

La División Territorial de Cataluña

Lluís CASASSAS SIMÓ

Universidad de Barcelona Departamento de Geografía

En la unidad histórica que formó Cataluña, la diversidad y la complejidad de las condiciones fisiográficas, el crecimiento y el desarrollo desigual de las distintas partes del territorio y las desemejanzas en la evolución de los géneros de vida se han unido para establecer y afirmar unos marcos concretos, unas células fundamentales de relación y de intercambio y su correspondiente expresión territorial. De esta forma, y lentamente, cada pequeña unidad se convirtió en un pequeño mundo donde se desarrolló, a la vez, una conciencia de grupo, la idea del arraigo al propio solar, la idea de pertenecer a una unidad superior que daba sentido a la propia existencia de célula menor, y la idea, que apareció más tarde pero no por ello menos profunda, de interdependencia.

En Cataluña, a estas unidades pequeñas se les llamó *comarcas*.

Este es un concepto que apareció hace mucho tiempo y que a partir del siglo XVIII se generalizó tanto en la lengua culta como en la coloquial.

En un principio, cuando en los estudios territoriales dominaban las corrientes naturalistas, cuando se definían las comarcas y se intentaba fijar sus límites, se afirmaba la primacía de los factores físicos. Según la especialidad del autor (geólogo, botánico, climatólogo, edafólogo...), el elemento dominante era uno u otro, pero, en resumidas cuentas, de la definición siempre resultaba una comarca «natural» que, como cualquier otro hecho dado, aparecía invariable e inmutable, estática y permanente.

Más adelante, cuando apareció la crítica del determinismo geográfico absoluto, se introdujeron los elementos humanos que, por naturaleza son variables y contingentes y, lentamente, se abandonó el concepto de comarca «natural» porque se tenía conciencia de que encontrar cosas que siempre están bien y que no deben discutirse es, también, otra forma de determinismo.

Ante la fuerza del ambiente, el hombre reaccionó. Se olvidó aquella actitud estática y de submisión total a las fuerzas físicas de la naturaleza que se consideraban intangibles, y se empezó a dar importancia a los elementos humanos. Desde entonces, la comarca

ya no se consideró únicamente como una síntesis de factores y de elementos naturales sino que, además, empezó a serlo de factores antrópicos, que evolucionan constantemente. En consecuencia, la comarca empezó a contemplarse como resultado de un proceso histórico, como un conjunto de factores humanos, de elementos psicológicos, de elementos culturales, dialectales, jurídicos, económicos, como un espacio en el que tienen lugar tensiones y estrategias diversas. Finalmente, se fue sensible a las interdependencias existentes entre el mundo natural y el mundo social.

Este cambio conceptual llevó a afirmar que si bien es cierto que el hombre crea las cosas y da forma a las cosas y a los paisajes, también es cierto, al mismo tiempo, que hay que tener muy en cuenta los principios en los que este creador se inspira. Esto es muy importante porque se refiere a la situación del hombre de ciencia ante la cuestión de la transformación de la sociedad.

En Cataluña, el cambio conceptual que se acaba de describir, coincidió con la llegada a la dirección del movimiento en defensa de la nacionalidad de la clases medias liberales que ocuparon el lugar que hasta entonces habían ocupado los grupos tradicionales más conservadores. Estos liberales iban a ensayar el establecimiento de una sociedad apoyada en principios de racionalidad y de eficacia.

No es de extrañar, por consiguiente, que desde entonces, también tomase forma un nuevo enfoque, al momento de tratar los problemas territoriales catalanes y de intentar encontrar una solución conveniente para ellos.

Las divisiones antiguas. Sin tratar el modo de ocupación del territorio de los grupos humanos más antiguos, y sin hacer mención de la organización superior feudal, se puede afirmar que, en Cataluña fueron las *veguerías* los entes territoriales que marcaron de forma más profunda la evolución de la sociedad catalana.

Las *veguerías* se fueron formando a medida que iba avanzando la conquista de los territorios que habían ocupado los árabes y al mismo tiempo, se hacía evidente la necesidad de organizar los territorios adquiridos para poder ejercer la administración y la justicia. Estos territorios se encomendaron a unos representantes de los condes que tenían poder para juzgar civilmente y criminalmente y podían dictar leyes y decretos. Estas unidades existían ya en el año 1304 y continuaron durante más de cuatro siglos, aunque experimentaron cambios en su extensión, límites y número.

Una vez establecida la administración borbónica en Cataluña, después de la Guerra de 1714, imperaron principios de uniformización y de racionalización de la sociedad española. Las nuevas divisiones establecidas fueron los llamados *corregimientos* al frente de cada uno de los cuales se impuso la figura del corregidor.

En resumidas cuentas, *corregimientos* y *corregidores* eran unidades territoriales y personajes que se correspondían bastante con las *veguerías* y *els veguers*.

Las divisiones modernas

Después de la Guerra contra las tropas napoleónicas, empezaron los intentos de establecimiento en España de una sociedad distinta de la del Antiguo Régimen y se pensó en establecer una división territorial uniformista que permitiera ejercer con eficacia el control político, administrativo y económico que exigían las clases liberales que iban a ensayar su modelo de sociedad. Después de varios intentos, el mes de noviembre de 1833 se dividió el territorio español en 49 *provincias*. Cataluña quedó dividida en las cuatro provincias todavía existentes y cuyas capitales se establecieron en las ciudades de Barce-

lona, Girona, Tarragona y Lleida (Lérida). Un año después, estas provincias fueron divididas en *partidos judiciales* que eran demarcaciones en las que ejercía la jurisdicción un juez de primera instancia y de instrucción y en las que se establecieron los demás funcionarios que debían consolidar el nuevo sistema liberal.

Como que las capitales de estos partidos se establecieron en lugares donde se reunían mercados tradicionales, resultó que la nueva división no resultó equivocada y reflejó con bastante acierto la estructura básica del país.

Sin embargo, actualmente existe una diversidad considerable de administraciones y muchas instituciones públicas y privadas han adaptado su actividad y su funcionamiento a divisiones territoriales propias que les han parecido más convenientes que las provincias. Ello ha provocado una complicación administrativa y muchas confusiones para los ciudadanos. En general, puede afirmarse que existen divisiones que derivan de la actuación periférica del Estado o que la utilizan (provincias, diputaciones, servicios territoriales autonómicos, cámaras de comercio, confederaciones hidrográficas ...), divisiones que prestan servicios que corresponden a relaciones entre los ciudadanos y los centros, de base periódica, no diaria (distritos notariales, partidos judiciales, centrales telefónicas, comarcas educativas, zonas de cobro de contribuciones...) y divisiones con agrupaciones de núcleos urbanos, para servicios de base especialmente diaria (estafetas de correos, arcipresbiterios de la Iglesia católica, partidos médicos...).

La propuesta de 1936

Políticamente, el concepto de comarca como base territorial del gobierno no aparece hasta el último cuarto del siglo XIX, tanto en la rama conservadora del pensamiento nacional catalán («Bases de Manresa» 1892, Esteve Sunyol...) como en las propuestas formuladas por el movimiento federalista.

Al mismo tiempo, toda la evolución que durante el último tercio del siglo experimentó el concepto de región y el de comarca, en la evolución teórica que experimentaba la geografía, se puede seguir perfectamente en los autores catalanes que trataron estos temas: Font i Sagué, Santaló, Blasi... Tal vez, alrededor de estas tres personas se apoya buena parte de la escuela geográfica catalana posibilista. Fueron autores que facilitaron los trabajos posteriores y que permitieron la fuerza de las aportaciones de las dos personalidades más representativas de aquellas escuelas: Josep Iglésies y, principalmente Pau Vila.

En 1931, el Gobierno catalán autónomo confió a una Comisión que, de hecho, presidió Vila, la elaboración de un mapa en el que se delimitaran las comarcas que tenían que servir para la administración y buen gobierno de Cataluña. Se efectuaron encuestas, comprobaciones, visitas, discusiones, recopilación de documentos, etc. y, finalmente, se propuso la división de Cataluña en 38 demarcaciones. El gobierno aceptó la propuesta, pero la inestabilidad política del período republicano no permitió su promulgación oficial hasta el mes de agosto de 1936. Sin embargo, el triunfo del ejército rebelde, en 1939, supuso el fin de las disposiciones dictadas por el Gobierno catalán y, por consiguiente, la abolición de la división de 38 comarcas.

A partir de aquel momento empezó un trabajo mucho tiempo clandestino, de recuperación, de divulgación y de ahondamiento del estudio de los resultados de la Comisión y del análisis de sus métodos, por parte de geógrafos y aficionados. La propuesta, lentamente, fue siendo conocida y aceptada en sus rasgos principales.

Una nueva visión del territorio

Sin embargo, se iba imponiendo la idea de la necesidad de una revisión impuesta por los cambios que iban ocurriendo: los grandes movimientos migratorios, con una desigual repartición de la población; el refuerzo, el engrandecimiento y la densificación de las ciudades; la difusión de los sistemas urbanos como resultado del vertimiento de los núcleos edificados más allá de los límites municipales; la mejora y la extensión de la red viaria; la aparición de las autopistas; la modificación del sentido y de la intensidad de los flujos; la mejora y la generalización de los medios mecánicos de transportes; la expansión de la industria; la divulgación del uso del teléfono y de otros medios de comunicación a distancia; la transformación del sentido del ahorro, de la concesión de créditos y de la orientación de la política de inversiones; la aparición de un nuevo modo de entender la vida comercial; la especialización de los servicios; el incremento de la accesibilidad a centros menores de relación; el aumento de la exigencia ciudadana de control y de participación en la vida colectiva; un nuevo y fuerte sentido de pertenencia a comunidades de base...

Después de todos estos cambios, la realidad territorial de Cataluña se ha transformado: es mucho más compleja que antes. Por ello, muchos autores han pensado que era necesario efectuar modificaciones a la propuesta de 1936 o, tal vez, replantear toda la cuestión teniendo en cuenta, además, los cambios metodológicos y conceptuales de la geografía.

Con el miedo de olvidar algún autor, tal vez vale la pena citar los trabajos recientes de Alegre, Alemany, Argullol, Ascon, Borja, Cantallops, Casassas, Clusa, Estalella, Lluch, Ribas, Solà-Morales, Solé Sabarís, Soler Riber, Tulla, Vilaseca. etc.

A pesar de las diferencias existentes, hay un rasgo bastante generalizado que va penetrando en el campo de los estudios territoriales: se considera excesivo el número de municipios existentes en Cataluña y se propone la necesaria reducción y la reorganización y racionalización del mapa municipal, mediante fusiones municipales, mediante la mancomunidad de algunos servicios o mediante la creación de nuevos municipios de gran tradición histórica y arraigo popular.

Algunos hechos han sido también tenidos en cuenta: el papel dominador de Barcelona en todos los aspectos y situaciones, convertida en el verdadero centro motor de Cataluña; la aparición de cuatro o cinco áreas nuevas que organizan territorios de no semeja importancia demográfica o económica (Manresa, Reus-Tarragona, Lleida i Girona); la existencia de entidades menores caracterizadas por la realidad de sistemas urbanos definidos en base a principios diversos (económicos, históricos, psicológicos, de interés colectivo...) que son la unidad territorial básica en la organización viva de la Cataluña actual. Casassas y Clusa, que han estudiado este aspecto, dan a dichas entidades menores el nombre de *municipalia*, es decir, conjunto de administraciones municipales.

El debate sobre la división territorial de Cataluña ha sido reemprendido con fuerza, sobre todo a partir del momento de la obtención del Estatuto de Autonomía. Actualmente, el Gobierno de Cataluña tiene presentado un documento de estudio al Parlament catalán en el que se propone la implantación del modelo de 1936. Los autores representantes de

las diversas tendencias que se han expuesto en el presente artículo arguyen en defensa de su tesis: los conservadores a los que no place modificar la situación imperante desde 1833; los que defienden las comarcas de 1936 apoyándose en una legitimidad histórica que otros discuten y en principios tradicionales en la escuela geográfica catalana; los que apelan a los principios imperantes en el campo de la geografía, de la antropología, de la sociología y en la mayor eficacia de los servicios y proponen una modificación o transformación radical. Se ha asegurado que la solución a este problema teórico y práctico se alcanzará durante la actual legislatura del Parlament de Catalunya.

Catalonia's Territorial Partition

By Lluís CASASSAS SIMÓ

University of Barcelona Geography Department

In the historic unity that formed Catalonia, the diversity and complexity of the physiographic conditions, the unequal growth and development at different parts of the territory, and the dissimilarities in the evolution in the ways of life, came together to establish and strength concrete standards. They also lead to the establishment of some fundamental relation and exchange units with their corresponding territorial expression.

In this way, each small unit slowly became a small world developing its own group consciousness. The idea of remaining rooted to their own piece of ground, the idea of belonging to a superior unit which gave a sense of a proper small cell existence and a deep-rooted idea of interdependence, that appeared later.

These small units were called *regions* in Catalonia.

This concept appeared a long time ago, and since the XVIII century, was widely used in cultured and colloquial language.

At the beginning, naturalism predominated in the territorial studies. When regions were determined and their limits were established, the physical factors always had priority. According to the author's speciality (geologist, botanist, climatologist) the predominant element was one or the other, but at the end, the result of the definition was always a «natural» region, that appeared invariably, immutable, static and permanent.

Later on, when the absolute geographic determination criticism appeared, the human elements were introduced. They are variable and contingent by nature, and the concept of the «natural» region was slowly left behind, because another form of determination is to always find things that are right and that can't be contradicted.

Faced with the strength of the environment, people reacted. The static attitude and the total submission to nature's physical forces that were considered intangible were forgotten and they started to give importance to the human elements.

Since then, the region was no longer considered only a synthesis of natural factors and elements, but also started to be the human factors, which were in constant evolution.

As a result, the region was looked upon, as the result of an historic process, as a joint effort of human factors, of psychological, cultural, dialectal, legal and economic elements, as a field where different tensions and strategies took place.

Finally, the existing interdependence between the natural and the social world was noticed. This conceptual change led to the affirmation that while it's true that man creates things, and gives form to things and sceneries, it's also true that at the same time, we have to look at the principles that inspire this creator. This is very important because it refers to the situation of the scientists before the transformation of society takes place.

The conceptual change just described, in Catalonia coincided with the arrival of the movement defending nationality, that came from the liberal middle-class took the place occupied until then, by traditional and more conservative groups. These liberals were going to try establishing a society based on the principles of rationality and effectiveness.

In consequence it's not surprising to find a new focus regarding the treatment of the catalonian territorial problems, and the intention to find a convenient solution for them.

The antique divisions

Without mentioning the occupation of the most antique territory of human groups and the superior feudal organization, it can be said that, in Catalonia the lowlands of the plain were the territorial entities that most deeply marked the evolution of the catalonian society.

The lowlands of the plain were formed as the conquest of the territories took place which the arabs had occupied. At the same time, the need to organize the acquired territories was evident so that justice and administration could be exercised.

These territories were entrusted to some of the representatives of the Counts, that had the power to judge in civil and criminal matters, and could dictate laws and decrees. These units existed in 1304 and continued for more than four centuries, experimenting changes in their extension, limits and numbers.

After the war of 1714, when the Bourbon administration was established in Catalonia, uniformization and rationalization principles ruled the spanish society.

The new established divisions were called *Corregimientos* (Reformed Divisions). Each one of them was in charge of a chief magistrate.

Summarizing, Reformed Divisions and chief magistrates were territorial units and personages that corresponded with the lowlands of the plain and the lowland farms.

The modern divisions

After the war against the napoleonic troops, there were attempts in Spain to establish a society different from that of the Antique Regime. It was thought that a uniform territorial division which allowed the efficient exercise of the political, administrative and economic control demanded by the liberal classes, could be established. The liberal classes wanted to put their model of society into practise.

After various attempts, the spanish territory was divided in 49 *provinces* in November of 1833.

Catalonia was divided into the four provinces which still exist. Their capitals were established in the cities of Barcelona, Girona, Tarragona and Lleida (Lérida). One year after, these provinces were divided into *judicial parties* that were demarcations where a magis-

trate of 1st. petition and court proceedings exercised his jurisdiction, and where the other office-holders had to consolidate the new liberal system.

The parties capitals were established in places where traditional markets were established. The new division was not wrong and reflected with success the country's basic structure.

However, there now exists a considerable diversity of administrations, and many public and private institutions that have adapted their activity and functioning to their own territorial divisions. This is more convenient for them rather than adapting to the provinces. This has provoked an administrative complication and many confusions for the citizens. In general it can be affirmed that many existing divisions proceed from the state's periferic performance, or that use its (provinces, committees, autonomic territorial services, commerce chambers, hydrographic confederations) divisions that serve dealings between citizens and centers on a periodic base, not every day (notarial districts, judicial parties, telephone exchange, educational areas, contribution payment areas...) and divisions with urban nucleus agrupments for every day services (mail service, Catholic Church's Archpriesthood, medical units).

The 1936 proposal

Politically, the concept of regions as a territorial base of the government does not appear until the last third of the XIXth century. On the conservative side of the catalan national thought («Bases de Manresa» 1892, Esteve Sunyol) and also in the proposals from the federalist movement.

At the same time, in the last third of the century the entire evolution, the concepts of region and district had, as well as in the theoretical evolution of geography, can be followed in the works of the catalan authors who wrote about it: Font i Sagué, Santaló, Blasi... Maybe a good part of the catalonian geographic school is based around these three persons. They helped the posterior works and allowed the strength of contributions from the two most representative personalities of those schools: Josep Iglésies and mainly Pau Vila.

In 1931, the Catalonian Autonomous Government, confided the elaboration of a map with the limited regions, that would help the administration and a good governing of Catalonia, to a comission presided by Vila. Finally, after inquiries, documents, summaries etc. the partition of Catalonia into 38 demarcations, was proposed. The political instability of the republican period didn't allow the official announcement until august of 1936. However, the rebel army's triumph in 1939 ended the catalonian government's disposals and abolilshed the division of 38 regions.

Since then, geographers and amateurs started a work of recuperation, circulation and a thorough study of the results of the Comission, and the analysis of its methods. The proposal was slowly known and accepted in its main features.

The new territorial divisions

However the need for a review was imposed due to som changes that were taking place: the massive migratory movements with an unequal distribution of the population, the growth and development of the cities with a high density of population, the difussion or

urban systems due to the edification of village settlements out of the municipal limits, the improvement and extension of the routes, the appearance of highways, changes in the sense and intensity of flows, the improvement and generalization of the mechanical means of transportation, the industry's expansion, the spreading of the use of telephone and other long distance communication media, the transformation of the sense of savings, the grants in credits and the new investments policy; the appearance of a new way of understanding commercial life, the specialization in services, the increment in the approach to minor relation centers, the increasing demand from the citizens to control and participate in the collective life, a new and strong sense of belonging to base communities.

After all these changes, Catalonia's territorial reality has been transformed. It's much more complex. This is why many authors have thought of the need to modify the 1936 proposal. Maybe even reopen the whole thing keeping in mind the geographical changes in methods and concepts.

In fear of forgetting some author, maybe it's worth mentioning the recent works of Alegre, Alemany, Argullol, Ascon, Borja, Cantalops, Casassas, Clusa, Estalella, Lluch, Ribas, Solà-Morales, Solé Sabarís, Soler Ribes, Tulla, Vilaseca, etc.

Even though there are many differences, there is a generalized characteristic penetrating in the field of territorial studies: the number of existing municipalities in Catalonia is excessive. The need for a reduction, reorganization and rationalization of the municipal map is proposed, through municipal unions, the joining of some services or through the creation of new municipalities of great historic tradition and popular settlements.

Some facts have also been considered: the dominant role of Barcelona in all aspects and situations, as the real engine center of Catalonia. The appearance of four or five new areas that get territories organized, thought not so important in economy or demography (Manresa, Reus, Tarragona, Lleida and Girona). The existence of minor entities characterized by the reality of defined urban systems based in different principles (economic, historic, psicologic, of communal interest) that are the basic territorial unit in the real organization of the present Catalonia (Prof. Casassas and Clusa).

The debate over Catalonia's territorial division has been started again with strength mainly after obtaining the Autonomy Statute. Now the Catalanian Government has presented a study document to the Catalanian Parliament, proposing the introduction of the 1936 model.

The authors representing the diverse tendencies have argued defending their thesis: the conservatives who don't like modifying the situation existing since 1833, the group defending the 1936 regions based on a historic legitimacy and on the traditional principles of the Catalanian Geography School: the ones that appeal to the principles ruling the fields of geography, antropology, sociology and the major efficiency in services, that propose a radical modification or transformation. It has been assured that the solution to this theoretical and practical problem will be found during the present legislation of the Catalanian Parliament.