

El mapa geopolític



Plànol general de Puigcerdà, l'any 1925.

La pervivència dels municipis i la divisió comarcal

ABEL ALBET I MAS

El mapa municipal és un valuós llegat de la història i, ahora, n'és un fidel reflex. Sovint ha triomfat o bé l'alteració incontrolada o bé l'immobilisme igualment fatídic, deixant de banda els elements veritablement decisius: la participació, la representativitat i el just accés de la població als serveis i l'Administració.

La comarca s'ha considerat l'àmbit que millor reflecteix la complexitat de l'estructura territorial, i per això als anys trenta fou la base d'una divisió territorial pròpia i propera. La vigència d'aquell model no ha amagat la necessitat de dotar-lo dels continguts necessaris per gestionar i planificar les repercussions territorials del desenvolupament econòmic, dels canvis demogràfics, de les transformacions urbanístiques i del progrés social.

Evolució del mapa municipal

Comparant la xifra de 224 municipis existents el 1999 amb la dels 498 que l'any 1824 (en què s'inicià la institucionalització del règim municipal modern a Espanya) configuraven el mapa municipal de les terres gironines, cal reconèixer que la minva ha estat realment significativa. Tanmateix, la disminució no ha estat ni constant ni ordenada: l'any 1857 se'n comptabilitzaven només 259, i aquest ordre es mantingué força estable durant un segle, ja que el 1900 encara eren 258, i el 1950, 262.

Una evolució sense planificació

A la dècada dels 60 s'encetà un nou procés de reagrupament municipal, que, talment com havia succeït al segle XIX, afectà principalment la zona pirinenca, i reflectí altra vegada els processos de despoblament i canvi radical en la localització de l'activitat econòmica del país. Superada aquesta etapa, no fou fins al 1983 que tornà a

Beget, del municipi de Camprodon.



Sa Tuna, del municipi de Begur.

haver-hi alteracions municipals a les terres gironines; en aquest cas es tractà sempre de segregacions, tret d'una única agregació.

Gran part de les alteracions municipals realitzades entre 1960 i 1980 (i també anteriorment) no van respondre a cap política global concreta ni a cap planificació o organització territorial. L'única directriu, suposadament tendent a una «racionalització» del mapa municipal, propugnà agregacions i fusions més o menys indiscriminades, amb la ferma creença que només pel fet d'eliminar els petits municipis s'estava contribuint a la construcció d'una administració moderna. Tot i que algunes actuacions foren presentades com a iniciativa particular dels ajuntaments afectats, les decisions eren adoptades per les diputacions i governs civils provin-

cial, si bé la directriu de reducció dràstica era dictada des de Madrid.

S'entén així la diferent evolució del mapa municipal a cada província i els contrastos existents entre aquestes: fou paradigmàtic el cas de Lleida, que en menys d'una dècada passà de 139 a 65 municipis. Contràriament, la Diputació i el Govern Civil de Girona aplicaren les normatives agregacionistes amb molt més recel i miraments, mantenint una especial consideració amb els municipis de muntanya i els més petits i sense exercir una gran pressió per tal d'assolir un més gran nombre d'annexions. Així, en la part lleidatana de la Cerdanya la reducció en el nombre de municipis fou del 50% (de 10 a 5), mentre que a la part gironina es comptabilitzaren només dos municipis menys (de 13 a 11).

La falta de criteris en les alteracions dels termes municipals

Tot i així, sovint hom qüestiona el caràcter «voluntari» amb què es realitzà alguna d'aquelles agregacions (Urtx, Queixans, Vilallobent, Vilatenim, Medinyà), així com la conivència demostrada amb la política, l'argumentació i la metodologia expansionistes del municipi de Girona. A vegades es retreu també el fet de no haver dut a terme una més gran selecció dels expedients endegats, i d'haver aprofitat l'ocasió per fer desaparèixer alguns municipis i alhora mantenir la vida independent d'uns altres realment minúsculs o sistemàticament despoblats, amb claríssims problemes de límits, proveïment de serveis, etc.

Aquesta aparent manca de criteris només pot ser entesa en el context de la inexistència d'una política municipal global i de la general prevariació tan característica del règim anterior (en el sentit de donar preferència a pactes o favors particu-

lars abans que a l'interès públic i el benestar col·lectiu). El nombre més gran d'alteracions es van dur a terme allí on la iniciativa i els interessos locals (particulars o públics) adquirien suficient consistència i insistència com per ser atesos per l'Administració o bé, ben al contrari, on la població i les forces socials locals no tenien suficient poder com per reaccionar a annexions imposades.

La perspectiva històrica ha ben demostrat com en moltes ocasions aquests processos malmeteren el caràcter i la consciència específica de pobles, municipis, valls, i fins la coherència comarcal. A la Cerdanya bona part de les agregacions es van fer amb criteris de funcionalitat equivocats, o si més no arbitraris: municipis veïns podien ser imposadament fusionats només pel fet de ser-ho, sense contemplar les possibles afinitats de les respectives fonts de recursos econòmics, l'orografia i les característiques de l'accessibilitat interna, les tradicions i les relacions humanes, etc.; així es van formar artificioses i fins clarament absurdes



Mapa dels municipis del Baix Empordà.

entitats municipals, amb les conseqüents disfuncionalitats greus que s'afegiren a les que anteriorment ja patien per separat.

La política d'agregacions també s'aplicà a l'àrea urbana de Girona ciutat, però la nombrosa població afectada, els múltiples condicionants econòmics i polítics involucrats i el grau d'implicació i contenció popular obligaren a refer el procés seguit.

La Gran Girona: un procés d'anada i tornada

El Reglament de Població i Demarcació Territorial del 1952 suposà un incentiu a la fusió de municipis en les grans aglomeracions urbanes espanyoles, i malgrat que només feia referència explícita al cas de Madrid, Girona l'aprofità per iniciar un procés annexionista que inicialment afectà els municipis més directament implicats en la conurbació de la capital. Gràcies als 6,00 km² de Paluasacosta, als 14,67 km² de Sant Daniel i als 1,25 km² de Santa Eugènia, els

Divisió administrativa de les comarques gironines.



PERSONATGES

Pere Blasi i Maranges va néixer



el 19 d'agost de 1885 a Puigcerdà i morí a Barcelona el 21 de juny de 1961. Fill d'un fuster fabricant de botes, estudià magisteri a l'Escola

Normal de Girona i el 1911 es va fer càrrec de l'escola d'Estat («l'estudi dels pobres») de Torroella de Montgrí. El 1922 l'Associació Protectora de l'Ensenyança Catalana li publicà l'obra *Geografia elemental de Catalunya*, que, amb diverses reedicions, aconseguí tenir una gran difusió no només a les escoles sinó a moltes llars del país. En aquesta obra, sense aclarir el concepte de comarca, Blasi presentà un mapa de Catalunya dividit en 39 comarques, entre les quals s'hi identificaven l'Empordà (amb capital a Figueres), la Garrotxa (amb capital a Besalú), la Selva (Santa Coloma de Farners), el Gironès (Girona), la Montanya (Olot), Vall de Ribes (Ribes de Freser), Camprodon (capital Camprodon), Ripollès (Ripoll) i Cerdanya (Puigcerdà). Juntament amb el seu amic Miquel Santaló, Blasi va ser un dels dos representants de les terres gironines en la Ponència per a l'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya constituïda l'any 1931; de fet, però, ell fou qui dugué el pes dels treballs, els viatges, les entrevistes i els informes, ja que Santaló, que també era batlle de Girona i parlamentari a Madrid, no pogué assistir a moltes de les sessions de la Ponència. El 1954, a *Les terres catalanes*, Pere Blasi donà una nova versió de la divisió que ell mateix havia proposat el 1922 (ara Gironès i Selva anaven juntes, mentre que presentava Banyoles com una comarca diferenciada), tot utilitzant una barreja d'elements fisiogràfics, geopolítics i tenint en compte les influències dels centres urbans.

7,18 km² de Girona es convertiren, el 1962, en 29,10 km², que no només foragitaven l'estancament provocat per un terme minúscul totalment ocupat, sinó que facilitaven la realització d'un pla urbanístic ampli i unificat i obrien les portes a la idea d'una Gran Girona.

Les opinions que veien en Girona un cas de *grandeur* municipal es veieren confirmades amb l'aprovació, el 1965, de la memòria *Razones que aconsejan nuevas incorporaciones de terminos municipales al de Gerona*. El segon bloc d'annexions inclogué Salt (6,41 km²), Sarrià de Ter (4,16 km²) i parts del poble i camps de Campdorà i Sant Miquel (del municipi de Celrà), així com les entitats de Sant Ponç de Fontajau i part de les de Domeny i Taialà (en total 3,51 km² del municipi de Sant Gregori).

Malgrat que els decrets d'agregació a Girona dels mencionats termes són del 16 d'agost de 1968, ja des del 1966 tant els ciutadans com els ajuntaments afectats s'oposaren aferrissadament a la incorporació a la capital, i s'encetà així un llarg procés reivindicatiu; els recursos interposats davant el Tribunal Suprem oïren sentències el 12 de març de 1974 (per a Salt) i l'1 d'abril de 1976 (per a Sarrià de Ter), i en ambdós casos es confirmà l'annexió: l'Ajuntament de Salt desaparegué el 1975, i el de Sarrià de Ter el juny de 1976.

Amb la restitució de la independència municipal per a ambdós pobles, aprovada el 3 de març de 1983, es superava finalment una situació tensa i anòmala viscuda per ciutadans i institucions durant quasi vint anys, alhora que quedava plenament consolidada la idea que, tot i conservant les respectives personalitats, en el futur s'haurien d'imposar solucions de conjunt per a les múltiples problemàtiques que la conurbació gironina comparteix.

Un mapa fragmentat: pervivència dels petits municipis

Tot i l'evolució experimentada en els darrers cent anys, un dels trets més característics del mapa municipal gironí és el fet de mantenir un aspecte força fragmentat. L'Alt i Baix Empordà, com algunes àrees del Gironès, són les zones on es concentra un nombre més gran de «petits municipis», alguns amb dimensions realment minúscules, com pot ser el cas de Castellfollit de la Roca (0,68 km²), Santa Llogaia d'Àlguema (1,97 km²), Vilabertran (2,29 km²) o Sant Joan de Mollet (3,28 km²), per esmentar els menors. En el cas de Camprodon (0,72 km²) i Palamós (1,01 km²), els seus reduïts termes foren ampliat per agregació de municipis veïns. En general els «petits municipis» tenen un caràcter marcadament rural que els fa sostenir una forta dependència entorn d'un centre de mercat comarcal.

Demogràficament la qüestió es presenta encara més accentuada, ja que a cinc municipis (Riu de Cerdanya, Sales de Llierca, Meranges, la Vajol i Palau de Santa Eulàlia) el cens no arriba als 100 habitants, mentre que la gran majoria està per sota dels 500. La gran majoria dels pobles gironins tenen entre 500 i 2.000 habitants, franja que els escrits teòrics situen plenament en la dels «petits municipis». Només onze superen els 10.000 habitants, i tres caps comarcals estan per sota aquesta xifra. Igualment, els més extensos no són, en realitat, «grans municipis» (només les Lloses i Camprodon superen els 100 km²) i menys encara en comparació amb d'altres zones de l'Estat.

El paper del municipi és primordial en l'organització no només territorial sinó política i social, ja que desenvolupa dues funcions bàsiques, com són la prestació de serveis i la representació política de la població, ambdues a l'escala més elemental i di-

Evolució del nombre de municipis vinculats amb les terres gironines

	1900	1950	1980	1999
Alt Empordà	70	72	68	68
Baix Empordà	42	42	36	36
Cerdanya	23 a	23 a	16 b	17 c
Garrotxa	27	27	21	21
Gironès	31	32	25	27
Pla de l'Estany	12	12	11	11
Ripollès	27	28	24	19
Selva	26 d	26 d	25 d	25 d
Total	258 e	262 e	226 e	224 f

a: Dels quals, 10 a la província de Lleida. b: Dels quals, 5 a la província de Lleida.
 c: Dels quals, 6 a la província de Lleida. d: Dels quals, 1 a la província de Barcelona.
 e: A més, a Osona 2 municipis pertanyen a la província de Girona.
 f: A més, a Osona 3 municipis pertanyen a la província de Girona.

recta. En aquest sentit, una fragmentació territorial com l'esmentada i en la qual cada municipi és integrat per un nombre tan reduït de persones fa que la consciència municipal estigui molt arrelada, però la representativitat i participació ciutadanes poden desenvolupar-se a un nivell òptim només a partir d'uns mínims poblacionals. A més, és evident que pel que fa a la prestació de serveis (ateses les directrius legislatives i les exigències de la societat contemporània) una estructura tan esmicolada no resulta gens funcional, i per tant qualsevol racionalització hauria de passar, necessàriament, per una solució supramunicipal.

Els enclavaments històrics: una herència sovint problemàtica

Els enclavaments també són part del llegat històric heretat amb el tram municipal, però aquestes discontinuïtats només es converteixen en disfuncionalitats quan plantegen algun problema per a l'òptim desenvolupament de la vida social. A les terres gironines hi ha quatre enclavaments: la Canya (del municipi de la Vall de Bianya), les Costes (de Mollet de Peralada), Espinavessa (de Cabanelles) i Rovira de Baix (de les

Llosses; manté la triple característica de ser un enclavament municipal, comarcal i alhora provincial, ja que «forada» el terme de Borredà a la comarca del Berguedà, a la província de Barcelona). Dels quatre, la Canya és alhora el de dimensions més reduïdes (264 ha) i el més poblat (414 habitants, quasi el 40% de la població total de la Vall de Bianya) així com el que presenta problemàtiques més grans, ja que cavalca amb el terme de Sant Joan les Fonts, al bell mig de la zona d'expansió industrial olotina dels anys 60.

És del tot incorrecte esmentar el cas de Llivia juntament amb el dels altres quatre anteriorment comentats, ja que Llivia no és, precisament, cap enclavament municipal (el seu terme és perfectament compacte). L'origen de la singular posició de Llivia és al mateix Tractat dels Pirineus de 1659, que escapà Catalunya per la seva part nord: en el Tractat es mencionava que es cedien al regne de França els «pobles» del vessant septentrional dels Pirineus, de manera que Llivia, pel seu rang de «vila», escapà d'aquella cessió. La frontera internacional ha creat unes problemàtiques específiques, però no pas més greus que en altres indrets del Pirineu: així, durant molts anys l'existència d'una única

via d'accés (la carretera internacional «des d'Espanya») ha estat un fenomen habitual en molts pobles de muntanya, mentre que només durant el període de la postguerra les dificultats per travessar la frontera limitaren en certa manera les relacions quotidianes i de veïnatge entre l'Alta i la Baixa Cerdanya, que mai foren del tot trencades malgrat les particions provincials i internacionals. En qualsevol cas, és cert que l'enclavament internacional ha dificultat les possibilitats d'elaboració de plans d'ordenació territorial conjunta o altres qüestions similars.

L'atermenament: de l'anècdota al problema

Moltes vegades el traçat del mapa municipal heretat és problemàtic en si, però certament algunes d'aquestes delimitacions polèmiques ho són des de temps ancestrals i només s'han

La Fita 567 presideix les restes arqueològiques de Panissars.



convertit en veritables conflictes en els darrers temps, quan han esdevingut focus d'interessos econòmics enfrontats, especialment davant el desenvolupament urbanístic i/o turístic de les zones implicades.

Entre molts possibles exemples destaquen els conflictes sostinguts des de començament de segle pel que fa a l'adscripció municipal de diverses cales de la Costa Brava. Així, per exemple, Begur, basant-se en uns estudis realitzats per l'Instituto Geográfico y Catastral, el 1925 s'atribuí gran part de l'extensa platja de Pals, litigi que no fou resolt fins al 1991 per la Comissió de Delimitació Territorial.

La variabilitat dels elements naturals de terra endins també ha obligat a reconsiderar alguna delimitació: aquest és el cas d'un meandre i diverses illes formades dins el riu Ter en el punt en què serveix de partió als municipis de Salt i Girona (en el territori segregat de Sant Gregori). En les darreres dècades l'aportació natural de terres ha fet «guanyar» al municipi de Salt una franja d'entre 20 i 200 metres, a costa de Sant Gregori.

El límit provincial que travessa la Cerdanya de mig a mig ha estat un condicionant d'alguna de les moltes alteracions municipals que aquesta comarca ha experimentat en els darrers temps, ja que la Llei de Règim Local prohibeix les agregacions entre municipis i províncies diferents, cosa que provoca agregacions a vegades encara més desencertades. Tal és el cas d'Éller, agregat a Bellver de Cerdanya (ambdós de la província de Lleida) pel decret de 18 de gener de 1962; assumint la necessitat de l'agregació, l'opció més lògica hauria estat la d'agregar Éller a Meranges (a la província de Girona), ja que ambdós pertanyen al mateix vessant de vall i comparteixen la mateixa via d'accés; així s'hauria estructurat un municipi més fort i racionalitzat el proveïment d'alguns serveis.

La ratlla de França

És impossible evitar unes breus referències a la qüestió de l'atermenament interestatal a la Jonquera i Agullana. En el primer dels casos es tracta del pas fronterer existent al coll del Portús on, a recer de l'enrenou humà i econòmic generat per la frontera i la duana francesa, es desenvolupà un nucli de població damunt mateix de la línia fronterera internacional que, al llarg de quasi 500 metres, discorre coincidint amb el darrer tram de la carretera N-II: així, el cantó est queda en la vessant espanyola, i adopta el nom de veïnat dels Límits, i el cantó oest és oficialment francès i conegut com el Portús. Aquesta singular situació es manté sense greus disfuncions gràcies a diversos acords tàcits en el subministrament de béns i serveis.

Periòdicament, els alcaldes pirinencs d'ambdós vessants de la frontera (com a representants dels respectius estats) mantenen un acte protocol·lari de revisió de l'amollonament que en moltes ocasions ja no s'arriba a dur a terme o esdevé una trobada amical. El 1984, però, a instàncies del Govern francès i amb

la connivència de l'espanyol, es realitzà una modificació en les fites fronteres al coll de la Manrella (en terme d'Agullana), a causa, segons es deia, d'interpretacions errònies del Tractat dels Pirineus. L'afer no hauria tingut més transcendència si no fos que en la llenca de terreny afectada (uns pocs metres quadrats traspassats a l'Estat francès) poc temps abans s'hi havia erigit un monòlit commemoratiu del pas del president Lluís Companys camí de l'exili. La part espanyola de la Comissió Internacional de Límits hagué de presentar diverses propostes de resolució que preveïen una permuta de terrenys.

D'ençà de la integració d'Espanya a la CEE i, sobretot, des de la teòrica desaparició de les fronteres interiors de la UE, alguns municipis situats a ambdós costats del límit francoespanyol han establert acords d'agermanament i de col·laboració en temes culturals o de promoció turística. Tanmateix, les iniciatives de crear un «municipi transnacional» (fusió de Cervera de la Marenda i Portbou) o la «comarca transfronterera» de Cap de Creus - Cap de Sant Vicenç s'han vist molt entrebancades pels Estats i pels tècnics de la UE.

El camí de Tapis a Costoja, els anys 80.



Els límits del creixement urbà

Les formes capricioses dels termes municipals o dels cursos de rius o l'existència de vies de comunicació (les vies fèrries, però sobretot les autopistes) són elements que poden generar enclavaments formals o fer que nuclis d'un municipi mantinguin millors i més lògiques relacions amb municipis veïns, valent-se de la seva oferta de serveis o fins i tot situant-la fora d'una manera planificada. Aquest pot ser el cas, entre molts altres possibles, de Segueró, dins el terme de Beuda però plenament vinculat a Maià de Montcal; de Santa Seclina (en un extrem del terme de Caldes de Malavella), molt ben relacionat amb Llagostera i Vidreres gràcies a la carretera N-253; o el de l'A-17 en el punt en què s'interposa com una barrera entre el nucli de Calabuig i Bàscara. A ritme lent, la Comissió de Delimitació Territorial va resolent alguns d'aquests litigis i disfuncionalitats alterant els termes municipals implicats.

Una de les principals causes en nombrosos conflictes de límits és el creixement de pobles i ciutats fins a la transgressió de les fronteres municipals pròpies i la «invasió» dels termes veïns, la qual cosa comporta greus i complexes problemàtiques de planejament i coordinació urbanística. Entre molts altres, destaquen Camprodon (malgrat que el 1965 s'annexà l'avinguda Maristany dins el terme de Llanars, avui dia torna a presentar un nucli urbà encotillat pel límit municipal), Planoles, Campdevàrol, les Preses, Montagut, Sant Jaume de Llierca, Puigcerdà, la Vajol, Masarac, Viladamat, Ordís, Sant Miquel de Fluvià, Camallera, Colomers, Belcaire d'Empordà, Palafrugell, etc. sense oblidar el cas ja esmentat de la conurbació gironina (Girona, Salt, Sant Gregori, Sarrià de Ter, Sant Julià de Ramis), o el de la Canya.

Una forma diferent i més recent d'aquesta expansió la configuren les anomenades «urbanitzacions» o àrees residencials en zones anteriorment de caràcter rural. Unes i altres plantegen seriosos i complexos problemes no només pel que fa a l'estricta administració sinó, sobretot, al proveïment de serveis, ja que sovint esdevé una oferta i demanda intermunicipals que, davant la tradicional manca de coordinació i la crònica descapitalització de les hisendes locals, es converteixen en conflictives. Un exemple que ha esdevingut «clàssic» és el contenciós que Torroella de Montgrí mantingué amb l'Escala a la cala Montgó, que durant anys fou protegida per part d'un municipi i no tingué ordenació urbanística per part de l'altre.

Les colònies industrials que ja al segle passat s'instal·laren a la riba dels rius que davallen del Pirineu han estat font de disfuncionalitats allà on les mateixes lleres delimitaven les fronteres municipals: així, entre altres exemples, la colònia de la Farga de Bebié es reparteix entre dos municipis (les Llosses i Montesquiú, aquest segon ja a la província de Barcelona), segons les seves edificacions estiguin a un o altre cantó del riu Ter.

Les voluntats secessionistes

En alguns nuclis i pobles es viu l'interès per una possible independència municipal, amb argumentacions que apunten sobretot a l'existència de realitats espacials diferenciades o a problemes en el proveïment de serveis. Malgrat que en poques ocasions aquest interès es transforma en una iniciativa de segregació, aquest fet demostra tant les dificultats en l'administració per part de molts municipis com l'escàs pes concedit a la figura de les entitats municipals descentralitzades (només Arànsers a Lles de Cerdanya, Pi a Bellver de Cerdanya i Vil·lec i Estana a Montellà i Martinet), que,



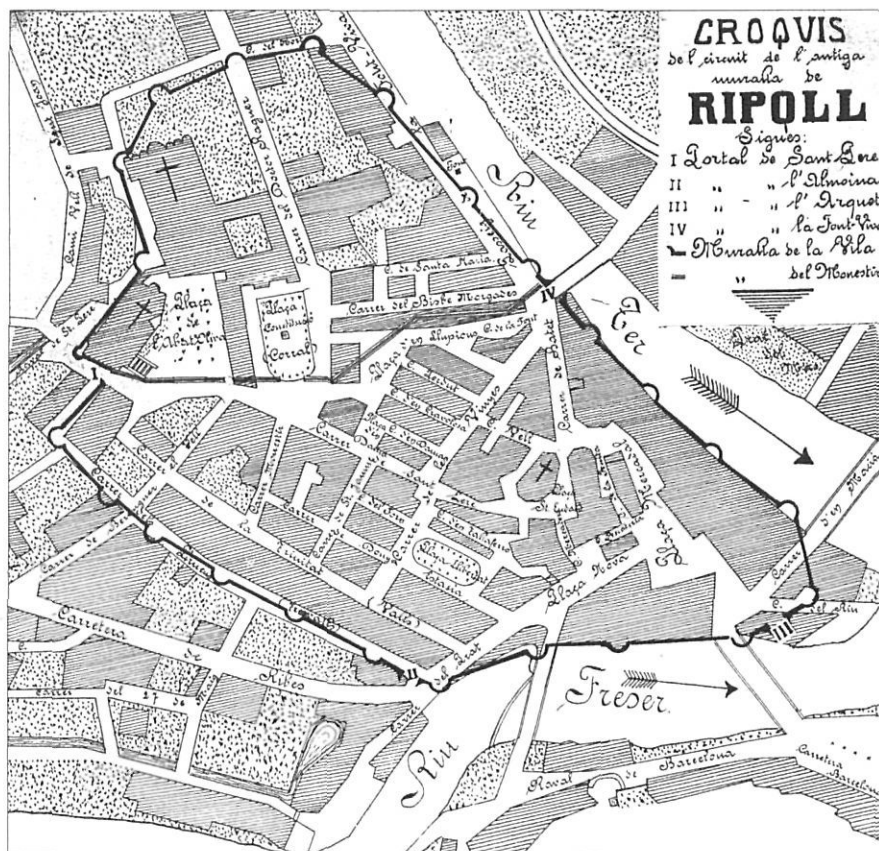
El castell del Montgrí, entre l'Alt i el Baix Empordà.

tanmateix, podria ser una solució òptima en molts casos, atès que permet mantenir uns mínims principis de representativitat i gestió de serveis.

Potser un dels contenciosos amb més transcendència hagi estat el que ha mantingut l'Estartit en la seva intenció de separar-se de Torroella de Montgrí; la segregació s'argumentà per raons de distància física, però també per les diferències de les respectives fonts de recursos econòmics (turística l'un i marcadament rural l'altre) i les respectives contribucions al pressupost municipal.

A més del desig expressat, entre altres, pel nucli d'Orriols de segregarse de Bàscara, cal esmentar també el descontentament d'alguns municipis annexats o fusionats anteriorment amb major o menor encert i de forma més o menys «voluntària»: en algun moment s'han sentit aquestes veus a Urtx i Queixans, a Sant Privat d'en Bas, a Fontetes, a Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura, així com a la parròquia de Ripoll. Tanmateix, si bé a vegades es tracta de situacions de greuges, en ocasions hi ha simplement un sentiment d'enyorança o fins i tot interessos immobiliaris. En qualsevol cas, atès l'escàs ressò de les minses mesures agrega-

EL MAPA GEOPOLÍTIC



Croquis de l'antiga muralla de Ripoll, en un plànol del primer terç del segle.

cionistes proposades des de la Generalitat i davant la preocupació per la constitució de nous municipis com a conseqüència de sentències judicials favorables a les entitats locals, el 1998 s'establiren uns criteris de racionalitat, suficiència i funcionalitat en els requisits de segregació, entre els quals destaca la necessitat que tot nou municipi compti amb un mínim de 2.000 habitants.

La divisió comarcal: primeres monografies

Si el municipi resulta ser una de les estructures bàsiques de la convivència social i l'organització política, tradicionalment a Catalunya la comarca ha estat considerada una unitat de vida col·lectiva marcada pels trets fisiogràfics però, sobretot, per les relacions de veïnatge (de tipus

històric, comercial, econòmic, jurisdiccional) que s'estableixen entre els llocs que la integren. En aquest sentit, la preocupació pel fet comarcal ha estat una constant des del segle XVI, però especialment des de la darrera del segle XIX, en què la Renaixença empenyé geògrafs, excursionistes, naturalistes i altres erudits a fer estudis sobre les estructures comarcals i a plantejar propostes de divisió territorial que tenien com a àmbit de base la comarca.

És per això que a començament del segle XX topònims com l'Empordà, la Cerdanya, la vall de Ribes, la comarca d'Olot, la Garrotxa, el Ripollès o la Selva van ser plenament assumits per la població, que els identificà amb els seus àmbits funcionals habituals o amb llur territori històric i natural de pertinença, malgrat que fins aquell moment la gran majoria

no haguessin constituït mai una demarcació administrativa formal.

Encara que no és mai l'única preocupació, l'interès per delimitar aquestes comarques és sempre present en les obres que diversos estudiosos realitzen, i en què sovint identifiquen àrees diferents per a un mateix topònim. Així, quan el 1923 Miquel Santaló publicà *Per l'estudi de Catalunya. Assaig monogràfic. El Gironès*—considerat el manifest per a una nova metodologia geogràfica—, presentà un àmbit força cenyit al voltant de Girona, mentre que el 1931 el mateix autor rectificava els límits proposats a *El Gironès i Banyoles*: «el comú origen, el moviment econòmic espontani de Banyoles a Girona i les relacions històriques i administratives [...] justifiquen l'aplegament de les dues contrades en una mateixa comarca».

El 1926 aparegué el que hom ha definit com la veritable primera monografia comarcal moderna, *La Cerdanya*, en la qual Pau Vila seguia prou fidelment les propostes que suggerí Paul Vidal de la Blache, de manera que per a la delimitació d'aquesta comarca, malgrat l'evidència dels factors físics, l'autor considera de manera molt especial els elements històrics, econòmics, de poblament i de comunicacions.

Les propostes de divisió comarcal

Pel que fa a les principals divisions territorials proposades, a *Determinació de les comarques naturals i històriques de Catalunya* (1897) Norbert Font i Sagué establí l'existència d'unes comarques «principals» (Cerdanya, Ripollès, Muntanya, Selva i Empordà), i unes de «secundàries» (Gironès, dependent de la Selva, i Garrotxa, dependent de l'Empordà), on el pes de la geologia i la fisiografia són considerables.

Cèsar August Torras, en el seu article del 1917 *Assaig sobre les comarques naturals de Catalunya ajustades al moment present*, així com en una con-

CRONOLOGIA

- 1900 Sant Llorenç de Campdevàrol s'agrega al municipi de Campdevàrol i Querós al de Sant Hilari Sacalm.
- 1921 *Sant Martí Vell se segrega de Madremanya, i Ultramort de Foixà.*
- 1931 Pedret i Marzà se segrega de Vilanova de la Muga i Montesquiu de Sant Quirze de Besora.
El 16 d'octubre, Decret de la Generalitat de Catalunya pel qual es crea la Comissió d'Estudi de l'Estructura Comarcal de Catalunya (posteriorment Ponència d'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya); en són nomenats membres l'empordanès Miquel Santaló i el cerdà Pere Blasi.
- 1932 Maig, juny i agost: viatges de Pau Vila, Miquel Santaló, Pere Blasi, Felip Solé i Josep Alay a la Selva, l'Empordà, la Garrotxa, Banyoles, la Cerdanya, el Ripollès, Ribes i Ripoll-en qualitat de membres de la Ponència.
El 12 d'octubre, la Ponència aprova un projecte de divisió territorial amb 9 vegueries i 38 comarques: es proposen les comarques de la Cerdanya, el Ripollès, la Garrotxa, Osona (Veguèria VI) i l'Alt Empordà, el Baix Empordà, el Gironès, la Selva (Veguèria I).
- 1934 Colera se segrega de Portbou.
- 1936 El 20 d'agost, el Consell d'Economia de Catalunya adopta per als seus fins el projecte de divisió territorial publicat per la Ponència el 1933, amb alguns retocs lleugers: la denominació de «veguèria» es canvia per la de «regió» i la Garrotxa passa a la regió de Girona (ara dita II).
- Sant Antoni de Calonge se segrega de Calonge de Mar, però hi retorna el 1939.
- 1937 *Dosquers es segrega de l'Alt Empordà i s'agrega a la Garrotxa.*
- 1938 Dosquers retorna a l'Alt Empordà, i Maià de Montcal també s'hi incorpora.
- 1942 Sant Joan de Palamós s'agrega a Palamós.
- 1962 Éller i Talltendre s'agreguen a Bellver de Cerdanya, i Palau-Sacosta, Sant Daniel i Santa Eugènia de Ter, a Girona.
- 1965 Freixenet de Camprodon s'agrega a Camprodon i Llanars ho fa parcialment.
- 1966 Fusió de Músser i Arànsers amb Lles i consegüent creació del nou municipi de Lles.
- 1968 Joanetes, la Pinya, Sant Esteve d'en Bas i Sant Privat d'en Bas es fusionen per crear el nou municipi de la Vall d'en Bas. Salt i Sarrià de Ter s'agreguen a Girona, i Celrà i Sant Gregori ho fan parcialment.
- 1969 Beget s'agrega a Camprodon, Casavells a Corçà, Sant Salvador de Bianya a la Vall de Bianya, Vilallobent a Puigcerdà, Taravaus a Navata i Bassegoda a Albanya. Queixans i Urtx es fusionen i creen el nou municipi de Fontanals de Cerdanya, així com Dosquers i Maià de Montcal creen el nou municipi de Maià de Montcal.
- 1970 *La Parròquia de Ripoll s'agrega a Ripoll, i Vil·lec i Estana a Montellà de Cadí.*
- 1971 Batet de la Serra s'agrega a Olot.
- 1972 Oix s'agrega a Montagut, Medinyà a Sant Julià de Ramis i Sant Miquel de Cladells a Santa Coloma de Farners.
- 1973 Riu de Pendís s'agrega a Bellver de Cerdanya.
- 1974 Viladonja s'agrega a les Lloses i Vilanova de la Muga a Peralada.
- 1975 Vilatenim s'agrega a Figueres.
- 1976 Sant Andreu de Terri s'agrega a Cornellà de Terri. Fonteta, Peratallada i Vulpellaç es fusionen i creen el nou municipi de Forallac.
- 1982 Castell d'Empordà s'agrega a la Bisbal d'Empordà.
- 1983 Salt i Sarrià de Ter se segreguen de Girona, i Sant Julià del Llor i Bonmatí d'Amer.
- 1987 El 15 d'abril, Llei municipal i de règim local de Catalunya.
El 16 de desembre, Llei per la qual s'estableixen la divisió i l'organització comarcals de Catalunya i sobre l'elecció dels consells comarcals: es restableixen les comarques de la Cerdanya, el Ripollès, la Garrotxa, l'Alt Empordà, el Baix Empordà, el Gironès i la Selva.
- 1988 16 de maig: es crea la comarca del Pla de l'Estany.
- 1990 Montesquiu, Sant Quirze de Besora, Santa Maria de Besora i Vidrà s'agreguen a la comarca d'Osona.
- 1991 Palmerola s'agrega a les Lloses. Es refan els límits entre Begur i Pals.
- 1993 S'alteren els termes municipals de les Preses i la Vall d'en Bas.
- 1996 El nucli de Taravaus, que anteriorment pertanyia a Navata, passa a formar part del municipi de Vilafant.
- 1997 Riu de Cerdanya se segrega de Bellver de Cerdanya.

ferència impartida el 1919, traçà una altra proposta de divisió comarcal prou coherent on, com a la de Francesc Carreras Candí del 1907, les referències històriques hi eren tan presents que segons Pau Vila tenien «un caràcter estàtic, quasi arqueològic», fins al punt que «en comparar els quadres comarcals que s'hi estableixen amb la realitat de les activitats humanes presents, la vida sobreïx [...] l'home hi és absent», talment com «les

manifestacions del treball i el tràfic». Va ser el geògraf gironí Pere Blasi –de nou segons Pau Vila– qui donà el 1922 «per primera vegada el to geogràfic als estudis d'aquesta mena», encara que la seva proposta, publicada per l'Associació Protectora de l'Ensenyança Catalana, tingués un objectiu pedagògic i de difusió escolar i popular. Posteriorment, un altre geògraf gironí, Miquel Santaló, adoptà i adaptà la proposta feta per Blasi.

Els treballs de la Ponència de la divisió territorial de Catalunya

El 16 d'octubre de 1931 el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya creà una Ponència d'Estudi de l'Estructura Comarcal de Catalunya, amb l'objectiu bàsic de dissenyar una divisió politicoadministrativa coherent amb les realitats dels fets humans i de les relacions econòmiques del

moment i que pogués ser d'utilitat a tots els efectes de l'Administració territorial i del Govern autònom recentment establert. A més, doncs, de la necessitat de creació d'una divisió territorial adient, hi havia implícita la voluntat de superar, definitivament, l'esquarterament que havia imposat la divisió provincial de 1833: la província, a més d'identificar-se amb una dependència directa de Madrid i al servei de l'Estat central pel que feia al govern, la justícia i l'administració, mai perdé el seu caràcter ambiciós i «antinatural». Aquest fet era (encara més) especialment obvi en el cas de la Cerdanya, dividida entre les províncies de Lleida i Girona i encara anteriorment dividida entre l'Estat espanyol i el francès amb motiu del Tractat dels Pirineus del 1659. La divisió de les províncies en partits judicials (primerament amb finalitats jurídiques, però a la llarga incloent altres serveis) s'acostà al concepte popular de comarca, tant pel nombre com per les dimensions i similitud amb unes suposades «comarques naturals».

En la segona reunió de la Ponència s'acordà demanar el canvi de nom i passar a ser Ponència d'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya. La diferència no era banal, ja que tot i la voluntat de respectar al màxim l'esperit i la identitat de les demarcacions comarcals tradicionals havia quedat clar que l'objectiu de la Ponència no podia ser un treball erudit i acadèmic de delimitació comarcal, sinó elaborar un projecte de divisió administrativa que fos possible d'implantar d'una manera immediata. Tot i aquesta clara voluntat de diferenciar el sistema comarcal «natural» de l'«administratiu», la popularització i a vegades la duresa dels debats generats demostraren l'arrelament del fet comarcal a Catalunya. Quan la Ponència elaborà el seu dictamen final, aquest no va satisfer tothom i varen ser notables les queixes expressades des de comarques naturals com les de

Banyoles, d'Olot, o la vall de Ribes pel fet de «no sortir en el mapa» o de fer-ho amb topònims no plenament reconeguts en certes àrees (com el cas de la Garrotxa).

Contràriament, el Gironès –ho reconeixia als anys 80 Josep Iglésies, membre de la Ponència– fou una comarca «inventada», ja que mai existí com a tal. Tot i que la seva comarca natural era la Selva, des d'un punt de vista polític «Girona no es podia quedar sense comarca», de manera que, a més d'incorporar-hi l'àrea de Banyoles, s'hi van adscriure municipis empordanesos i selvatans.

La pervivència del debat comarcal

La vigència de la divisió comarcal durant l'etapa republicana fou breu, intensa i complicada, perquè coincidí amb el període atzarós de la Guerra Civil. El final del conflicte marcà l'abolició de qualsevol referència a

aquella divisió en comarques i el retorn de l'administració de base provincial i municipal. Durant el període franquista a més d'aquests àmbits se n'anaren consolidant d'altres, sempre configurant àrees molt diverses segons determinades funcions i serveis: les cambres agràries, les zones educatives escolars, les àrees de la Guàrdia Civil o la policia, el cos de guardes forestals, les àrees agràries, etc.

Malgrat les dificultats imposades, l'interès per la problemàtica i les delimitacions comarcals va continuar ben viu d'ençà del 1939, ja fos en forma d'estudis sobre les realitats comarcals o bé de debats a partir de la vigència de la divisió administrativa proposada per la Ponència. En el cas de l'àrea de Banyoles, la reivindicació d'una comarca pròpia es reactivà als anys 70: articles, estudis i manifestos van posar en evidència, si no de manera unànime sí de forma majoritària, el consens popular sobre els límits, el nom i, sobretot, la vigència

Planta del recinte de la Vila Vella de Tossa, en un plànol de c. 1930.



TEXTOS

Reportis dels viatges dels membres de la Ponència d'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya: Banyoles

Viatge núm. 8: Informació oberta pel senyor Pau Vila degut a què els senyors Pere Blasi i Miquel Santaló es vegueren impossibilitats d'acompanyar-lo. Dies 11, 12 i 13 de juny de 1932

Havíem rebut a Barcelona la visita d'una Comissió banyolina presidida per l'Alcalde, la qual vingué a refermar-nos de paraula la nota que ens envià l'Ajuntament al respondre la enquesta de la Ponència, en la qual nota s'adueixen raons històriques, mercaderes, industrials i de relacions interlocals per a demostrar com Banyoles és una capitalitat comarcal, i, demés, com a il·lustració l'acompanyen d'un croquis cartogràfic de la pretesa comarca. Amb aquesta exposició no cal dir que l'Ajuntament banyolí aboga per a què li sigui concedida una capitalitat demarcacional. De paraula, doncs, ens repeteren els arguments i refermaren llurs anhels, amb tota mena de raonaments favorables. Per la nostra part fèrem avinent la dificultat que hi hauria de complaure'ls per què s'establiria el precedent d'haver instituït una demarcació per a una rodalia petita, d'una subcomarca la població de la qual no és més d'uns 20.000 habitants. I que de consegüent la encontrada banyolina haurà de sumar-se a una altra comarca, que sens dubte li serà més convenient que sigui la de Girona. [...]

Reunits a l'Ajuntament, bo i reconeixent la empenta a la atracció que amb les seves activitats té aquesta vila, els hi hem fet veure que per necessitat d'equilibrar tant com sigui possible les masses de població demarcacionals podria convenir que les poblacions ponentines de la comarca de Banyoles per ells presentada s'haguessin d'apuntar a la demarcació d'Olot, on ja perteneixen judicialment. Tots els reunits, de primer antuvi, han al·legat que eren poblacions que van al mercat a Banyoles, i com els diguéssim que

una divisió administrativa no podia ésser cap obstacle a les relacions mercantils, aleshores han defensat els seus punts de vista dient que no els convenia que s'els esmotxés la comarca per què com més pobles tingui més fàcils els ha d'ésser obtenir alguns dels serveis que puguin pertocar-los com a centre comarcal. [...]

El que hi ha és que una comissió municipal de banyolins havia anat a recabar la conformitat d'aquests ajuntaments per a la capitalitat de Banyoles, la quals cosa els semblà també convenient ja que els escursava les distàncies per als afers judicials i administratius i demés els facilitava resoldre els assumptes al anar-hi al mercat. Però per tenir d'anar a Girona amb Banyoles prefeixen anar directament a Olot.

Vers el final de la nostra conversa els reunits ja no es mostraven irreductibles. Un d'ells, el metge Joan Coromines, afegí i tot que de fet hidrogràficament la comarca per Occident acabava a Serinyà. Atenent-nos a la nostra afirmació i a la nostra visió renovada del país, creiem que hom pot deixar per Olot tota la part que ja li pertany judicialment excepció feta de Sant Miquel de Campmajor i potser Falgons. També pel Nord s'els podria deixar Crespià i Dorquers [Dosquers] per més que, com diu la gent, que són de les Garrotxes de l'Empordà.

Reproduït a LLUCH, Enric; NEL·LO, Oriol (ed.) (1983). *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)*. Barcelona: Diputació de Barcelona; p. 84-85. S'han respectat la grafia i la sintaxi del document original.

d'un àmbit territorial a l'entorn de Banyoles. L'assumpció d'aquesta realitat per part dels partits polítics i el funcionament d'una mancomunitat de municipis haurien estat els elements claus en la impulsó del projecte reivindicatiu.

El restabliment de l'administració comarcal

Quan la Generalitat restablerta encetà els debats sobre l'organització comarcal de Catalunya, no ho va fer a partir dels nous estudis sobre la realitat territorial contemporània, sinó que directament adoptà la divisió proposada per la Ponència als anys 30: la Cerdanya, el Ripollès, la Gar-

rotxa, l'Alt Empordà, el Baix Empordà, el Gironès, la Selva. Una enquesta (no vinculant) tramesa als ajuntaments permeté conèixer el parer sobre el manteniment de la seva adscripció a aquelles comarques i refer-ne, eventualment, els seus límits. En el cas de les terres gironines, la resposta a l'esmentada consulta resultà ser d'una acceptació majoritària del mapa establert l'any 1932 per la Ponència. Els principals refusos foren expressats pels municipis entorn de Banyoles i els del Bisaura, mentre que Girona i tres municipis del seu contorn propugnaven l'existència de l'àrea metropolitana gironina. En relació amb aquestes propostes, i atenent els informes favorables de la

Comissió de Delimitació Territorial, el 1988 es segregaven onze municipis del Gironès per tal de crear la comarca del Pla de l'Estany (rebutjant la denominació «l'Estany», en coincidir aquest topònim amb el d'un municipi bagenc), mentre que el 1990 quatre municipis del Ripollès esdevenien osonencs.

De fet la delimitació del 1987 no era estrictament la mateixa que la del 1932 o 1936: així, quan el 1968 el municipi garrotxí de Bassegoda s'agregà a l'empordanès d'Albanyà no només passaren a pertànyer a l'Alt Empordà dos dels principals signes d'identitat garrotxina (el santuari de la Mare de Déu del Mont i el puig de Bassegoda), sinó que defi-

BIBLIOGRAFIA

- CASTAÑER, Margarida; DONAIRE, José Antonio; SALAMAÑA, Isabel «L'organització territorial de la Regió II», a *Revista de Girona*, núm. 157, març-abril. 1993.
- Generalitat de Catalunya. *Divisió territorial. Estudis i projectes. Nomenclàtor de municipis*. Generalitat de Catalunya. Barcelona. 1933.
- La divisió territorial de Catalunya*. Generalitat de Catalunya, Conselleria d'Economia (edició facsímil del Congrés de Cultura Catalana i l'editorial Seix Barral, Barcelona, 1977). Barcelona 1937.
- «L'ahir i el demà de la frontera gironina», dossier a *Revista de Girona*, núm. 140, maig-juny. 1990.
- «La Divisió Territorial, ahir i demà», dossier a *Revista de Girona*, núm. 115, març-abril. 1986.
- LLARCH, Enric; ARRIBAS, Ramon; OLIVER, Jaume (coord.) «La divisió territorial de Catalunya. Reflexions i propostes per un debat», núm. monogràfic de *Quaderns d'Alliberament*, 12. 1986.
- LLUCH, Enric; NEL-LO, Oriol (ed.) *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)*. Diputació de Barcelona. 1983.
- El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Diputació de Barcelona. 1984.
- MATEU, Xavier. *La administración local y los servicios municipales*. La Seu d'Urgell: Programa MAB 6 Alt Pirineu. 1988.
- «Les difuncionalitats en el mapa municipal del nord-est de Catalunya», a *Revista de Girona*, núm. 127, març-abril. 1988.
- MIR, Josep. «El marc jurídic», a NEL-LO, Oriol (dir.). *20 anys d'ajuntaments democràtics*. Federació de Municipis de Catalunya. Barcelona 1999.
- PAVÓN, David. *El procés d'annexió i segregació municipals de l'àrea urbana de Girona (1962-1983)* 1998.
- RIERA, Pere. *L'àrea de Banyoles dins la divisió territorial de Catalunya. Recull documental 1939-1985*. Ajuntament de Banyoles. 1986.
- RIERA, Pilar (ed.). *La nova divisió territorial de Catalunya*. UAB, Dep. Geografia. Bellaterra. 1983.
- RUEDA, Isabel (dir.). *Diagnòstic del mapa municipal de Catalunya. Memòria*. Generalitat de Catalunya, Dir. Gral. Adm. Local. Barcelona, 1985.
- RUEDA, Isabel et alii. *L'organització comarcal de Catalunya. La consulta municipal*. Generalitat de Catalunya, Dir. Gral. Adm. Local. Barcelona, 1987.
- RUEDA, Isabel; SANCLIMENS, Xavier. *L'administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?*. Fundació Jaume Bofill. Barcelona, 1994.
- SCOT. *La coordinació intermunicipal. Per un nou mapa polític i administratiu*. Societat Catalana d'ordenació del Territori. Barcelona, 1981.
- Les futures regions a Catalunya*. Societat Catalana d'Ordenació del Territori. Barcelona, 1989.
- (1993) *Informe sobre la segregació de municipis (emès a petició de l'Ajuntament de Torroella de Montgrí)*. Barcelona: Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- TULLA, Antoni F. (1997). «La Cerdanya: dues realitats en un únic espai», a DOMINGO, Jordi; MALLART, Lluís (ed.). *A l'entorn de la frontera*. Vilassar de Mar: Oikos-Tau; p. 85-104.
- VICENTE, Joan (1999). «L'àrea urbana de Girona, entre l'evidència i la impotència», a *Revista de Girona*, 194; p. 30-35.
- VILA, Pau (1979). *La Divisió Territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia*. Barcelona: Curial.
- VILÀ, Joan; SARRIÓ, Josep (1992). *El sentit històric de la comarca a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Dir. Gral. Adm. Local.
- VILARDELL, Joan (1977) *La comarca de Banyoles i la Divisió Territorial de Catalunya*. Banyoles: Centre d'Estudis Comarcals.

nitivament Albanyà (de paisatge i tarannà garrotxins) quedava sota l'òrbita empordanesa. Una situació similar es va viure l'any 1969 amb la incorporació del municipi garrotxí de Beget al ripollès de Campodron, si bé en aquest cas les noves carreteres ja relligaven de manera preferent aquests dos municipis.

Una altra notable diferència entre la realitat comarcal del 1987 i la del 1932 era el gran desenvolupament observat a la Costa Brava i, en general, a tot el litoral gironí: al llarg de la costa es concentren ara poblacions de notables dimensions (especialment vinculades al fenomen

turístic dels mesos d'estiu), que en comarques com la Selva suposen un contrapès considerable a la xarxa urbana interior.

Amb la divisió comarcal del 1987 sorgiren també els consells comarcals, que naixien marcats per la complexitat del marc constitucional i estatuari i, sobretot, per la falta de consens en el seu establiment i desenvolupament: atès que el model provincial s'ha mantingut, en determinades funcions els consells comarcals es juxtaposen als municipis i a les províncies, sense que hi hagi complementarietat. Tot i que han permès gestionar alguns serveis de

forma conjunta, es tracta, de fet, de tasques pròpies de moltes mancomunitats voluntàries de municipis (vuit a les terres gironines).

Des del 1995 parlar de «comarques gironines» ha deixat de ser un eufemisme de «província de Girona», ja que la zona ha esdevingut (encara que reduïda a set comarques, exclosa la Cerdanya) un dels sis «àmbits territorials» del Pla Territorial General de Catalunya i, per tant, un dels nivells essencials en l'ordenació i la planificació del territori.