renacimiento de la conciencia colectiva del pueblo catalán, movimiento del siglo XIX conocido como *Renaixença*, impulsó el esfuerzo de normalización, de inventario, de divulgación y de enseñanza de toda su cultura. Fue un movimiento de alcance general. En los estudios geográficos se consolidó la *preocupación territorialista tradicional* que, sin embargo, no perdió nunca cierta imprecisión conceptual y terminológica, hecho corriente en la coetánea geografía regional europea. Durante la segunda mitad del siglo XIX, aparecieron autores de notables estudios que enriquecieron el pensamiento comarcalista: los del botánico Cebrià i Costa, los del ya citado historiador Aulèstia i Pijoán, los del pedagogo Flos i Calcat, los del polifacético historiador Carreras i Candi, los del geólogo y paleontólogo Faura i Sans, los del excursionista César August Torres, etc. y, especialmente, los trabajos del geólogo y espeleólogo Norbert Font i Sagué, cuya obra principal, ya citada, que iba acompañada de un mapa comarcal de Cataluña de general aceptación, fue, para todos los estudios comarcales posteriores, el punto de referencia obligado durante cerca de cuarenta años.

## II. UNA DIVISION TERRITORIAL NO ES UN ARTILUGIO NEUTRO

¿Cómo es posible que un asunto propio de discusiones académicas, aparentemente alejado de las preocupaciones cotidianas de la gente, llegara a convertirse en el centro de debates apasionados, en los que intervenían, cada vez más, círculos mayores de la población hasta llegar a ser, en algunos momentos, la cuestión principal que se tenía que debatir?

Decía Enric Lluch, cuando analizaba el contenido del conjunto de Ponencias y de Comunicaciones presentadas a la Asamblea de la Seu d'Urgell del Am-

<sup>1</sup> Véase, al respecto: IGLESIES, J. (1964), «Història de l'excursionisme», en *Enciclopèdia de l'excursionisme*, vol. II, Rafael Dalmau, editor, Barcelona; SOLE SABARIS, L. (1974), «L'ensenyament de les ciències naturals a Catalunya mig segle enrera», en *Homenaje a M<sup>a</sup> de los Angeles*

*Ferrer Sensat*, INEM Infanta Isabel, Barcelona; CASAS-SAS SIMO, LI. (1979), «Unes pàgines de la història del pensament geogràfic a Catalunya», en *Butlletí de la Institució Catalana d'Història Natural*, nº 43, Barcelona.

bito de Organización del Territorio del Congreso de Cultura Catalana (1976), que

«todos [se refería a los autores] coinciden en la idea de que una división territorial no es una red técnica neutra, sino la configuración territorial de una determinada opción política».

Por ello es necesario analizar cuáles eran las circunstancias culturales y políticas de aquel momento y cuáles eran las fuerzas dominantes en la evolución de la sociedad catalana y de su economía.

No se puede olvidar que, a partir de mediados del siglo XVIII, se produjo en Cataluña una reanimación de su economía. La conjunción de los beneficios procedentes de las mejoras que habían transformado la agricultura con los beneficios que aportaba el nuevo y activo comercio colonial, favoreció la acumulación de capitales suficientes para reactivar el conjunto de la economía, cuya principal manifestación fue el inicio de la industrialización moderna.

No se puede olvidar, tampoco, que este movimiento fue coetáneo de una de las etapas más penosas de la historia de la España moderna: repetición de las guerras civiles, pérdida de las posesiones de Ultramar, desbarajuste de la administración, relativo estancamiento de la vida económica, atasco de la vida cultural, etc.

La administración central de corte liberal intentó dar solución a este cuadro nada halagüeño con una política territorial uniformadora y centralista que, heredera de los ensayos anteriores de los ilustrados, intentó racionalizar y conferir mayor eficacia a la acción gubernamental, sacrificando, para ello, una organización territorial adaptada a las entidades históricas. Es necesario recordar, para la comprensión de acontecimientos posteriores, que, para alcanzar la eficacia en la función de gobierno, las provincias recién creadas fueron divididas ya en 1834 en partidos judiciales: 32 en Cataluña, que después pasaron a 35. Señaló Pau Vila (1930), frente a un rechazo muy generalizado y no razonado de todo el proceso territorializador liberal, que

«de hecho estas subdivisiones, tanto por su extensión como por ciertas coincidencias, se acercaban al concepto popular de las comarcas. En la mayoría de los casos la cabeza del partido era el centro comarcal; la realidad territorial y humana parecía imponerse. Desgraciadamente, sin embargo, la inconnexión provincial dificultaba muchas veces la interrelación de las comarcas...».

Finalmente, no se puede olvidar que una de las consecuencias de la citada reactivación de la economía y del auge industrial fue el crecimiento urbano, debido, en su mayor parte, al asentamiento de grandes masas de obreros industriales en las ciudades y, especialmente, en Barcelona y en los pueblos que más adelante fueron anexionados, tal como se detalla en el Cuadro I, en el que puede notarse claramente la influencia que tuvo, en el crecimiento de la Ciudad y de los pueblos del llano, la coincidencia del derribo de las murallas y los efectos de la gran ola de industrialización.

Vale la pena indicar, ahora, que los pueblos del cinturón inmediato de Barcelona, que constituyeron hasta hace poco el sector de la que fue Corporación Metropolitana de Barcelona, en el mismo período del siglo XIX experimentaron un crecimiento mucho más moderado; además, excepto algunas instalaciones más o menos aisladas, continuaron siempre siendo municipios esencialmente agrarios. Frente al en-

CUADRO I  
EVOLUCION DE LA POBLACION EN LOS MUNICIPIOS  
AGREGADOS A BARCELONA

	1830	1842	1857	1877	1900
Les Corts... a Sarrif		a Sarrif	804	2.547	anexión
Gràcia..... a Barcel.		a Barcel.	17.147	33.733	anexión
Horta.....	1.448	1.855	2.626	3.367	4.354
St.Andreu...	3.064	4.345	10.297	14.606	anexión
St.Cervasi...	201	376	2.121	5.146	anexión
St.Martí....	1.497	2.444	7.096	24.839	anexión
Sants .....	1.492	1.739	6.739	15.980	anexión
Sarrif.....	3.548	4.720	4.443	4.692	6.814
Suma .....	11.240	15.479	51.273	104.910	11.168
Barcelona...	97.418	121.815	183.787	248.840	533.000
Total...	108.658	137.294	235.060	353.850	544.168
Indice	100	127	216	325	501

grandecimiento de Barcelona y de los pueblos de su Llano que fueron agregados, los cuales en setenta años quintuplicaron su población, el conjunto de los pueblos del cinturón inmediato sólo la triplicó. Se puede comprender que, por parte de los representantes de los intereses rurales y tradicionales de Cataluña, se contemplase este fenómeno con una cierta preocupación, si se piensa, además, que el crecimiento global de Barcelona y de su cinturón inmediato representaba un incremento poblacional de 469.672 habitantes o sea, el 374% en setenta años, mientras el resto de Cataluña, que incluye, no hay que olvidarlo, otras zonas industriales entonces expansivas, sólo fue de 535.473 habitantes, o sea, en el mismo período, el 64 por cien.

Barcelona ya representaba, a los ojos conservadores del siglo XIX, un potencial peligro para la estabilidad de los grupos dirigentes, ya que pronto empezó a ser sacudida por fuertes movimientos sociales.

No es pura coincidencia la simultaneidad de todos estos hechos y la aparición de un comarcalismo político-administrativo, cuyos teorizantes se alejaron cada vez más de la definición fisiográfica y hasta de los fundamentos historicistas. En esta nueva tendencia, se trataba de plantear como tarea inmediata la definición de unas entidades territoriales que tenían que servir de armazón administrativa a una Cataluña que se estimaba que iba acercándose rápidamente a una plena autonomía. Frente a las provincias liberales y un poco amorfas que impuso Xavier de Burgos y que eran presentadas como una manifestación del centralismo borbónico, se querían levantar unas unidades auténticamente «catalanas», establecidas para el servicio de la administración autónoma.

CUADRO II  
EVOLUCION DE LA POBLACION DE LOS MUNICIPIOS  
DEL CINTURON INMEDIATO DE BARCELONA, 1830-1900

MUNICIPIOS	1830	1842	1857	1877	1900
Badalona.....	2.674	3.781	10.485	13.758	19.240
Castelldefels.....	258	417	385	240	287
Cornellá de Llobregat...	939	1.032	1.510	1.607	2.197
Esplugues de Llobregat...	626	660	784	1.266	1.057
Gavà.....	609	1.005	1.292	1.425	1.825
Hospitalet.....	2.216	2.504	3.072	3.643	4.048
Molins Rei.....	834	1.055	3.002	2.907	2.936
Montcada y Reixac..	498	719	1.344	1.425	1.710
Prat de Llobregat..	1.626	1.615	1.895	2.137	2.804
St.Adrià de Besòs..	239	202	332	291	418
St.Boi de Llobregat	2.751	2.502	2.759	3.430	5.311
St.Feliu de Llobregat	1.154	1.820	2.484	2.749	3.314
St.Joan Despí.....	641	578	589	1.103	1.171
St.Just Desvern....	730	790	961	804	1.101
Sta.Coloma de Gram.	455	588	1.304	1.602	1.510
Viladecans.....	614	881	1.088	1.237	1.194
Total.....	16.863	20.149	33.286	39.624	51.025
Indice.....	100	119	197	235	302

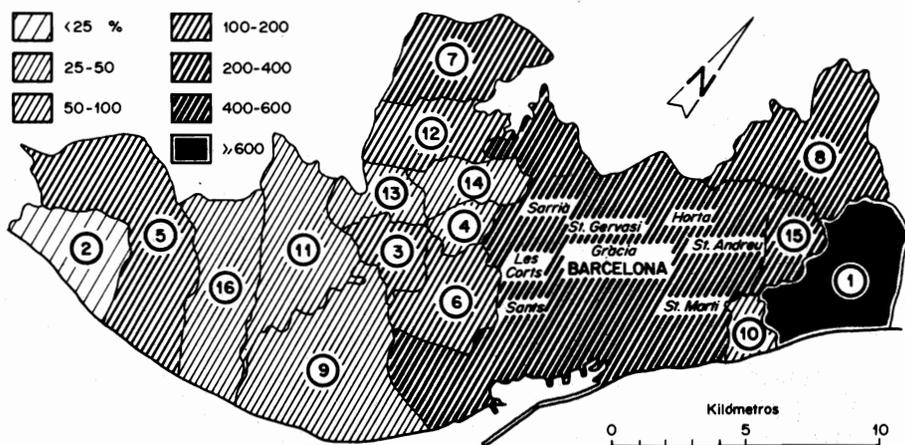


Fig. 1. Evolución de la población de Barcelona y de los municipios de su cinturón inmediato (1830-1900):

	%		%
Barcelona .....	400	9. El Prat de Llobregat .....	72
1. Badalona .....	619	10. Sant Adrià de Besòs .....	74
2. Castelldefels .....	12	11. Sant Boi de Llobregat .....	93
3. Cornellà de Llobregat .....	133	12. Sant Feliu de Llobregat .....	187
4. Esplugues de Llobregat .....	69	13. San Joan Despí .....	83
5. Gavà .....	199	14. Sant Just Desvern .....	50
6. L'Hospitalet de Llobregat .....	123	15. Santa Coloma de Gramenet .....	231
7. Molins de Rei .....	251	16. Viladecans .....	94
8. Montcada i Reixac .....	243		

Con esta operación se pretendía asestar un golpe muy fuerte al aparato administrativo central, que tiene en las provincias su instrumento básico, se ponían los cimientos de un control del territorio por parte del ejecutivo catalán y, además, *se consolidaban los nuevos centros de poder* aparecidos, como fruto del auge económico, agrario e industrial, en las ciudades clave del interior de Cataluña: Reus, Vic, Figueres, Igualada, Valls, Tortosa, etc.

No es pura coincidencia, tal como se ha dicho, la simultaneidad de la aparición del comarcalismo político y el crecimiento urbano, en especial del área de Barcelona, porque, en la nueva gran ciudad industrial y proletaria, las corrientes inconformistas adquirirían pujanza de un modo progresivo e ininterrumpido, por lo que debían consolidarse los centros menores que podían servir de contrapoder frente a la ciudad díscola. La concentración de «fuerzas vivas» (administración, intelectualidad, finanza) en las capitales comarcales las iba convirtiendo en elementos de un control territorial e ideológico que conformó toda una rama del pensamiento tradicional catalán. El «viganismo» no se refiere solamente a un conjunto de personas y de cosas de Vic, ciudad «levítica» considerada como prototipo de la sociedad tradicional y ultramontana, sino que tiene un sentido general de defensa del orden, de la religiosidad, de la tradición, de la fidelidad, de la cordura, que se consideran valores asentados en las ciudades rurales, frente a la desazón y la inseguridad propias de la gran ciudad obrera.

### III. LA CONSOLIDACION DE UNA RAMA CONSERVADORA

Los temores frente a la ciudad fueron expresados

explícitamente en las obras de los principales teóricos del regionalismo de tipo conservador dominante en el pensamiento catalán del fin de siglo, pensamiento influido directamente por la escuela escocesa del sentido común que, entre otras actitudes características de un fuerte antirracionalismo, se levantaba contra la formulación de ideas abstractas y de hipótesis generales. Fue por ello por lo que abandonó toda clase de racionalismo.

Los autores catalanes conservadores tuvieron como maestros a von Savigny, Taine y Le Play. Lucacs señaló que el primero fue uno de los autores que iniciaron el pensamiento reaccionario alemán, junto con Heller, por la valoración que hizo de los aspectos menos racionales y democráticos del pensamiento. Los autores catalanes dominantes en el panorama de las ideas de la época, eran, por origen y por formación, conservadores convencidos, y dieron un contenido naturalista, histórico, tradicional y organicista a su visión del territorio, siguiendo, también, la corriente más radical del tradicionalismo naturalista francés de Taine y Le Play<sup>2</sup>.

D'Eixelà y su discípulo Duran i Bas («La Sociedad es una agregación de familias. El hombre sin la familia es un ser incompleto») marcaron profundamente el pensamiento filosófico y territorialista catalán. Duran fue el ideólogo clave de los sectores más conservadores de la burguesía catalana, y él y sus principales discípulos y seguidores establecieron los principios en los que se ha asentado, hasta los tiempos más recientes, buena parte de la teoría territorialista catalana. El canónigo vicense Collell, el obispo Torras i Bagés, el historiador Aulèstia, el arquitecto Gaudí, el pensador, escritor y político Bofill i Matas, el político Prat de la Riba, el eclesiástico Sardá i Sal-

<sup>2</sup> Ver los capítulos que a este tema dedica Francesc Nadal: *Política territorial y anexiones de municipios urbanos en*

*España (siglos XIX-XX)*, Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 1985.

vany (*El liberalismo es pecado*, 1884), el periodista Mañé i Flaquer... fueron algunos de los representantes de este pensamiento conservador, en el que figuran algunos de los autores más significativos entre los que tomaron parte en el debate de la división territorial, entre ellos Flos i Calcat y Norbert Font i Sagué. En esta corriente se inspiraron los redactores de las Bases de Manresa (1892), en las que se encuentra codificado el pensamiento nacionalista. Torras i Bagés y el historiador Aulèstia estuvieron entre los redactores de las Bases, cuyo punto sexto hace referencia a la división comarcal administrativista del territorio catalán. Torras, ruralista y antiurbano (ha sido el maestro de toda una larga línea del pensamiento catalán) escribió que

«en los grandes centros urbanos mueren los sentimientos nobilísimos, las sanas ideas, las costumbres sencillas y la necesaria abnegación».

Estas palabras son la manifestación del peso de la Cataluña tradicional y rural frente a la irrupción inquietante de la ciudad. Fue la reacción, contra los principios políticos de la Revolución Francesa, de una burguesía asustada por la explosión revolucionaria de la Comuna de París y por los acontecimientos que acompañaron a la primera República Española: el federalismo, el cantonalismo, los movimientos populares, la laicización... Por ello, esta escuela conservadora siempre ha sido partidaria de la organización del territorio con un contenido «rural» frente al poder creciente del sector más dinámico de la sociedad, o sea el urbano, y ha procurado que se mantenga la idea de la «comarca natural».

Dijo Duran i Ventosa en su obra *Regionalismo i Federalismo* (1905), en la que efectuó la síntesis del pensamiento territorial y comarcalista del regionalismo conservador:

«No se crea que por el hecho de hablar de comarcas naturales me refiera exclusivamente a una división geográfica y que, por lo tanto, la división o la subdivisión administrativa de referencia solamente tenga que tener en cuenta las cuencas de los ríos o la elevación y el encadenamiento de las montañas; esto no implicaría más que el elemento geográfico, que a pesar de ser muy importante no puede ser considerado como el único, ni mucho menos. Además de este elemento tienen que tenerse en cuenta otros distintos, y entre ellos de forma especial el histórico y tal vez hasta sea más importante esta última condición que la primera».

Jordi Solé Tura, en su obra *Catalanismo y Revolución burguesa* (1974), señalaba que la corriente conservadora y, en especial, la obra de Torras i Bagés

«contiene la mejor sistematización de los principios tradicionalistas y constituye la síntesis doctrinal y pragmática que inspiró directamente a Prat de la Riba. Representa, sin lugar a duda, la contraposición del país rural —el país natural, el verdadero, según él— al país urbano —artificial, hijo de la revolución—. En este sentido, Torras es prisionero de una profunda contradicción: intenta aglutinar el ser social de Cataluña, pero prescinde, en la definición de éste, de su elemento más dinámico, el gran centro industrial y mercantil de Barcelona. Es a la vez, un combate contra el centralismo jacobino y contra el orden industrial y burgués, una reacción desesperada contra la destrucción de los valores tradicionales del campo ante el empuje de la revolución industrial».

#### IV. DE LA EXISTENCIA DE OTRA CORRIENTE MAS DEMOCRATICA

Por todo lo expuesto no es de extrañar que buena parte de los esfuerzos de la rama conservadora en el pensamiento geográfico, político y territorialista de Cataluña, se encaminara hacia alcanzar la marginación de la rama que podría ser llamada progresista o democrática. Para conseguirlo, bastaba aislarla y silenciarla. Ildefonso Cerdà, Valentí Almirall, Pi i Margall son algunos de los representantes de una corriente racionalista y pactista que otorgaba al municipio el papel de base fundamental de la nueva sociedad más igualitaria. Pi i Margall decía en 1876:

«Todos, quieran o no quieran han de confesar que entre la nación, la provincia y el pueblo, la nación es el grupo más inestable y movedido, y el pueblo el que sobrevive a las mudanzas de los imperios y a las revoluciones».

En el mismo sentido se expresó el principal representante del federalismo catalán, Josep M<sup>a</sup> Vallès i Ribot en su obra fundamental, de título tan significativo, *La Asociación, el Municipio, el Cantón y la Federación*. Y en el mismo sentido se pronunció el Congreso del Partido Republicano Federal Catalán de 1883 (nueve años antes de las célebres Bases de Manresa), cuando aprobó el Proyecto de Constitución para el Estado Catalán en el que, sin embargo, fueron abandonadas posturas más extremas, y se asumieron las ideas más «naturalistas» propugnadas por Valentí Almirall.

Al mismo tiempo, en el seno del movimiento obrero, libertarios e internacionalistas formulaban propuestas defendiendo el municipalismo más radical frente a las entidades territoriales superiores, como primer paso en el camino hacia una federación internacional. Tal como señala Nadal en su Tesis de 1985, de imprescindible lectura,

«la autonomía municipal constituía uno de los principales elementos de la futura sociedad socialista».

En esta corriente internacionalista y antiautoritaria se encuentran repetidas manifestaciones explícitas de la desconfianza ante la organización territorial clásica y tradicional y la reafirmación de la necesidad de un reforzamiento del municipio: La publicación del periódico clandestino *El Municipio Libre. Hoja socialista revolucionaria* (1879-1880); la propuesta (1879) de «proclamación del municipio libre como junta revolucionaria» por parte de la Asociación Internacional del Trabajo; las afirmaciones «comunales» de Federico Urales en su *Evolución de la Filosofía en España* (1900); las palabras de Reclús en el Congreso de Berna de 1868:

«Los departamentos, distritos y otras unidades administrativas son los peores instrumentos de despotismo que ha inventado el estado centralista».

Por todos estos ejemplos característicos de la rama democrática del pensamiento territorialista catalán, a los que podrían sumarse manifestaciones que alcanzaron hasta la discusión parlamentaria de la división propuesta por la Generalitat republicana, se comprenderá que, cuando se consolidó en el poder y en el seno de la sociedad catalana la rama conservadora, fuese marginada la rama más democrática del pensamiento, y pudiera llegar a aparecer la primera como la única aportación positiva al debate de la división comarcal del territorio catalán.

## V. SOBRE LA ESCUELA GEOGRAFICA CATALANA

A partir de la afirmación de las Bases de Manresa, según la cual

«La división territorial sobre la que se desarrolla la gradación jerárquica de los poderes gubernativo, administrativo y judicial, tendrá por fundamento la comarca natural»,

se generalizó el concepto de comarca entendida como base territorial de gobierno. Cinco años después de las Bases de la Unió Catalanista, Font i Sagué, naturalista y geógrafo notable, publicó su trabajo *Determinación de las comarcas naturales e históricas de Cataluña*, que se convirtió en punto de referencia obligado, y el mapa que le acompañaba, en la única representación comarcal comúnmente aceptada. Más adelante, sin discutir apenas el mismo concepto de comarca, aparecieron una serie de autores «comarcalistas» que constituyen lo más notable de la escuela geográfica catalana de entresiglos: Faura i Sans (1919), Torres, el antes citado Aulèstia i Pijoan, Flos i Calcat, Sunyol, Carreras i Candi, Blasi, etc.<sup>3</sup>. A partir de este momento, en el análisis territorial se introducen los principios del posibilismo vidaliano y se redactan monografías y ensayos que, como es norma en aquella escuela, aceptan y estudian *le pays*; o sea, la comarca, sin detenerse en pensar la definición del término, su contenido, ni en sí, al cambiar las relaciones humanas, podía modificarse la propia estructura territorial de Cataluña. Se trabaja como si la organización territorial fuese constante e intangible.

En esta segunda etapa, que concluye con la propuesta de Pau Vila de 1930 y con los trabajos de la Ponencia, destacan, entre muchos autores menores, los que podrían considerarse como figuras señeras del pensamiento comarcalista catalán del tercer y cuarto decenio de este siglo: Santaló, Vila, Iglésies, Reparaz, Blasi Vallespinosa, Rubió i Tuduri<sup>4</sup>.

El mes de abril de 1931, apenas recién proclamada la República, el Gobierno de la Generalitat pensó en crear una Ponencia para el estudio de la división territorial. Habían llegado al poder los representantes de las clases medias liberales, que iban a intentar la racionalización de la administración, por lo que afrontaron el problema de la organización territorial con un sentido y un punto de vista rigurosamente técnico, sin olvidar el matiz democrático y nacionalista que los guiaba. No puede olvidarse que, por su origen intelectual, profesional y social, muchos de los protagonistas de aquellos momentos estaban profundamente influidos por las tendencias dominantes en el pensamiento catalán, que antes se han analizado. Recordar este hecho ayudará a comprender muchas actitudes y resultados.

## VI. HACIA LA SOLUCION DEL PROBLEMA COMARCAL

Unos meses antes de la proclamación de la República, en la *Casa del Vallés* de Barcelona, en un curso de conferencias relativas a los problemas territoriales de Catalunya, Pau Vila había presentado su trabajo titulado *Per una solució del problema comarcal: Una divisió de Catalunya en comarques*. La conferencia sirvió de marco a la presentación de un mapa comarcal que, por primera vez, modificaba sustancialmente el de Font i Sagué, y seguía otros principios de análisis territorial. Vila pensaba que las comarcas tenían que ser consideradas como órganos de gobierno de la Cataluña autónoma y que, como las comarcas llamadas «naturales e históricas» no son, necesariamente, unidades viables para el gobierno, tenían que ser buscados unos nuevos principios en los que predominasen los aspectos administrativos. El impacto que causaron el mapa y los razonamientos de Vila fue considerable. No es extraño, pues, que fuese requerido para trabajar en la Ponencia, de la que ocupó la vicepresidencia; otros miembros de la misma fueron Iglésies (secretario), Felip Solé, Antoni Bergós, Miquel Santaló, Antoni Esteve, Rovira i Virgili y Manuel Galés. El Decreto de creación de la Ponencia apareció el 16 de octubre de 1931. En él se exponía el encargo de

«preparar el proyecto de una estructura del país que respondiese a las realidades de la tierra, para que, una vez aprobado el Estatuto autonómico de Catalunya, se pudiera establecer la estructura demarcacional más apropiada a sus necesidades y conveniencias».

Más adelante, recordaba Lluís Solé que

«la división propuesta por la Ponencia, aunque se apoyara en una red comarcal, tenía una finalidad puramente administrativa».

Para llegar al conocimiento de «las realidades de la tierra», siguió un método de análisis en el que destaca una encuesta dirigida a todos los Ayuntamientos de Cataluña.

En primer lugar, para poder fundamentar el análisis en aspectos subjetivos, de percepción directa, se formuló la siguiente pregunta: «¿A qué comarca pertenece vuestro pueblo?». Esta primera pregunta proporcionó una división de Cataluña en *ciento dieciocho* comarcas que se podrían llamar «populares». Al lado de nombres tradicionales aún vivos, aparecieron unos nombres eruditos, otros de sabor localista, otros de carácter geográfico e histórico, etc. A pesar de las dificultades que creaba la elaboración de un mapa tan complejo (por eso sus resultados fueron abandonados) la respuesta a la primera pregunta de la encuesta proporcionó *la primera interpretación territorial de*

<sup>3</sup> TORRES, César August (1919), *Bulletí del C.E.C.*  
AULESTIA i PIJOAN (1887), *Història de Catalunya*.  
FLOS i CALCAT (1896), *Geografia de Catalunya*.  
SUNYOL, Esteve (1897), *El terror de Catalunya i les comarques naturals*.  
CARRERAS i CANDI (1907), *Assaig de nomenclatura de les comarques catalanes*.  
BLASI, Pere (1922), *Geografia de Catalunya*.

<sup>4</sup> SANTALÓ, Miquel (1923), *Per l'estudi de Catalunya. Concepte de la comarca geogràfica i dels seus factors. Com se forma una comarca. Assaig monogràfic: el Gironès*.  
VILA, Pau (1926), *La Cerdanya*.

IGLESIES, Josep (1927), *El paisatge i la vida a la vall del riu Brugent*.

REPARAZ, Gonçal de (1930), *El Priorat. L'extensió de la comarca natural*.

IGLESIES, Josep (1930), *Delimitació del Camp de Tarragona*.

BLASI VALLESPINOSA, Francesc (1931), *Les riberes del Gaià*.

VILA, Pau (1930), *El Vallés, assaig geogràfic*.

RUBIO i TUDURI, M<sup>a</sup> i S. (1932), *El Pla de distribució en zones del territori català (Regional Planning): Examen preliminar i solucions provisionals*.

Cataluña obtenida a través del conocimiento directo de la opinión popular.

Para obviar las dificultades, se formuló una segunda pregunta que intentaba conocer la realidad económica de Cataluña a base de desarrollar la que más tarde fue denominada *teoría de los lugares centrales*. Se estimó significativa la asistencia a los mercados tradicionales semanales, y por ello se preguntó «¿A qué mercado vais?». Se obtuvo un número bastante elevado de mercados: *ochenta y siete*, de distinta categoría. Como se puede suponer, también fue desechada aquella cifra.

Debe prestarse atención a un hecho: tanto el resultado de la primera pregunta (118 comarcas populares) como el de la segunda (87 mercados) proporcionaron unas cifras que rompían la vieja tradición catalana comarcal que siempre había buscado un número no muy elevado de unidades, tendencia que se había confirmado desde el momento en que las comarcas tenían que ser el armazón de una organización administrativa. Además, debe pensarse que, como ya se ha indicado, la aparición del concepto comarcal político-administrativo coincidió con el desarrollo de las fuerzas locales y la toma de conciencia de su peso en el espacio político catalán. Eran unas fuerzas poderosas en el marco social, político, económico y técnico, a las que no podía convenir una exagerada dispersión del poder.

Fue en este contexto en el que la Ponencia formuló su propuesta, que fue aceptada por la Generalitat. Era una propuesta operativa, que asumía el concepto tradicional de comarca, y que propugnaba la organización de Cataluña en *treinta y ocho comarcas*. Estas demarcaciones, que se tenían que convertir en los organismos donde debía territorializarse la mayoría de la administración pública catalana, de hecho correspondían a los Partidos Judiciales sancionados por la Reina Gobernadora en 1834, entidades que, durante un siglo, demostraron que podían servir de

marco de las funciones y competencias centrales ubicadas en sus respectivas cabeceras. Eran unas unidades que se aproximaban al concepto popular de comarca por su dimensión y por la existencia de un mercado importante en su correspondiente ciudad central. En ellas se habían localizado múltiples servicios, y se habían convertido en centros rectores de indiscutible efectividad. En el momento en que la Ponencia efectuaba sus trabajos, en Cataluña existían 35 Partidos Judiciales.

Parece que se puede afirmar que el abandono de las cifras obtenidas por la encuesta se impuso por la confusión conceptual que existió entre la administración local y la administración periférica de la Generalitat. Porque la realidad es que no se distinguió entre las relaciones de base diaria (trabajo, escuela, comercio...) y las relaciones de base periódica no diaria (administración, justicia, sanidad...), cuando se tuvo que definir las unidades territoriales. Cada uno de estos grupos de relaciones, en realidad, justifica diferentes niveles de administración, tanto en aquellos momentos como ahora. Por un lado, se encuentra el nivel que corresponde a relaciones ciudadano-centro de base periódica, pero no cotidiana, garantizada por una accesibilidad máxima de unos treinta kilómetros. Son los partidos judiciales, los distritos notariales, los distritos de enseñanza media, etc. Por otro lado, se encuentra el nivel que corresponde a las agrupaciones de núcleos urbanos constituidas para los servicios de base especialmente diaria: correos, médicos, sectores telefónicos, arciprestazgos, centros de EGB, etc.

Después de analizar concienzudamente la realidad actual de Cataluña, se puede llegar a la constatación de que, en el nivel de base especialmente diaria, existe un número de unidades de magnitud parecida al que obtuvo la Ponencia para cada una de las preguntas de la Encuesta que se han citado. Entonces se localizaron 118 comarcas populares y 87 mercados. Hoy, del examen de la realidad actual, resulta la localización de más de 130 sectores telefónicos, de 150 arciprestazgos, de 130 partidos médicos, etc.

Por ello, muchos autores defienden que la nueva división territorial de Cataluña tiene que tener en cuenta esta realidad e institucionalizar estas unidades menores y convertirlas en los únicos centros de administración local con plenitud de competencias. Algunos autores, a estas agrupaciones municipales las llaman *municipalías*. Señalan que, en Cataluña, existen alrededor de las 125. En realidad, el camino seguido recientemente por la administración para establecer una nueva organización territorial de Cataluña, ha sido otro opuesto a esta innovación.

## VII. VICISITUDES Y CAMBIOS EXPERIMENTADOS

Después de la victoria de las tropas del general Franco, fue suprimida toda la obra de la Generalitat y, en consecuencia, la División Territorial. El Decreto-Ley que la anuló lleva fecha del mes de abril de 1938, y coincide con la entrada de los ejércitos rebeldes en territorio catalán.

Fue interesante observar cómo, ya en los primeros años de la década de los cuarenta, empezó un trabajo de recuperación, de divulgación y de profundización del estudio de la División de la Ponencia y del



Fig. 2. División comarcal propuesta por la Ponencia de la Generalitat republicana, promulgada según Decretos de agosto y diciembre de 1936 (el trazo grueso indica el límite de las regiones o *vegetaries*).

análisis de sus métodos por parte de geógrafos y de otros estudiosos. Poco a poco, a pesar de las dificultades, la División fue siendo conocida, aceptada y asumida por todos los estudios interesantes que se iban haciendo. En este aspecto, la labor llevada a cabo por Josep Iglésies, secretario de la Ponencia, fue considerable. También cabe destacar la influencia que tuvo para la aceptación de los resultados del 32/36 el acuerdo tomado por el Consejo de Redacción de la *Geografía de Catalunya* de la editorial Aedos. Su decisión significó la aceptación ya indiscutida de la División de la Ponencia y su consagración en los estudios geográficos de Cataluña. Puede afirmarse que la «legalidad histórica» de la División Territorial, de la que algunas veces se habla para justificar determinadas actitudes, proviene de aquel esfuerzo tenaz y de aquella aceptación generalizada que se generó por la actuación constante y reflexiva de muchos.

Pero cabe recordar que, ya en el mismo momento de la presentación de la División, aparecieron abundantes descontentos. Muchas veces, las protestas procedían de localismos exagerados o de deseos de protagonismo tanto a cuenta de instituciones como de personas. Pero muchas otras veces se trataba de voces provenientes de distintos lugares de Cataluña que no habían recibido la definición de comarca. Eran sectores que no habían sido delimitados como tales comarcas por su exigüidad demográfica, por su proximidad a mercados más importantes, por la debilidad de la red de comunicaciones, etc.

El hecho de que más de cincuenta años después de la presentación de la División de la Ponencia muchas de estas antiguas peticiones continúen vivas, y el mismo hecho de la reanudación del debate de la división, son indicadores de la racionalidad de muchas de aquellas peticiones. Se puede afirmar que el debate acerca de la división territorial de Cataluña ha consistido en determinar si la propuesta elaborada por la Ponencia y aprobada por la Generalidad sirve actualmente como armazón donde asentar la estructura administrativa de Cataluña, más que en reiniciar una discusión, ahora sin sentido, acerca del concepto de comarca, sus mismas características y su propia existencia.

Además, los cambios acaecidos en el territorio parece que imponen la nueva reflexión.

Solé Sabarís, en la Asamblea de la Seu d'Urgell (1976) afirmó que

«es lógico que nos replanteemos el problema de la división territorial en función de los términos actuales. Después de la cuarentena larga de años transcurridos desde entonces hay que preguntarse hasta qué punto es válida aquella división».

En la misma reunión, Lluís Cantalops se extendió más largamente sobre el asunto. En su intervención titulada *Incidencia de los nuevos hechos urbanos y territoriales en la División del 1936* exponía lo siguiente:

«En los últimos cuarenta años la sociedad catalana ha experimentado cambios notables. Los cambios no solamente se han producido en los aspectos que fueron considerados como determinantes por la Ponencia de la Generalitat que estudió la división territorial de Cataluña. Se han producido, además, fenómenos nuevos, todavía no tipificados en 1936 que seguramente hubieran sido tenidos en cuenta por la Ponencia, si en aquellos momentos se hubiesen planteado con la amplitud y la intensidad que tienen actualmente. Tanto unos como otros hoy obligarían a reconsiderar, tomando como base la de

1936, la división territorial para la administración moderna del país».

¿Cuáles son los cambios más importantes experimentados en el uso del territorio catalán?

## VIII. UNA NUEVA VISION DEL TERRITORIO

Entré los cambios estudiados hay algunos que no son privativos del territorio catalán; hay otros que necesitan todavía que se les preste mayor atención; otros sólo afectan a una parte concreta de Cataluña y parecen generalizables con dificultad... Vale la pena hacer una enumeración, aunque sea reducida, de los principales cambios:

- El fenómeno de la migración de las poblaciones de las áreas rurales catalanas y su establecimiento en los sectores urbanos industrializados.
- El trasvase de población iniciado en España, antes ya de los años cincuenta, que vació anchas regiones del Estado español y contribuyó a generar la congestión en otras.
- El desigual repartimiento de la población que llevó, a la larga, a la aparición del fenómeno metropolitano.
- La superación de los límites administrativos de muchos municipios por la explosión del fenómeno urbano y la generalización de los sistemas urbanos.
- La mejora de la red viaria y la aparición de las autopistas.
- La mejora de los medios mecánicos de transporte y la generalización de su uso, dado por el aumento de la seguridad, del volumen transportado y de la velocidad.
- La difusión de la industria por la mayor parte del territorio catalán.
- La expansión de las redes de comunicación a distancia: teléfono, principalmente télex, TV, terminales de informática y bancos de datos...
- La transformación del sentido del ahorro, de la concesión de créditos, de la orientación de la política de inversiones.
- La nueva estructura comercial, con redes de mayoristas, redes de supermercados, generalización de la venta a plazos, agrupaciones de minoristas...
- La transformación de los tradicionales mercados semanales, que han visto reducir el volumen de las transacciones, a pesar de mantener su papel psicológico.
- La especialización de los servicios y su progresiva sofisticación, que ha provocado su concentración en las localidades de Cataluña más importantes por su población.
- La especialización de los servicios administrativos y de asesoramiento, y el incremento del aparato administrativo municipal.
- El reforzamiento de los centros menores de vecindad facilitado por la mejora de las comunicaciones, que los ha convertido en necesarios centros de concurrencia de otros municipios.
- Las nuevas exigencias de participación ciudadana y de control, que ha provocado la necesidad de aproximar la administración al ciudadano y de terminar con la ineficacia de las entidades territoriales, ineficacia que hoy tanto puede provenir de su exagerado tamaño como de su desmenzamiento.
- Constatación de la inoperatividad de una divi-

sión municipal que permite que más del 58% de los municipios (547) tengan menos de mil habitantes, y de estos municipios 185 tengan menos de cien habitantes.

– El aumento y el coste excesivo de la puesta en marcha de los segundos niveles de la Administración local, hecho que implica todo el planteamiento de la cuestión de las Diputaciones provinciales y del traspaso de sus servicios y competencias a los niveles inferiores o a un único nivel superior.

– El profundo cambio del concepto tradicional y popular de comarca como consecuencia del incremento de los movimientos residencia-trabajo en los ámbitos de vecindad.

– La exigencia de cambios en la organización territorial que permitan el aumento de la eficacia en la prestación de servicios y la perfección del rendimiento, el abaratamiento de su coste, la reducción de las diferencias territoriales y, en definitiva, la mejora de la cualidad de vida.

Muchos autores han analizado el territorio a la luz de estos cambios descritos. Se ha llegado a avanzar distintas opiniones que, a pesar de las diferencias existentes entre los tratadistas, acostumbran a tener un rasgo común, que, cada vez, es más reconocido por los estudiosos: Para alcanzar la antes citada mejora de la calidad de vida, se considera excesivo el número de los municipios existentes, y se propone su necesaria reducción y reorganización mediante un

cambio en el mapa municipal que lleve a fusiones municipales (el método clásico menos estimado), a la mancomunidad de algún servicio o a la colaboración global entre municipios soberanos.

Son muchos los autores que, durante estos últimos decenios, han participado en el debate sobre la división territorial de Cataluña<sup>5</sup>, debate que continúa abierto y que tomó ya un carácter más institucional cuando, a instancias del Parlamento, el «Consell Executiu» presentó, en 1982, a los parlamentarios el texto titulado *Críteris bàsics sobre l'organització comarcal de la Generalitat*, en el que proponía que las comarcas, siguiendo los límites y las denominaciones de 1936, se convirtiesen en entes locales autónomos. Por aquellos tiempos, la Generalitat ya había empezado a utilizar esta División, sin que existiera todavía una Ley que instituyera una División Territorial: la Llei d'Alta Muntanya (1983), el Mapa Sanitari (1983), la Llei de Política Territorial, el Mapa Topogràfic de Catalunya, el restablecimiento de las peculiaridades históricas del ordenamiento interno del Vall d'Aran... De estos años también es la adopción, por parte de la Federació de Municipis de Catalunya, de unos nuevos mapas municipal y comarcal de Catalunya.

Lluch y Nel.lo terminaban su Estudio Preliminar del libro de 1984 con las siguientes palabras:

«En el umbral del nuevo año 1984, después de 150 años de controversia y 50 de debate abierto, y a

<sup>5</sup> Entre ellos pueden señalarse los siguientes:

BALDRICH, Manuel (1952), *Ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos. La ciudad comarca*.  
BLASI, Pere (19 ), *Ès Terres catalanes*.  
VILA i VALENTI, Joan (1964), *Introducció a l'estudi de les comarques catalanes*.  
MUNTANER i PASCUAL, Josep M<sup>a</sup> (1970), *El problema de les comarques de Catalunya: de l'estudi a l'acció*.  
SERRANO, Josep (1975), *Hipòtesi d'ordenació territorial de la regió catalana*.  
REBAGLIATO, Joan (1975), *Les unitats territorials bàsiques als Països Catalans*.  
SOLER i RIBER, Joan (1975), *Estructures mercantils bàsiques als Països Catalans*.  
SOLE i SABARIS, Lluís (1975), *Sobre el concepte de regió geogràfica i la seva evolució*.  
TARRAGO, Marçal (1976), *Qüestions sobre el per què una divisió territorial*.  
CANTALLOPS i VALERI, Lluís (1976), *Incidència dels nous fets urbans i territorials en la Divisió Territorial de 1936*.  
CASASSAS i SIMO, Lluís (1976), *Dels objectius de l'ordenament territorial*.  
TULLA i PUJOL, Antoni (1976), *La divisió comarcal en el futur de Catalunya: algunes precisions*.  
SOLE i SABARIS, Lluís (1976), *Problemes de la futura divisió territorial dels Països Catalans*.  
SOLER i RIBER, Joan (1976), *Estructures territorials bàsiques: la rodalia*.  
CASASSAS i SIMO, Lluís (1977), *Barcelona i l'espai català*.  
BORJA, Jordi i TARRAGO, Marçal (1976), *El poder comarcal*.  
LLISET, Francesc (1978), *Futuras esferas administratives de Catalunya: las microrregiones*.  
SERRATOSA, Albert, y CLUSA, Joaquim (1978), *Per una Generalitat descentralitzada*.  
ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LÈGISLACIÓ DE CATALUNYA (1978), *La reforma de l'administració local de Catalunya*.  
INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS TERRITORIALS (1979), *Estudi de delimitació de les àrees funcionals de Catalunya: avenç del treball*.  
CASASSAS i SIMO, Lluís (1979), *Bases teòriques i pràctiques per a una nova divisió territorial de Catalunya*.  
SOLA-MORALES, Manuel de (1979), *Capital i ciutats a*

*Catalunya: una perspectiva de futur*.

ASCON (Rosa) y otros (1979), *Les divisions territorials: comarques i divisions administratives*.

CENTRE D'ESTUDIS DE PLANIFICACIÓ (1979), *La unitat territorial supramunicipal com a suport de l'activitat administrativa i operativa de la Generalitat*.

ARGULLOL i MURGADAS, Enric (1980), *L'organització territorial a Catalunya*.

RIBAS i PIERA, Manuel (1980), *La base espacial: Reconeixement territorial de Catalunya*.

BORJA, Jordi, y ALEMANY, Joan (1980), *L'organització territorial de Catalunya avui*.

VILASECA i MARCET, Josep M<sup>a</sup> (1981), *La divisió territorial de Catalunya i l'administració pública autonòmica*.

CARRERAS i PUIGDENGOLAS, Josep M<sup>a</sup> (1981), *La divisió territorial de Catalunya i les necessitats administratives*.

SOLA i MORALES, Manuel de (1981), *La identitat del territori*.

CASASSAS, Lluís, y CLUSA, Joaquim (1981), *L'organització territorial de Catalunya*.

NOGUE i FONT, Joan (1983), *La comarca com a espai viscut*.

RIBAS i PIERA, Manuel (1983), *Una proposta de divisió territorial de Catalunya: fonaments, bases y traçat*.

ALUJA i BANET, Tomàs (1983), *Determinació dels centres d'atracció i llur zona d'influència en funció dels equipaments municipals*.

LLUCH, Enric, y NEL.LO, Oriol (1983), *Estudi preliminar de la gènesi de la Divisió Territorial de Catalunya*.

LLUCH, Enric, y NEL.LO, Oriol (1984), *Estudi preliminar a el debat de la Divisió Territorial de Catalunya*.

CASASSAS i SIMO, Lluís (1985), *Hacia unos nuevos principios de ordenación territorial de base municipal*.

GENERALITAT DE CATALUNYA (1986), *La comarca, com a ens territorial*.

ROCA, Francesc (1986), *La perifèria és el centre, les comarques són les ciutats, els districtes són les comarques*.

CASASSAS i SIMO, Lluís (1986), *Un debat nou sobre la divisió territorial de Catalunya, els municipis, les comarques i el poder*.

CASASSAS i SIMO, Lluís (1987), *Nou model territorial: Procés d'urbanització de Catalunya*.

CASASSAS i SIMO, Lluís (1987), *El territori aquest gran inconegut*.

la vista de una segunda legislatura del Parlament, el asunto de la nueva división territorial se presentaba bastante rico de análisis y de proyectos al mismo tiempo que lo suficientemente indefinido respecto a las iniciativas que tendrán que conducir a su resolución. El esfuerzo para alcanzar una menor desigualdad territorial, para mejorar la gestión de los equipamientos colectivos, para asegurar el buen gobierno de la tierra en beneficio de la mayoría de la población, para el enderezamiento de las actividades económicas, para la participación del ciudadano en los poderes públicos, tiene que encontrar un instrumento que aunque no sea suficiente sí que será necesario para el encauzamiento histórico de una adecuada y armónica organización territorial en los niveles locales (municipal, supramunicipal, metropolitana), autonómico y estatal».

## IX. HACIA UN NUEVO PLANTEAMIENTO TERRITORIAL

De los documentos de la Generalitat publicados durante los años ochenta, ya se desprende un hecho claro y de gran repercusión: el cambio del concepto de comarca. Ya no eran los entes apropiados para el gobierno y la administración pública periférica, «para gobernar desde Barcelona», sino *entes locales* autónomos. Así, puede preguntarse: ¿Es posible que una división propuesta hace más de medio siglo para unas funciones determinadas pueda servir, una vez transcurrido tanto tiempo desde su elaboración, para otras funciones distintas? ¿Este cambio de contenido puede conducir a otorgar a la división un grado más alto de aceptación?

Pero, tanto por las reclamaciones presentadas de inmediato, al momento de la presentación de la propuesta y ya durante su elaboración a principios de los años treinta, reclamaciones a las que se fueron añadiendo otras que se fundamentaban en los resultados de los cambios efectuados en la sociedad catalana, como por las aportaciones teóricas y los estudios prácticos que se han realizado, se puede afirmar que el debate ha continuado vivo y los interrogantes abiertos y que se ha considerado que no puede ser zanjado unilateral ni subjetivamente.

Autores tradicionalistas o conservadores, continuistas o reformadores, han coincidido, en general, en aceptar la existencia de la comarca como célula básica de la organización territorial de Cataluña constituida por un territorio al que dan una cierta unidad las relaciones de vecindad entre los lugares que la forman, relaciones caracterizadas por la existencia de un centro rector organizador del territorio, por lo que se establece una estructura claramente vertical y jerarquizada. Otros autores, en cambio, han formulado propuestas en las que se abandona la idea de la comarca como posible ente administrativo, al considerarla inadaptada a una realidad territorial y social que no descansa en criterios de dependencia y de jerarquización, sino en la interrelación de entidades territoriales conexas e interdependientes en las que caben diversos pueblos y municipios. Para estos últimos autores, la comarca es un ente demasiado pequeño para servir de órgano territorial de la actividad periférica de la Generalitat, y su tamaño es excesivo para servir de marco de la Administración Local.

Después del restablecimiento provisional de la Generalitat en 1977 y de la aprobación de la Constitución Española en 1978 y del Estatuto de Autonomía

en 1980, se abrió en el debate un cierto paréntesis que no se vio compensado por la poca incisiva actuación de la Ponencia unitaria del Parlamento creada en febrero de 1981 con el intento de que redactase una proposición de Ley sobre la organización territorial. Ya desde estos momentos, fue clara la intención de establecer una división territorial que reprodujera el esquema de 1932/1936. La argumentación oficial era que se tenía que dar cumplimiento a lo estipulado en el Estatut, que obliga a establecer el nivel comarcal. La realidad es que en parte alguna se define ni el concepto ni el contenido de tales comarcas ni se presupone cuáles deben ser las entidades que se establezcan.

La evidencia de la instauración de la división de 1936 fue mayor a partir de la segunda legislatura. En ella se presentaron algunos documentos tendentes a desatascar la situación (Proposición de Ley sobre Organización Territorial y División Administrativa de Cataluña por parte del PSUC, a fines de 1985; Proposición de Ley de Gobierno Local de Cataluña, por parte de AP, a principios de 1986), y se creó en el Parlament una Ponencia encargada de la Proposición de Ley de la Organización Territorial y el Gobierno Local de Cataluña. La Ponencia (fines de enero de 1986) estaba formada por tres diputados de cada grupo parlamentario, CIU, PSC, PSUC, AP y Esquerra. Más adelante se produjo la fragmentación del Proyecto en cuatro Proposiciones de Ley, que fueron las que se presentaron al Pleno junto a los votos particulares. Las discusiones y los trámites legales, a partir de fines de 1986, las consultas al Consell Consultiu de la Generalitat, la presentación y discusión de enmiendas y las redacciones finales fueron los pasos necesarios para llegar a las sesiones del Pleno del Parlament. El 25 de marzo de 1987 se aprobó la Ley de Régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales (preámbulo, trece artículos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y una disposición final); el día 27 de marzo se aprobó la Ley de Organización Comarcal de Cataluña (preámbulo, cuarenta y siete artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y un anexo); el día 31 de marzo se aprobó la Ley por la que se establecen y regulan Actuaciones Públicas especiales en la Conurbación de Barcelona y en las Comarcas comprendidas dentro de su Zona de Influencia Directa (preámbulo, veintinueve artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales), y el 2 de abril se aprobó la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (preámbulo, trescientos trece artículos, ocho disposiciones adicionales, transitorias y finales).

Para la comprensión del Cuadro III, vale la pena recordar que, en la actual Legislatura del Parlament

CUADRO III  
RESULTADO DE LAS VOTACIONES EN EL  
PARLAMENT DE CATALUÑA

Ley de Competencias de las Dip. Provinc.	VOTOS A FAVOR : 76 (CIU, Esquerra Republic.)
	VOTOS EN CONTRA: 47 (PSC, PSUC, AP, Mixto)
Ley de Organización Comarcal.	VOTOS A FAVOR : 78 (CIU, Esquerra, AP, Mixto)
	VOTOS EN CONTRA: 35 (PSC, PSUC)
Ley Conurbación de Barcelona y zona.	VOTOS A FAVOR : 76 (CIU, Esquerra, Mixto)
	VOTOS EN CONTRA: 37 (PSC, PSUC)
	ABSTENCIONES : 6 (AP)
Ley Municipal y de Régimen Local.	VOTOS A FAVOR : 78 (CIU, Esquerra, AP, Mixto)
	VOTOS EN CONTRA: 35 (PSC, PSUC)

del Catalunya, el Grupo de Convergència i Unió está formado por 75 diputados.

## X. CARACTERISTICAS DE LA NUEVA ORGANIZACION TERRITORIAL

Hay unos hechos clave que caracterizan el nuevo régimen territorial de Cataluña: la consideración de la comarca como ente local, las dudas acerca de su carácter de ente autónomo, cuando se comprueba la amplitud del control que sobre ellas se ejerce desde el Consell Executiu, y la desaparición de la Corporación Metropolitana de Barcelona, que había sido creada en agosto de 1974. Lo que efectivamente caracteriza todas las discusiones mantenidas antes de su aprobación es «la posición de partida inamovible en relación a los resultados apetecidos» defendida por los representantes de la mayoría parlamentaria.

Como ya se ha dicho repetidas veces y señalan varios autores,

«La división territorial elaborada en 1932, y decretada en 1936, era una división para el ejercicio de las competencias propias de la Generalitat y no el marco territorial referente al ejercicio de competencias locales. Este solo hecho en relación con el "mapa", sería suficiente para desvelar, como mínimo, un desconcierto intelectual al respecto».

«La adopción acrítica de la división territorial de 1932 supone, poco menos que un desprecio a la ingente producción teórica y cultural y al debate abierto que se ha desarrollado en este período de tiempo».

«La falta de debate técnico-científico y cultural del conjunto de las leyes territoriales esconde a su vez la inexistencia de una base teórica justificativa de las leyes».

Todavía es pronto para poder extraer consecuencias del funcionamiento e implantación de la división promulgada. Sólo se ha efectuado la consulta previa a todos los municipios prevista en el artículo 4º, apartado 2,a; se ha constituido la *Comissió de Delimitació Territorial* que tiene que informar de todas las alegaciones presentadas por los Ayuntamientos, y se ha disuelto la Corporación Metropolitana de Barcelona cuyas funciones, en parte, serán asumidas por dos Entidades establecidas en la propia Ley.

Pero parece que, del análisis de las cuatro Leyes, pueden extraerse algunas conclusiones:

a) La concentración de poder en manos del Consell Executiu que, si se puede recomendar en unos momentos difíciles de reconstrucción nacional, puede significar, también, la consagración de un jacobinismo exagerado, propio de las naciones en vías de formación, con consecuencias limitativas de la autonomía de los entes de nivel inferior.

b) La coronación de un tipo de conservadurismo tradicional con sus consecuencias en el campo especulativo.

c) La implantación de la jerarquía territorial que no deja de ser una manifestación de las relaciones existentes en una sociedad tradicional arcaica, y se opone a la generalización de las interacciones e interdependencias, generadoras de un proceso de democratización colectiva.

d) Una consideración recelosa frente al dinamismo de Barcelona considerado como fermento extraño, que limita la expansión y la organización de la Ciudad.

En vista de todo lo expuesto, parece que puede afirmarse, con toda certidumbre, que las nuevas Leyes de Ordenación Territorial no recogen los cambios acaecidos en el país desde 1939.

Parece como si se volviese a repetir una vieja suspicacia manifestada en el enfrentamiento entre el mundo rural y el mundo urbano. Barcelona y su entorno, a pesar de la disminución del crecimiento en los años de la crisis, han aumentado 2.280.000 habitantes en lo que va de siglo, lo que representa un incremento del 383%, mientras que el resto de Cataluña, en igual período, ha aumentado 1.221.000 habitantes, lo que representa un 66%. También, en este caso, vale la pena tener en cuenta que, en el resto de Cataluña, se encuentran aglomeraciones que han crecido al ritmo de las mayores concentraciones del sector inmediato de Barcelona al convertirse en centros industriales expansivos: Sabadell, Terrassa, Lleida, Tarragona, la aglomeración de Girona, el Maresme...

Pero lo más importante que olvidan las nuevas Leyes es que los cambios no han sido considerables

CUADRO IV

EVOLUCION DE LA CIUDAD DE BARCELONA Y DE LOS MUNICIPIOS DE SU CINTURON INMEDIATO, 1900-1986

	1900		1950		1986	
	Población	Indice	Población	Indice	Población	Indice
Badalona.....	19.240	100	61.654	300	223.522	1.162
Castelldefels.....	287	100	2.039	703	27.651	9.634
Cornellá de Llobregat.....	2.197	100	11.473	522	85.399	3.887
Esplugues de Llobregat.....	1.057	100	4.318	408	47.682	4.511
Gavà.....	1.825	100	6.860	375	32.210	1.765
Hospitalet.....	4.948	100	71.580	1.446	276.342	5.584
Molins de Rei.....	2.936	100	8.024	273	17.974	612
Montcada y Reixac.....	1.710	100	8.656	506	25.244	1.476
Prat de Llobregat.....	2.804	100	10.401	371	62.668	2.235
St. Adrià de Besòs.....	418	100	10.227	2.446	34.053	8.146
St. Boi de Llobregat.....	5.311	100	10.811	203	71.801	1.352
St. Feliu de Llobregat.....	3.314	100	7.327	221	37.311	1.126
St. Joan Despí.....	1.171	100	2.274	194	23.844	2.036
St. Just Desvern.....	1.101	100	2.931	266	11.590	1.052
Sta. Coloma de Gramanet.....	1.510	100	15.281	1.012	133.517	8.842
Viladecans.....	1.194	100	4.294	359	44.379	3.717
	51.025	100	238.150	466	1.155.187	2.264
Barcelona, ciudad.....	544.168	100	1.280.179	235	1.720.000	316
Total.....	595.193	100	1.518.329	255	2.875.187	483

únicamente en las carreteras, en la aparición de nuevas viviendas o en los emplazamientos industriales, por ejemplo, sino también y especialmente en las ideas.

Hoy, el territorio no es sentido de forma vertical y jerarquizada, sino como un conjunto de entidades iguales que se sienten protagonistas y quieren su reconocimiento. Los municipios, los pueblos agregados, los barrios y las barriadas de las ciudades más grandes, los caseríos dispersos, algunas urbanizaciones, colonias y polígonos se sienten células básicas de la nueva sociedad que se quiere más democrática, células más cercanas al ciudadano, con más posibilidades de agilizar la participación y el control. El problema actual que aún se tiene que resolver no es el de crear entidades mayores, más alejadas del ciudadano, favorecedoras de macrocefalias y de concentración de poder, sino el de fortalecer los municipios para facilitar su protagonismo. En realidad, todos los ensayos de colaboración intermunicipal, de suma de esfuerzos o de mancomunidad hechos hasta ahora, tienden a proporcionar el instrumento participativo y eficaz que necesitan los municipios sin mengua de las competencias locales que les son atribuidas.

La obra de Lluçh y Nel.lo, donde se recoge buena parte de los documentos elaborados durante más de cuarenta y cuatro años como parte del Debate de la División Territorial, enseña el esfuerzo efectuado

para dotar de racionalidad a la discusión, para vaciarla de fantasías voluntaristas y para acercarla a la realidad mediante estudios de alto rigor científico, muchas veces innovadores y ricos en imaginación, lo que no está reñido con un gran afán de perfeccionamiento.

Parece como si este esfuerzo hubiese sido tenido en poco al redactar las nuevas Leyes, porque, en resumen, se ha vuelto a planteamientos obsoletos, sin empuje renovador. También preocupa, hay que decirlo, que la comunidad científica catalana actual, que dispone de una herencia tan rica que se puede considerar precursora en el estudio de las cuestiones territoriales, en general haya permanecido muda ante el rechazo de toda aquella producción, como si, súbitamente, se hubiese embotado su audacia.

El Debate de la División Territorial todavía está vivo. Hay que estudiar detalladamente la realidad. El territorio catalán se tiene que estudiar más, y se tienen que comprender los mecanismos de su funcionamiento y conocer bien cuáles son los obstáculos que se oponen a que el ciudadano, en su marco más inmediato, pueda contribuir a la mejora de la calidad de vida colectiva.

Barcelona  
Noviembre 1987