

# Hacia unos nuevos principios de ordenación territorial de base municipal en Cataluña\*

por LLUÍS CASASSAS i SIMÓ

## Palabras clave:

*área metropolitana; ciudades; escalones territoriales; municipalita; municipio; relaciones de base diarias; sistema urbano; subsistema metropolitano.*

La preocupación sobre la división territorial de Cataluña ha estado, desde tiempos remotos, como se demostrará, en el pensamiento de los geógrafos, de los municipalistas y de los administrativistas catalanes. Hoy, esta preocupación se centra en determinar si la división en treinta y ocho comarcas y en nueve regiones definidas por la *Ponència* y aprobada por la Generalitat en los años treinta son, en estos momentos de renovación nacional, las unidades territoriales más adecuadas para la nueva administración catalana. El esclarecimiento del tema ha llevado a la necesidad de buscar nuevos enfoques que permitan efectuar la síntesis dialéctica necesaria entre los planteamientos teóricos y la realidad actual.

## Geografía y estudios territoriales

No hay duda de que el pensamiento geográfico conduce hacia una visión concreta del mundo y hacia una interpretación de las relaciones existentes entre los hombres y sus respectivos ambientes. Por consiguiente, el pensamiento comarcalista de Cataluña no puede descansar sólo en unos precedentes más o menos lejanos, surgidos de una realidad muy distinta de la actual y de unas coordenadas intelectuales necesariamente opuestas a las de hoy, lo que podría conducir a unos resultados erróneos. Además, tener el pensamiento acostumbrado es, en todos los campos, y, por consiguiente, también en el de la geografía, una actitud no científica. Es preciso, aunque a menudo pueda resultar una actitud penosa, poner en duda las cosas más

\* Este artículo está basado en el análisis de la realidad físico-territorial de Cataluña y de los ámbitos territoriales para la gestión de las competencias públicas, que, por encargo de la Fundació Jaume Bofill de Barcelona, el autor efectuó conjuntamente con el economista Joaquim Clusa (véase bibliografía adjunta).

sólidas y respetadas, porque es la única actitud científica, la única generadora de nuevas ideas.

Ante las cuestiones de ordenación territorial, algunas veces, tal como se ha dicho, se insiste en la antigüedad de los primeros autores catalanes que se dedicaron al tema. A este respecto se recuerdan algunos nombres sobresalientes: Pere Gil (*Historia Natural de Catalunya*, 1600), Onofre Manescal (*Sermó, vulgarment anomenat...*, 1602), Andreu Bosch (*Títols d'honor de Catalunya, Rosselló i Cerdanya*, 1628), Esteve Corbera (*Catalunya il·lustrada*, 1628), etc.

A esta relación se podrían añadir los trabajos de Narcís Feliu i de la Peña (*El Fénix de Cataluña*, 1683; *Anales de Cataluña*, 1709), los de Josep Aparici (*Descripción y planta del Principado de Cataluña*, 1708-1720) y otros, que confirman la persistencia de una larga tradición.

Es evidente, por tanto, la existencia de un pensamiento geográfico catalán y de una escuela geográfica catalana identificados por su interés por las cuestiones territoriales, interés favorecido y avivado por la realidad de un ambiente propicio y sensible a dichas cuestiones territoriales. Limitar el interés geográfico a la descripción y conocimiento de los citados autores sería querer encerrar en límites estrechos el curso de la investigación actual.

Se ha de tener en cuenta cuál era el ambiente general de la sociedad en el momento de la eclosión del pensamiento comarcalista, principalmente a partir de mediados del siglo XIX, cuando el enfoque del problema va adquiriendo, lógicamente, unos más acusados tintes de modernidad.

De una parte, la cultura y la política, en toda Europa, estaban presididas por la expansión del sentimiento nacionalista, que había generado un avivamiento de los estudios de geografía y la renovación de los métodos de enseñanza.

Cataluña no fue una excepción y parece que sus dirigentes quisieron inculcar el patriotismo y el amor al país a los jóvenes y a la población en general, enseñándoles la realidad física y humana del país. La frase «el nacionalismo engendra problemas geográficos» fue escrita por uno de los principales teóricos del nacionalismo político catalán.

Además, el retorno de la Universidad a Barcelona, todo el cúmulo de inquietudes del Romanticismo y de la Renaixença, primero, y del Modernismo y del *Noucentisme*, después, el conjunto de aportaciones históricas y de la realidad del momento hechas por el excursionismo científico, el conocimiento de las doctrinas evolucionistas y del subjetivismo filosófico, la contribución de las nuevas ciencias humanas, la historia, la sociología, la etnología, etc., todo coadyuvó a la consolidación del pensamiento geográfico en su vertiente comarcalista, al favorecer la investigación acerca de las raíces del pueblo catalán y de sus formas de organización más genuinas.

Durante todo este período, tiene lugar en Cataluña un esfuerzo considerable para dar contenido científico a las propuestas de división territorial frente a la entonces todavía reciente división provincial de 1833, que consagraba el principio del rompimiento de la unidad histórica de Cataluña al imponer el entendimiento directo de cada una de las cuatro provincias con Madrid. La crítica de la división provincial de Xavier de Burgos, de hecho, fue general en toda España y se combatió desde todos los horizontes. Merece la pena recordar, entre otras opiniones adversas, el proyecto de división territorial de Luis Mallada (1881) y las sesiones de trabajo que, a tal efecto, había dedicado el año anterior la Sociedad Geográfica de Madrid.

En Cataluña, frente al concepto artificial de las provincias se fue estructurando el concepto de comarca, entendida como una demarcación natural. Así, a partir de mediados del siglo XIX, aparece un conjunto de autores que discuten acerca de las

comarcas desde distintos puntos de vista: historiadores, juristas, botánicos, peritos agrarios, climatólogos... Todos ellos rehusaban por artificiosa la división provincial de 1833 y la de los partidos judiciales de 1834, a pesar de que éstos, tanto por su extensión, por su relación más estrecha con los problemas del territorio, como por la vinculación de estos territorios a las ciudades menores que habían sido convertidas en sus cabezas rectoras, eran entidades que se acercaban mucho más al concepto tradicional y popular de la comarca.

Más adelante, ya a principios del siglo XX, aparece en el pensamiento comarcalista una orientación político-administrativa. Era el momento en que las clases medias liberales habían tomado en sus manos la dirección del movimiento nacionalista de Cataluña, dando un nuevo impulso a la normalización de la cultura catalana. Era el momento de la fundación del Institut d'Estudis Catalans, de la generalización de las becas para ampliación de estudios en el extranjero, de la incorporación a las corrientes musicales, literarias, artísticas y filosóficas europeas, de la difusión de las bibliotecas populares, de la normalización de la lengua, de la relación con los círculos de la Institución Libre y de la introducción de reformas en la docencia, en los enfoques metodológicos, en la educación permanente, etc. En este momento, también, se intentó la consolidación de un movimiento cooperativista y sindicalista autóctono.

No debe extrañar, por tanto, que los estudios geográficos y territoriales adquirieran el favor de los nuevos centros dirigentes y que, junto a los tratados geográficos, muchos de ellos presentados, explícitamente «per a us de les escoles catalanes», se intensificaran los estudios territoriales de clara intencionalidad político-administrativa y de planificación de las actividades económicas y sociales.

En esta línea, que había recibido forma concreta con las *Bases de Manresa* (1892), se encuentran, entre otras obras anteriores, el proyecto de *Constitució provisional de la República Catalana*, aprobado en la «Assemblea Constituent del Separatisme Català» (La Habana, 1928), el *Regional Planning* de los hermanos Rubió (1932) y, ciñéndose al campo estricto del presente artículo, las conferencias de la *Casa del Vallès* de Barcelona (1930) sobre el problema comarcal de Cataluña, entre las que figuraba, como claro exponente de esta tendencia, la conferencia de Pau Vila, que cerró el ciclo, sobre *Una divisió de Catalunya en comarques*.

## La Ponència de la Generalitat

Todos estos trabajos, que pueden ser considerados como los precedentes inmediatos de los de la *Ponència* de la Generalitat republicana y a los que pueden añadirse los de Cèsar August Torres, Pagès i Rueda, Pere Blasi, Miquel Santaló, Moliné i Brasés, etc., cierran el primer gran período de la geografía en Cataluña —período que algún autor ha llamado «asintético»— y sirven de puente hacia la nueva etapa de apertura y de plenitud.

Sin desconocer las diferencias que existen entre estos trabajos debido a la diversidad del carácter y profesión de sus autores, así como a las circunstancias en que cada uno fue elaborado, todos tienen un nexo común: representa la aportación al pensamiento geográfico comarcalista de autores pertenecientes a los grupos intelectuales de la clase media liberal, la cual se había impuesto sentar los fundamentos ideológicos de la futura Cataluña. Ya se sabe que las decisiones personales a menudo son preparadas por la formación individual, social y cultural, y esta formación impone un filtro al pensamiento. Evidentemente, dentro del marco de libertad que carac-

terizaba a esta generación, los autores no dejaban de estar condicionados por un cierto ambiente y por unos principios generales aceptados, hecho que, con toda lógica, repercutió en sus respectivas producciones.

Entonces, la comarca empieza a entenderse como un espacio polarizado, cuyo centro es una localidad-mercado, de la que irradia un modo de vida, un sello determinado, y a la que confluyen, de todo su entorno, las energías, los capitales, los excedentes de población y otros flujos diversos. A la vez, estos espacios empiezan a ser considerados como los instrumentos de la vida administrativa del país.

La extensión de la comarca era apreciada en función del esfuerzo que debía efectuarse para recorrerla —se vivía en plena economía del carro— y se estimaba la necesidad y conveniencia de que se pudiese ir y volver en un día desde cada pueblo de una demarcación a su capital. De ello se deducía un mapa ideal condicionado por el valor dado a cada localidad, en el que se aceptaba una jerarquía urbana establecida de modo muy acorde con la jerarquía social imperante, lo que fue respetado por los autores.

En este contexto se enmarcan las elaboraciones teóricas de la *Ponència* y sus investigaciones prácticas.

En la citada ponencia, nombrada por la Generalitat en octubre de 1931, figuraban personas que se habían distinguido por su dedicación a los estudios comarcales: Pau Vila, Josep Iglésies, Antoni Rovira i Virgili, Miquel Santaló, Felip Solé, Pere Blasi, etc. Eran geógrafos, historiadores, juristas o maestros de escuela. Sujetándose a una metodología, previamente fijada, que se fundaba en un análisis de las divisiones territoriales anteriores, en la discusión acerca del papel que desempeñaba en aquel momento la ordenación en partidos judiciales, en el conocimiento de los mercados semanales vigentes, en el papel de las comunicaciones, en el estudio de los últimos censos, en las visitas efectuadas a los lugares que se estimaban conflictivos y en las entrevistas que en ellos se mantuvieron con personalidades relevantes, se procuró alcanzar una visión de la realidad catalana lo más cercana posible.

A pesar de todo, no debe olvidarse que el ejercicio efectuado por los ponentes, debido a los términos mismos del encargo recibido, tendía a encontrar las unidades idóneas para que, «una vez aprobado el estatuto autonómico de Cataluña, se pudiese dar la estructuración demarcativa más apropiada a sus necesidades y conveniencias», es decir, buscar las unidades que sirvieran a la organización social vigente y a la concepción del espacio que sus círculos dirigentes tenían.

Conviene recordar que la solución propuesta por la *Ponència* y más tarde promulgada por la Generalitat tenía unas claras motivaciones político-administrativas, tal como en su justificación manifestaba la propia *Ponència* («conviene que el Plan se ciña tanto como sea posible a las comarcas naturales, históricas o económicas, sin pretender, sin embargo, una precisión comarcal, ya que ésta sería una tarea científica de larga preparación, más apropiada a una actividad académica que, tal vez, resultaría sin utilidad práctica»), y tal como recordó posteriormente Solé Sabarís en su intervención en la reunión de la Seu de 1976 («la división propuesta tenía una finalidad puramente administrativa y, por tanto, tenía por objetivo obtener unas unidades territoriales de magnitud y número de habitantes adecuados a la función que tenían que cumplir; en consecuencia, no tiene nada de particular que la división territorial propuesta no se ajustase estrictamente en algunos casos a la división geográfica exacta, al ser, ante todo, un hecho social, producto, por consiguiente, de la creación humana, dinámica y variable en el tiempo, y no una creación inmutable de la naturaleza»). Cabe recordar, en efecto, que el propio Pau Vila ya había escrito que «no hay ninguna comarca inmutable. Evitemos seguir la búsqueda de un continente de-

terminado, cuando está comprobado que éste cambia de forma a lo largo del tiempo. Al fin y al cabo, a las comarcas les dan formas los hombres» (Pau Vila, 1930).

No es el motivo de este artículo describir pormenorizadamente los trabajos de la *Ponència*, pero para su comprensión conviene tratar con cierto detalle los resultados de la encuesta que fue dirigida a todos los Ayuntamientos de Cataluña. Sabido es que, en noviembre de 1931, la *Ponència* les había formulado tres preguntas, de las cuales, en este comentario, conviene recordar las dos primeras:

1. ¿A qué comarca pensáis que pertenece vuestro pueblo?
2. ¿A qué mercado vais principalmente?

Las respuestas fueron consideradas «desorientadoras» por la *Ponència*, tal vez por la confusión conceptual que existía entre administración local y administración periférica de la Generalitat. Esta confusión suponía la existencia de demarcaciones de extensión relativamente grande para poder ejercer las funciones centrales, pero no excesivamente, para que fuera posible dirigir las eficazmente desde su capital.

De acuerdo con las respuestas recibidas a la primera pregunta, aparecían nombradas ciento dieciocho comarcas. Las respuestas a la segunda pregunta ofrecían ochenta y siete áreas de mercado. Los mapas elaborados de acuerdo con dichas respuestas, como resultado de discusiones habidas entre los ponentes sobre delimitaciones y agregaciones, presentaban, después de ser solucionadas diversas diferencias de apreciación, un curioso aspecto tildado por Vila de «despedazado e incongruente». Aparecían, como áreas comarcales, además de las presididas por las cabezas de partido judicial y por otras ciudades notables de tradicional peso en Cataluña, una serie de entidades que no figuraban en los mapas comarcales habituales: Ribera de Sió, Vall d'Àger, Conca de Meià, Flamicell, Vall de Ribes, Guillerics, Vall d'Àneu, Baix Segarra, etc. Y, como sede de mercados concurridos, poblaciones sin una tradición comarcalista: Artesa, Isona, Gerri, Pont de Suert, l'Espluga, Santa Coloma de Queralt, Sant Celoni, Torroella, Sallent, Guissona, etc.

La *Ponència*, que había reconocido «el concepto de absoluta vaguedad que domina respecto al nombre comarcal y respecto al concepto de comarca en la mayoría de las tierras catalanas», pensó que la abundancia de nombres, realmente desconcertante, tal vez se debía «al desbarajuste introducido por ciertos escritores comarcalistas que establecieron nomenclaturas sin conocer suficientemente el país o bien con finalidades demasiado subjetivas». Pero, en realidad, y vista la evolución posterior que ha reforzado muchos de estos ámbitos menores, es lícito preguntarse si los números obtenidos por las respuestas a la encuesta no reflejan una realidad muy cercana a la auténtica estructura territorial, humana y económica de Cataluña.

Los criterios que la *Ponència* siguió en sus trabajos fueron los siguientes:

- conveniencia de establecer el número más pequeño posible de demarcaciones a efectos de economía en el gobierno. En esta formulación queda explícita la indecisión antes dicha entre administración local y administración periférica de la Generalitat;
- conveniencia, que no fue seguida rígidamente, de que se pudiese ir y volver en un día desde cada pueblo de una demarcación a su capital respectiva, necesidad lógica, porque se vivía, todavía, en plena economía del carro;
- búsqueda de un cierto equilibrio entre las poblaciones de las demarcaciones, compensando las posibles diferencias poblacionales con una mayor extensión, criterio que no pudo ser se-

guido totalmente al contacto con la realidad (Arán, 6.800 habitantes; Segrià, 94.100; la Noguera, 49.700; Solsonès, 11.700; Garrotxa, 42.600; Maresme, 96.000, etc.);

- intento de reducir al mínimo los trastornos que la nueva división pudiese ocasionar a los centros de unidades territoriales vigentes. Es decir, se respetó la división en partidos judiciales efectuada en 1834 por los liberales españoles con un afán de uniformizar la corona.

A pesar de todos sus inconvenientes, el proyecto, promulgado en agosto de 1936, reconoció la existencia de treinta y ocho demarcaciones comarcales agrupadas en nueve regiones. Representó la elaboración científica más rigurosa efectuada hasta aquellas fechas en el campo de la organización territorial, una aportación teórica nueva e importante y un conocimiento de la realidad especialmente detallado. El proyecto, además, fue aceptado de modo casi general y fue defendido con vigor por la totalidad de la población catalana durante los años de represión que siguieron a la guerra civil.

Sin embargo, ya desde un principio, se formularon reservas por parte de algunas poblaciones que se habían visto privadas de sus «derechos comarcales» por la nueva división. Nacieron así una serie de contenciosos que el tiempo no ha resuelto y que, al contrario, las nuevas condiciones sociales y económicas que se iban creando no han hecho más que agravar. Entre los contenciosos que más han sido aireados pueden citarse los de Banyoles, Moià, Prats de Lluçanès, Mollerussa, Artesa, Ulldecona, la Granadella, Calaf, Santa Coloma de Queralt, Guissona, la Pobla de Segur, Besalú...

Varios autores —juristas, geógrafos, economistas, historiadores, arquitectos, ingenieros...— han tratado de resolver los problemas de la división territorial «actual» de Cataluña. Entre ellos pueden ser citados Enric Argullol, Joaquim Clusa, Enric Lluch, Manuel Ribas i Piera, Albert Serratosa, J. A. Solans, Manuel Solà-Morales, Lluís Solé i Sabarís, Joan Soler, Josep M.<sup>a</sup> Vilaseca y otros, que han ofrecido respuestas no siempre coincidentes y, muchas veces, contrapuestas.

La diversidad de criterios de dichos autores, que no ha impedido mantener intacto, en todo momento, el respeto por la obra de la *Ponència*, quiere decir que no existe una idea clara en relación con la adecuación de los trabajos de la *Ponència* a la realidad.

En este sentido merece la pena prestar atención a la situación actual y, tal como se decía al principio del presente artículo, tomar parte en la discusión actual sobre la división territorial de Cataluña.

### Una nueva visión del problema

Parece que, actualmente, hay una gran mayoría de autores (los cuales cuentan, además, con el apoyo del sentimiento popular) que rechazan la división provincial y, a pesar de que la Constitución española y el mismo Estatut de Cataluña reconozcan las provincias como entidades de administración local de segundo nivel, estiman que su supresión sería beneficiosa para la buena marcha general de la administración en Cataluña. Además, también, la casi totalidad de los autores reconoce que los cambios acaecidos en Cataluña después de los trabajos de la *Ponència*, es decir, después de la guerra civil, imponen una nueva división o, por lo menos, una revisión de la que tuvo lugar entre 1932 y 1936, de sus principios teóricos, de sus principales anomalías.

Las circunstancias histórico-sociales que crearon la sociedad del tiempo de la *Ponència*, así como las que crearon la sociedad que siguió a la guerra civil, son los artífices de los cambios que se operan en la organización territorial de Cataluña, cambios que deben ser estudiados.

En Cataluña, el paso de la ciudad antigua a la sociedad industrial siguió un proceso que puede considerarse normal en la Europa occidental. A raíz de la llamada Revolución industrial, se experimentó un incremento de las actividades secundarias. Las nuevas redes de ferrocarriles y la modernización y perfeccionamiento de la red de carreteras aumentaron la eficacia de los transportes. Además, la generalización de la información y el establecimiento de nuevos medios de comunicación, tales como el teléfono y el telégrafo, permitieron un cambio total en las actividades terciarias, favoreciendo su dispersión territorial.

La parte de la población activa que permanecía en la tierra fue disminuyendo, y su excedente se concentró cerca de los puertos, a lo largo de los ríos que siempre habían tenido en sus orillas una actividad fabril y en las ciudades-mercado mayores. Éstos fueron los puntos en los que, principalmente, se localizó la actividad secundaria.

Cuando terminó este proceso, cuyos efectos estudiaría la *Ponència* de la Generalitat, el mundo tradicional catalán había desaparecido, y era otra Cataluña la que empezaba su desarrollo, centrado, en un principio, en unas ciudades fortalecidas por el arribo de los excedentes de la población rural y en las que se iniciaba una diversificación y un aumento de los servicios, a la vez causa y efecto del engrandecimiento urbano.

Después, este nuevo papel de las ciudades, la mayoría de las cuales ya eran centros importantes en la Cataluña del siglo XVIII, conllevó el fortalecimiento de sus áreas respectivas. Consecuencia de ello fue el aumento progresivo del poder de las comarcas durante el siglo XIX y del peso del sentimiento comarcalista y rural en la política de Cataluña, fundamento de lo que se conoce con el nombre de *pairalisme*. Este aumento de influencia y de poder de los sectores rurales hizo que la geografía regional clásica en Cataluña llegase a considerar las comarcas —como acació en el pensamiento clásico acerca de la región— como unidades permanentes y «naturales e históricas» y desconociera o quisiera olvidar que, como producto del quehacer humano, son unidades variables y contingentes. Pero la guerra civil española del siglo XX y la nueva sociedad catalana formada a partir de la posguerra provocó otros cambios de gran repercusión territorial.

La crisis agraria, endémica en el campo español, agravada por la incapacidad de los gobernantes del momento y por la entrada de la técnica en el campo (mecanización, motorización, electrificación, adopción de abonos y plaguicidas, introducción de métodos de organización capitalista), provocó el despoblamiento del mundo rural y, por lo tanto, la desertización de grandes sectores del campo, sin excluir el catalán.

Además, la mejora notable de la infraestructura viaria, la generalización de los medios motorizados en las comunicaciones, el perfeccionamiento y generalización del transporte de la energía eléctrica, la difusión del teléfono, que evitaba desplazamientos engorrosos, y de otros medios de información provocaron la dispersión de la industria catalana y la desaparición de su vieja sujeción territorial a las fuentes próximas de energía y de suministro de primeras materias, y concentró, básicamente, la población en las ciudades, donde, además, tenía lugar todo el proceso inherente a las economías externas.

En Cataluña, sin duda, el cambio territorial más importante de estos últimos decenios ha sido el aumento de la separación —económica, poblacional, de dinamismo, de inversiones— entre las áreas rurales en proceso de desertización y las aglomeraciones urbanas, de las que es paradigma la congestión de las áreas metropolitanas.

En esta nueva Cataluña, como aparente contrasentido con lo hasta ahora descrito, va desapareciendo el contraste sociológico entre los habitantes de la ciudad y

los habitantes de las zonas rurales, al uniformarse la educación, las fuentes de información y del ocio, las formas económicas apoyadas en el creciente poder de la banca y de las entidades de crédito.

### Ciudades y territorio

Parece que no puede ser discutido —las más recientes investigaciones lo confirman— que toda esta evolución de la sociedad catalana ha multiplicado el número y el poder de los centros medianos, y reducido el de los que hasta tiempos cercanos habían ejercido el control de muchos sectores comarcales.

Tampoco se puede olvidar, en esta revitalización de los núcleos menores, el papel desempeñado por la extensión y nueva profundidad de la curiosidad cultural, que ha dirigido un cúmulo de energías hacia el conocimiento de las raíces de los agrupamientos humanos primarios, que son, siempre, los más cercanos.

O sea, que, casi al final del proceso que lleva a Cataluña hacia la nueva sociedad postindustrial, la estructura de la sociedad catalana se fundamenta en unos «escalones territoriales» claros: municipios menores en vía de desdoblamiento; capitales menores o de entorno en vía de engrandecimiento relativo; viejas capitales comarcales que pierden su papel dirigente y dominante; ciudades mayores consolidadas, en las que se concentra una gran diversificación de servicios; área metropolitana central. El proceso que ha llevado a esta situación no es anómalo, ni puede extrañar que se haya efectuado en esta época, porque, si la diversidad de las formas de la organización del espacio va ligada estrechamente al nivel técnico de las civilizaciones, la nueva época, caracterizada por cambios tecnológicos fundamentales y vertiginosos, ha de comportar una nueva organización territorial diferente de la de anteguerra.

Si hasta fechas recientes se podía considerar que la ciudad tradicional catalana era un núcleo compacto de elevada terciarización y artesanía en estrecha relación jerárquica e interdependiente con unos núcleos menores extendidos por todo el territorio comarcal, en el que es fundamental el papel de capitalidad desempeñado por el lugar central, actualmente, debido, sobre todo, a la difusión de la industria y de los servicios, a la mejora de las comunicaciones y al aumento de la movilidad, lo que en realidad existe es la ciudad discontinua, distribuida por el territorio, que no respeta términos municipales y divisiones administrativas. En estos «sistemas urbanos» actuales tienen un valor decisivo los principios de accesibilidad, de relación entre la residencia y el lugar de trabajo y de articulación entre los diversos centros de población según el grado máximo de afinidades comunes.

Los sistemas urbanos de Cataluña, definidos por la existencia de una ciudad central de por lo menos cinco mil habitantes, o de dos contiguas que sumen la indicada cifra, y por la existencia de una relación significativa de residencia-trabajo, se hallan ubicados alrededor de Barcelona, a lo largo de la costa, de los cursos fluviales «tradicionales» y de la carretera nacional número II, en su tramo al oeste de Igualada, y son los centros de concentración y de difusión del modo de vida urbano. Ellos, en conjunto, aglomeran más del 92 % de la población de Cataluña.

Al lado de estos sistemas urbanos típicos, en los que existe un núcleo de población importante, se encuentran sistemas urbanos sin centros claros, entidades territoriales definidas por motivos históricos y psicológicos, tales como el Lluçanès, el Moianès, la Vall de Camprodón, la Muntanya de Prades...

Finalmente, se pueden detectar unas áreas, muy abundantes en Cataluña, en que no existe una clara vinculación con ningún centro concreto, las cuales no han lle-

gado a estructurarse territorialmente. Si se siguiera un criterio semejante al de la *Ponència*, estas áreas serían incorporadas al área comarcal más cercana, pero la realidad actual aconseja no adjudicárselas debido a la lejanía del centro director, debido a cuestiones de accesibilidad y a la ausencia de relaciones de base diaria, y, en cambio, aconseja conferir a estas áreas menores una individualidad. Sería el caso de Guissona, de la Poble de Segur, de Hostalric, del Brugent, de la Comunidad del Ges, etc., que tienen centralidades compartidas o en las que puede ser clara la ausencia de una centralidad indiscutida.

Por encima de estos casos diversos de sistemas urbanos se ha podido comprobar que el territorio catalán está formado por las áreas de atracción de cinco grandes ciudades que organizan territorios de diversa entidad geográfica y de diversa estructura económica, pero que deben considerarse de estructura jerárquica similar. Estas áreas son las de Lleida (Lérida), Tarragona-Reus, Gerona, Manresa y, evidentemente, el área metropolitana de Barcelona. Son polos en los que se concentran servicios administrativos, redes de comunicación y de información, centros de ubicación de todos los servicios, funciones y competencias que caracterizan a una sociedad moderna.

### Nuevas soluciones

Por todo lo dicho, se puede afirmar que la tradicional pirámide urbana de Cataluña (municipio-capital comarcal-capital de región-capital metropolitana), que había definido en todos sus detalles la *Ponència* en los años treinta, ha desaparecido. Ahora hay municipios abandonados y otros en regresión; capitales de comarca con sus funciones organizadoras en pleno debilitamiento; capitales de *rodalia* (entorno de ámbito subcomarcal, según la *Ponència*) en pleno afianzamiento; capitales regionales en expansión; centros metropolitanos incipientes (el de Tarragona-Reus y, tal vez, el de Gerona-Costa Brava); algunos centros comarcales tradicionales y un vértice indiscutible, el área de Barcelona, con un papel algunas veces considerado avasallador.

Por tanto, no existe una sola organización territorial. Actualmente el territorio es de estructura diversa y complicada. Tal vez se podría resumir del modo siguiente:

a) subsistemas metropolitanos	3.350.000 hab. (55,3 %)
b) sistemas urbanos claros	2.230.000 hab. (36,9 %)
c) ámbitos sin centros claros	220.000 hab. (3,8 %)
d) territorios de estructura comarcal tradicional (sistema de la <i>Ponència</i> )	240.000 hab. (4,0 %)

De la observación de las cifras anteriores y de todo lo que hasta ahora se ha venido formulando se desprende que no parece oportuno querer generalizar, para todo el territorio catalán, un modelo o sistema de organización territorial, que en su forma actual engloba menos del cinco por ciento de la población catalana, que además no haría sino consagrar las tendencias actuales y el injusto modelo de desarrollo poblacional hasta ahora imperante y que no resolvería los contenciosos que dejó planteados la solución dada por la *Ponència* de la Generalitat.

A pesar de sus méritos teóricos y de la legitimidad histórica conquistada en los últimos decenios, la solución de la *Ponència* no representa, hoy, la auténtica estructura territorial de Cataluña, y aunque en algunos lugares (Figueras, Igualada, quizá Tortosa) existan estructuras comarcales tradicionales, la exigüidad de la cifra de población comprendida en ellas no autoriza su generalización al conjunto del país catalán.

Por consiguiente, conviene profundizar el análisis e intentar hallar la solución que parezca más adecuada a la realidad territorial, más conveniente para resolver los problemas de la administración local y, sobre todo, más útil para acelerar los cambios que la sociedad precisa.

La administración local tiene un papel doble: el de proveedor de servicios públicos y el de ser un medio de representación y de participación política de los ciudadanos. Respecto a la capacidad técnico-administrativa y de prestación de los servicios locales de los ayuntamientos, así como a las posibilidades de éstos para asegurar la calidad de vida, puede afirmarse que los ayuntamientos se ven condicionados por la falta de población residente que permita superar umbrales de servicios.

La historia catalana y la de la administración local española, incidiendo en los condicionantes impuestos por la geografía catalana, ha dado como resultado un número muy elevado de municipios muy pequeños en población y en recursos para poder conformar funciones urbanas. En cambio, al lado de ellos existe un número muy reducido de municipios que supera con creces la cifra de población por encima de la cual se considera que aparecen dificultades de gestión y de participación.

Ya se ha visto que el fenómeno urbano actualmente ha superado los límites administrativos urbanos. Tanto la industria como el nivel de renta o la segunda residencia obligan a plantear el problema municipal en términos de *ciudades reales*, que requiere, para su tratamiento y planteamiento, unos ámbitos de gestión mayores que los actuales municipios.

Todo esto va acompañado de la exigencia política, por parte de los ayuntamientos, de mayor autonomía en la gestión y de mayor competencia local de algunas funciones que en la actualidad pertenecen a la administración central.

En cambio, en muchos municipios pequeños, la maquinaria técnico-burocrática, debido a las restricciones que impone su coste, es insuficiente y, muchas veces, no se utiliza en toda su capacidad, con lo que resulta cara para el ciudadano y poco eficaz.

Se ha de tener en cuenta que las nuevas ciudades surgidas del proceso de industrialización de los últimos treinta años, cuya aparición y ulterior desarrollo han sido descritos anteriormente, han adquirido una forma que se caracteriza por la presencia de áreas urbanizadas que ya no son ciudad ni campo, sino un complejo de espacios urbanos y de espacios todavía libres, complejo que es consecuencia de la necesidad de suelo industrial y de suelo edificable para la vivienda, para la generalización de la segunda residencia y para el cambio de vivienda, fenómenos que son resultado de los niveles de renta más altos.

Organizar estos grandes espacios resulta muy caro para municipios de no muy gran importancia. Para resolver los problemas de la explosión de la ciudad real hasta más allá de su núcleo urbano y, algunas veces, hasta más allá del propio término municipal, se imponen formas de mancomunización o de estructuras o comunidades supramunicipales.

Tal como también se ha dicho, en los grandes municipios se crean problemas de gestión, de representación y de participación que obligan a plantear la necesidad de dar respuesta a las demandas de mayor participación ciudadana en los asuntos municipales a base de la creación de organismos territoriales.

Todo ello pone de manifiesto la urgente necesidad de la reforma de la organización municipal, requisito previo para resolver los problemas del funcionamiento de los municipios y de su perfeccionamiento, o la creación de Consejos territoriales o sectoriales que sustituyan al municipio en su función de célula primera de la sociedad.

Este proceso no representaría ninguna novedad absoluta, porque, al fin y al cabo, desde 1860 la Ley española concede a los municipios la posibilidad de federarse, a fin de crear mancomunidades voluntarias. Pero no deja de ser digno de consideración el hecho de que la mancomunidad nunca ha sido un proceso ágil y flexible de general aceptación. Las mancomunidades de municipios tienen competencias limitadas y no poseen un carácter territorial. Es curioso observar que en Cataluña, a la que se concede un gran sentido pragmático, sólo se han efectuado con éxito mancomunidades en casos muy concretos y de fuertes repercusiones económicas, aunque teóricamente podrían haber sido una alternativa para la solución de los problemas de gestión local en determinados servicios y para resolver la insuficiencia de los recursos económicos municipales.

Así pues, se deben buscar nuevos cauces para dar respuesta a la necesidad que sienten los municipios catalanes de modificar la actual legislación de régimen local. A los problemas locales de orden territorial (municipios demasiado pequeños o unidades locales demasiado grandes que alejan las decisiones de los ciudadanos...) se añaden problemas de orden político (pocas competencias, poco poder político local, miedo al centralismo de otras instancias políticas...) y problemas de orden funcional-administrativo (falta del aparato técnico-administrativo adecuado, de la tecnificación de la gestión de los servicios públicos, necesidad de gestión supramunicipal o intermunicipal...).

El problema principal radica en el hecho de que la organización municipal vigente procede del siglo pasado, de una legislación promulgada en otro contexto político y social. Tal como se ha analizado al tratar la comarca, esto es un anacronismo que se tiene que modificar cambiando el sentido del ente municipal.

El marco necesariamente limitado de este artículo impide entrar en la detallada descripción de los umbrales de población que justifican la aparición de los distintos aparatos técnico-burocráticos. Sólo se mencionará un hecho: más del 87 % de los municipios catalanes tienen *una población inferior a cinco mil habitantes* y, en cambio, sólo representan el cuatro por ciento de los residentes en Cataluña. Cinco mil residentes es, por tanto, un nivel a todas luces bajo para justificar la implantación de complicados sistemas de administración y de los servicios más indispensables.

Una población inferior a cinco mil habitantes imposibilita al gobierno local para ser proveedor de todos los servicios públicos, pero, a la vez, convierte en insignificante el poder de los ciudadanos representados en el ayuntamiento, ya que el poder político de éste y su grado de autonomía dependen del número y del tipo de competencias que pueda ejercer y de los recursos económicos disponibles, unos y otros reducidos en entidades tan pequeñas.

Cualquier reorganización o reforma de la administración local tiene que garantizar el ejercicio de las funciones públicas de un modo eficaz, es decir, de un modo capaz de mejorar las condiciones de vida, lo cual es el objetivo prioritario de la gestión pública.

Los últimos análisis efectuados acerca de la estructura administrativa y territorial de los municipios catalanes señalan la dimensión mínima para que los ayuntamientos dispongan de un aparato administrativo básico, que se sitúa entre los 3.000 y los 5.000 residentes, y señalan que hasta una población superior a los 10.000 habitantes no se puede disponer de un aparato técnico con dedicación profesional a la administración. ¡Cerca del noventa por ciento de los municipios catalanes no llegan a las cifras anteriores! Por eso es un convencimiento generalizado que muchos servicios mejorarían si se efectuasen con el conjunto de los municipios vecinos, y que el establecimiento de mancomunidades, consejos comarcales o segundos escalones de adminis-

tración local provocaría problemas políticos y, muchas veces, el encarecimiento de los gastos de la administración.

En consecuencia, parece que el ámbito más idóneo para las competencias locales es el que comprende un sistema urbano completo, en el que tengan lugar relaciones humanas diarias y en el que se puedan descentralizar gran parte de las competencias que actualmente se piden para satisfacer y garantizar la autonomía local. Esta solución implica un solo escalón de administración local, porque una organización en dos o tres escalones de administración local (municipio-comarca-veguería) deja con pocas competencias todos los escalones y plantea el problema de la ubicación de las funciones de mayor contenido político.

Por tanto, del análisis de los problemas de la administración local catalana se desprende la necesidad de gestionar gran parte de las competencias públicas locales en ámbitos supramunicipales.

Todas estas consideraciones llevan a pensar que la solución más viable es la de establecer un solo y único escalón de administración local por debajo de la Generalitat con la posibilidad de ejercer todas las competencias locales. Este escalón reconocería los ámbitos urbanos de Cataluña y establecería unidades de gobierno local políticamente potentes.

Esta propuesta ahorraría recursos públicos y resolvería, además, todos los contenciosos comarcales planteados desde la aprobación de la propuesta de la *Ponència*. Simplificaría las decisiones de gobierno y permitiría la descentralización municipal en los barrios de las grandes ciudades o en las entidades de población. Además, permitiría, con una simple interpretación del régimen electoral, la representación política de los ciudadanos de estas entidades en los órganos futuros de las agrupaciones municipales.

Una vez se haya comprendido la realidad que pone en marcha esta nueva propuesta, solución que conlleva la reforma de los grupos sociales arraigados en el territorio y posibilita tomar las decisiones de asignación de recursos y de equipamientos que permitan superar los desequilibrios territoriales de Cataluña, a los que se ha llegado por el funcionamiento del mecanismo de mercado, que no tiene en cuenta los intereses colectivos, se debe proceder a la agrupación de municipios, agrupación que constituye el primer escalón de administración local, a la que se debe atribuir el ejercicio de todas las competencias locales.

De este modo, con la creación de estos nuevos centros funcionales se hacen inútiles las ciudades clásicas y se evitan los peligros de la macrocefalia comarcal.

La delimitación de estas unidades territoriales, denominadas por algunos autores *municipalies*, se ha de efectuar según los resultados del análisis territorial de Cataluña descrito anteriormente, una vez realizadas las correcciones de las incongruencias de los límites municipales heredados. Dicho análisis es la interpretación de la organización territorial de las relaciones humanas en Cataluña.

En la propuesta que se formula de ordenación del territorio de Cataluña a partir de la reforma de la base municipal, se delimitan y describen ciento veintisiete unidades de gobierno local o *municipalies*, número que se acerca a los resultados de la encuesta de la *Ponència* y al número de entidades que se ha demostrado eficaz para el enmarque territorial de las relaciones de base diaria en Cataluña (150 arciprestazgos, 107 estafetas de correo, 130 sectores telefónicos, etc.). Además, se proponen cinco áreas de administración territorial de la Generalitat, centradas en las ciudades de Barcelona, Reus-Tarragona, Manresa, Lérida y Gerona. Existe la posibilidad de delegar en las municipalias que se han citado, gracias a su capacidad de gestión y a su nivel demográfico, parte de la administración territorial de la Generalitat.

**Bibliografia**

- ARGULLOL, E.: *Les autonomies regionals a Itàlia*, «Administració Pública», n.º 1, Barcelona, 1979.
- ASCON, R., ESTALELLA, H. y RIERA, P.: *Comarques i divisions administratives*, «CEUMT», n.ºs 11-12, Barcelona, 1979.
- BORJA, J. y ALEMANY, J.: *L'organització territorial de Catalunya, avui*, «CEUMT», n.ºs 25-26, Barcelona, 1980.
- CARRERAS, C., y CASASSAS, Ll., CLUSA, J. y RUEDA, I.: *Bases teòriques i pràctiques per a una nova divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1979.
- CANTALLOPS, Ll.: *Incidències dels nous fets urbans i territorials en la Divisió Territorial de 1936*, en CCC, àmbit VIII, la Seu d'Urgell, novembre 1976.
- CASA DEL VALLÈS: *El problema comarcal a Catalunya*, Biblioteca d'Estudis Comarcals, II, Barcelona, 1930.
- CASASSAS, Ll.: *Dels objectius de l'ordenament territorial*, CCC, àmbit VIII, la Seu d'Urgell, novembre 1976.
- CASASSAS, Ll. y CLUSA, J.: *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, 1981.
- CASASSAS, Ll. y CLUSA, J.: *L'organització territorial i administrativa de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona. Àrea de descentralització i de participació ciutadana, Barcelona, 1981. (Existe traducció al castellano.)
- CLUSA, J.: *Algunes de les causes dels desequilibris territorials a Catalunya*, «Taula de Canvi», n.º 6, Barcelona, 1977.
- CLUSA, J.: *Notas sobre administración local en el Reino Unido*, «CEUMT», n.º 4, Barcelona, 1978.
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *Divisió Territorial de Catalunya. Estudis i projectes*, 2 tomos, Barcelona, 1933.
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *La Divisió Territorial de Catalunya*, Conselleria d'Economia, Barcelona, 1937. (Existe edició facsímil de 1977.)
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *La Sanitat a Catalunya. Anàlisi i propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social*, Servei Central de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Presidència, Barcelona, 1980.
- GENERALITAT DE CATALUNYA: *Desplaçaments per motiu de treball i d'estudi a les comarques catalanes*, Direcció General de Transportes, Barcelona, 1979.
- HERCE, M.: *El consumo del espacio en las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña*, «Ciudad y Territorio», Madrid, n.º 4, 1971.
- LLUCH, E.: *La divisió del territori depèn del model de Societat*, «Canigó», n.º 697, any XXVIII, Barcelona, 14 febrer 1981.
- MARTÍN RETORTILLO, S. y otros: *Descentralización administrativa y organización política*, 3 tomos, Madrid, 1973.
- OBIOL, M.: *Sobre las mancomunidades de municipios*, «CEUMT», Barcelona.
- POU, T.: *Problemes i possibilitats de l'administració local en una Catalunya autònoma*, en *Catalunya cap a l'any 2.000*, Barcelona, Editorial Blume-Fundació Jaume Bofill, 1979.
- PUCHADES, J. M.: *Contribució a la divisió territorial de Catalunya: les Rodalies*, «Torelló», Torelló, 1978.
- SERRATOSA, A.: *Per una Generalitat descentralitzada*, «CEUMT», n.º 5, Barcelona, 1978.
- RIBAS I PIERA, M.: *La base espacial. Reconocimiento territorial de Cataluña*, «CEOTMA», Barcelona, 1980.
- SOLÀ-MORALES, M.: *Capital i ciutats a Catalunya: una perspectiva de futur*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1979.
- SOLÉ I SABARIS, Ll.: *Problemes de la futura divisió territorial de Catalunya*, CCC, àmbit VIII, la Seu d'Urgell, novembre 1976.
- SOLER I RIBER, Y.: *Estructures territorials bàsiques*, CCC, àmbit VIII, la Seu d'Urgell, novembre 1976.

VILASECA I MARCET, J.: *La Divisió Territorial de Catalunya i l'administració pública*, «Avui», Barcelona, primero de marzo 1981.

VILASECA, J. M. y ARGULLOL, E.: *La Reforma de l'administració local de Catalunya*, «Revista Jurídica de Catalunya», Barcelona, n.º 4.

### **Résumé: Vers de nouveaux principes d'aménagement territorial de base municipale en Catalogne**

L'écllosion de la pensée «comarcaliste», favorisée par l'inquiétude intellectuelle caractéristique des romantiques et des hommes de la «Renaixença», se produit pendant le XIX<sup>ème</sup>. siècle, et se poursuit au début du XX<sup>ème</sup>. avec les modernistes et «noucentistes» qui y introduisent un critère politico-administratif. L'apogée de ce critère se trouve dans les travaux élaborés par la Commission de la Generalitat républicaine. Parmi ses résultats il est intéressant de remarquer que, à partir de l'enquête dirigée à toutes les communes catalanes, on recueillit 118 noms de contrée, présents dans l'esprit populaire, et 87 noms de marchés centraux très fréquentés. Malgré ces résultats, la Commission proposa une division de la Catalogne en 38 contrées regroupées en 9 régions, division qui fut promulguée par la Generalitat de Catalogne le mois d'août 1936 et annulée par le nouveau gouvernement après la guerre civile.

Cette recherche a analysé l'actuelle situation (démographique, de transports, de marchés, de relations humaines, de résidence-travail, de résidence-centre d'études, téléphoniques, etc.), les besoins territoriaux des fonctions publiques et l'apparition, l'évolution, localisation et influence territoriale des systèmes urbains. Elle a vérifié que l'organisation municipale actuelle en Catalogne est anacronique et dominée par le fait que plus de 87 % de municipalités n'arrivent pas aux 5.000 habitants. De ce fait en découle une insuffisance des ressources économiques nécessaires pour que les mairies puissent garantir la qualité de vie des citoyens et l'efficacité des services. Le résultat de la recherche propose les regroupements des municipalités qui reconnaissent l'existence des systèmes urbains et crée les domaines territoriaux qui englobent les secteurs sans capitale bien déterminée, tout en proposant de créer 127 groups de municipalités.

### **Abstract: Towards new principles of municipal - based territorial arrangements in Catalonia**

The upsurge of regionalist thought favoured by intellectual anxiety that characterised the Romantics and the *Renaixença* men, occurred in the 19th century and continued at the beginning of the 20th century with the Modernists and the *Noucentistes*, who introduced a political and administrative criteria to it. The confirmation of this criteria is found in the works of *Ponència* of the republican Generalitat. It is interesting to note that, through an investigation carried out amongst all the Catalan town councils, 118 names of regions were collected, alive amongst popular opinion, and 87 names of busy market centres. In spite of these results the *Ponència* proposed a division of Catalonia into 38 areas grouped in nine regions, this division was proclaimed by the Generalitat in August 1936 and revoked by the new authorities after the Civil War.

This research has analysed the current situation (demographic, transport, market, human work-residence relationships, residence-place of study, telecommunications, etc.), the territorial requirement of public functions and the appearance, evolution, situation and spatial incidence of urban systems. This research has verified that the municipal organisation prevailing in Catalonia is anachronistic and is dominated by the fact that more than 87 % of communities have less than 5.000 inhabitants. This causes a shortage of necessary economic resources for the councils to guarantee the quality of life of citizens and efficacy of services. The result of the research proposes the grouping of communities which recognise the existence of urban systems and creates territorial limits that include the areas without a clear major centre, proposing to create 127 municipalities.