

GEOGRAFÍA Y ADMINISTRACIÓN. PROYECTAR TERRITORIOS EN EL SIGLO XXI

Jesús Burgueño Rivero
Universitat de Lleida
Departament de Geografia i Sociologia

RESUMEN

En 1987 Cataluña inició una profunda reforma de su organización territorial. Sin embargo, no se ha impulsado la prevista unificación provincial, al tiempo que el funcionamiento de las comarcas ha resultado insatisfactorio. Ello ha dado lugar a la elaboración de una nueva propuesta de reforma: el denominado «Informe Roca». Entre otros aspectos, propugna la creación de dos nuevas provincias. Por otra parte, en los últimos años Galicia y Aragón han generado dos modelos diferentes de comarcalización.

Palabras clave: Administración local, Provincia, Comarca, Municipio, Cataluña, Galicia, Aragón.

ABSTRACT

In 1987 Catalonia begins a deep reform of its territorial organization, but no legal disposition has been done in order to unify their four provinces, as it was ordered by the catalan legal previsions. At the same time, the work of the county districts (*comarcas*) has not been satisfactory. In consequence, a new project of reform has been done, named «Roca Report», which suggests to make two new provinces. On the other hand, Galicia and Aragon have also generated two different forms of district division.

Key words: Local administration, Province, Municipal district, Catalonia, Galicia, Aragon.

Fecha de recepción: abril de 2002.

Fecha de admisión: junio de 2002.

LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN... ¿HACIA DÓNDE?

Según la presidenta de la FEMP y alcaldesa de Valencia, el proceso de descentralización hacia el mundo local que el Gobierno pretende impulsar (el *pacto local*) puede topar, entre otros obstáculos, con «ayuntamientos que no estén en condiciones de ejercer las transferencias recibidas». El 74% de los municipios españoles tienen menos de 2.000 habitantes. Cuando se habla de descentralización y traspaso de competencias a los ayuntamientos: ¿de qué municipios hablamos? Y si no se puede delegar directamente en ellos, en la mayor parte de la España peninsular sólo se puede echar mano de las diputaciones, tal y como propone explícitamente la presidenta de la Federación de Municipios. Por lo general, la provincia resulta un marco excesivamente grande y alejado de los ciudadanos como para canalizar hacia ella, de forma automática, las competencias que sí ejercerán directamente los municipios grandes. Nuevamente se echan en falta en la geografía administrativa de España dos grandes reformas: la racionalización del mapa municipal y la existencia de comarcas.

Frente al problema del minifundismo municipal, desde los años 60 se plantea la comarcalización como la solución no traumática. La práctica totalidad de los estatutos de autonomía de las comunidades peninsulares también hacen referencia —con mayor o menor énfasis— a la posibilidad de comarcalizar el respectivo territorio. Toda comarcalización supone también un ejercicio de reformulación e interiorización del propio territorio de la comunidad autónoma. Sin embargo, con la perspectiva de más de 20 años de autonomías se puede afirmar que no ha habido apenas procesos de autodefinición territorial, y que en el mejor de los casos, éstos han tenido un carácter incompleto y parcial. Contrariamente, se han suprimido las últimas áreas metropolitanas existentes: Barcelona (Ley 7/1987) y L'Horta (Ley 8/1999 de la Comunidad Valenciana). La realidad demuestra que la fórmula metropolitana resulta incompatible con los gobiernos autónomos: demasiados gallos en el gallinero. De otra parte, ninguna comunidad ha abordado una reforma de la división municipal¹. Hasta el momento son igualmente inexistentes las propuestas de reorganización territorial que impliquen una modificación parcial de los límites provinciales —perfectamente viable²— y mucho menos la alteración del número de provincias. Tampoco existen comunidades pluriprovinciales peninsulares que realmente hayan adoptado una organización interna diferente de la estatal en provincias. Los gobiernos autónomos han dado por buena la organización territorial existente.

Ante este panorama anquilosado, son excepción los geógrafos que en el último decenio del s. XX han aportado propuestas renovadoras, fórmulas alternativas de construir una organización territorial más eficaz y adaptada a la realidad de su región o nacionalidad. Se diría que el tiempo de las utopías se agotó en los primeros ochenta y que el pragmatismo inmovilista no sólo invade el juego político, sino que también ha maniatado la libertad científica. Este artículo aborda precisamente las excepciones: aquellos casos que de alguna manera han cuestionado el marco administrativo heredado.

1 El anteproyecto de Ley foral de Navarra sobre administración local, aprobado en abril de 1989, preveía un proceso de reducción de los 265 municipios a menos de mitad: 124. La oposición de los afectados hizo que se retirase la propuesta del proyecto definitivo.

2 Únicamente cabe señalar el paso del municipio castellanense de Gátova a la provincia de Valencia (L.O. 15/1995, de 27 de diciembre).

Tabla 1
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LAS COMARCAS

	Número de comarcas		Número de ayuntamientos			Población		Superficie (km ²)	
	total	>100.000 hab.	<50.000 hab.	Total	Media	Mínimo	Media	Máxima	Mínima
ARAGÓN	33	1	28	730	22	67	36.057	2.540	416
CATALUNYA	41	12	15	946	23	68	152.732	3.542	143
GALICIA	53	8	30	314	6	12	51.545	5.465	136
ÁLAVA	7	1	5	51	7	15	40.928	3.148	277

Hoy por hoy, las comunidades que tienen formalmente aprobado un mapa comarcal —independientemente de la finalidad del mismo— son sólo tres: Aragón, Cataluña y Galicia, a las que cabe añadir el caso singular del territorio histórico de Álava³. Algunas otras comunidades cuentan con una comarcalización oficiosa, utilizada prácticamente sólo a nivel estadístico; es el caso de la Comunidad Valenciana⁴ y del País Vasco. Sólo la comunidad de Castilla y León ha optado por la creación individualizada y excepcional de una sola comarca: El Bierzo (Ley 1/1991). La comarca del Bierzo cuenta con 37 municipios, una población superior a los 140.000 habitantes y una superficie de 3.000 km². Tales cifras indican bien a las claras que El Bierzo no es una comarca más: cuenta con más población que Soria o Teruel y una extensión equivalente o superior a cada uno de los tres territorios vascos. Su reconocimiento como comarca por las Cortes de Castilla y León responde al deseo de canalizar y dar satisfacción de algún modo al sentimiento diferencial berciano.

En los apartados siguientes comentamos brevemente las comarcalizaciones de Galicia y Aragón, para centrarnos finalmente en el caso catalán y en la última propuesta de reforma de su organización territorial.

GALICIA: UN MODELO TECNOCRÁTICO DE COMARCALIZACIÓN

La comarcalización de Galicia no es equiparable a la catalana ni a la aragonesa, por cuanto no ha dado lugar al establecimiento de entes locales. Se trata de una fórmula singular, que podemos calificar como tecnocrática o gerencial, por cuanto sólo pretende establecer un marco estable de planificación socioeconómica y ordenación territorial: es el ámbito de elaboración de planes de desarrollo (Ley de Desarrollo comarcal, 7/1996). La posibilidad que las comarcas generen en el futuro entes locales no se descarta⁵, pero tampoco se pretende. El *Consello comarcal* se define como órgano de planificación y coordinación; está presidido por el conselleiro competente y de él forman parte un representante de cada municipio y otro de la Diputación respectiva, así como el director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, dependiente de la Presidencia de la Xunta. El esquema se completa con un complejo entramado burocrático de planificación que incluye una Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal que entre otras funciones coordinará una red de gerentes. No deja de ser paradójico que del rechazo a «introducir nuevos entes locales en una estructura jerárquica ya de suyo extremadamente compleja» (Precedo, 1994, 124) resulte la construcción de una no menos compleja estructura tecnocrática gubernamental sin los mecanismos de legitimación democrática propios de los entes locales.

En cuanto al proceso de elaboración del mapa comarcal conviene destacar tres rasgos que se repiten en los otros ejemplos peninsulares. En primer lugar, las 53 comarcas resultantes tienen evidentes similitudes con los 47 partidos judiciales creados en 1834; existe acuerdo en

3 La Norma foral de Álava 63/1989 de 20 de noviembre delimita 7 comarcas llamadas cuadrillas, con su respectiva Junta de Cuadrilla. El sistema electoral asegura la presencia de un representante por municipio.

4 En febrero de 2002, el grupo parlamentario de Esquerra Unida en las Cortes Valencianas ha presentado una proposición de ley de comarcalización.

5 Los Planes de desarrollo comarcal pretenden, entre otros objetivos, «promover la creación de mancomunidades voluntarias para la prestación de servicios en la totalidad o en parte de los municipios que integran la comarca» (art.6 g).

señalar la demarcación judicial como origen histórico de la comarcalización gallega (López, 1994). El mapa definitivo es el resultado de la síntesis y confrontación de diversas propuestas elaboradas principalmente en los años ochenta (Precedo planteaba 43 comarcas en 1987). Se observa un progresivo aumento del número de comarcas; tras nuevos trabajos de reconocimiento territorial (Precedo, 1997, 15) en octubre de 1996 se hizo pública una propuesta de 49 comarcas, y de resultas de las alegaciones presentadas se introdujeron nuevas modificaciones llegándose así al mapa definitivo en 53 comarcas (D. 20-II-1997). El grado de fragmentación alcanzado resulta tanto más notable atendiendo el bajo número de municipios de la Comunidad, y por tanto la baja ratio de ayuntamientos por comarca: menos de 11 en el 90% de los casos.

La oficialización de una división comarcal y su adopción por todos los organismos de la Xunta tiene un importante valor simbólico. Contribuirá a construir una imagen cultural propia y diferenciada del territorio gallego, de emanación autóctona aunque no por ello en oposición frontal a la provincia. Diversas publicaciones acuden ya en favor de la consolidación de este nuevo elemento identitario (Precedo, 1998). En este sentido se sigue el modelo catalán. Nótese, en cambio, la singularidad del caso vasco: Euskadi no precisa de las funciones políticas, simbólicas o culturales de las comarcas, puesto que son sobradamente asumidas por sus reducidos *territorios históricos*.

ARAGÓN: UN MODELO DE COMARCALIZACIÓN GRADUAL Y FLEXIBLE

En la actualidad, la principal novedad en el panorama de la geografía de la administración local se observa en el impulso comarcalizador de Aragón. Se trata de un proceso iniciado con la Ley 10/1993 de Comarcalización de Aragón pero que se ha acelerado en la presente legislatura (Ley 23/2001 de Medidas de comarcalización). El modelo de comarcalización aragonés se caracteriza por hacer compatible su implantación gradual con la vocación de generalización. El contenido competencial y organizativo del ente local comarcal no difiere en gran medida del modelo catalán, de manera que, por ejemplo, el Consejo comarcal se constituye indirectamente en función de los resultados de las elecciones municipales (Salanova, 1999). La principal diferencia respecto a Cataluña reside en la concepción gradual y flexible del proceso. Ciertamente se parte de la aprobación en Cortes de un mapa comarcal (Ley 8/1996 de Delimitación comarcal de Aragón), fijando de este modo el marco geográfico en el que debe tener lugar el proceso de constitución de cada ente local. No obstante, cada comarca sigue su ritmo de constitución en función de la propia iniciativa municipal o gubernamental y su creación requiere de una ley específica en cada caso. Este procedimiento permite la adecuación de la ley-marco a cada realidad comarcal y la concreción pactada de determinados aspectos polémicos como son la capitalidad o la presencia de los alcaldes en el Consejo comarcal. Desde diciembre de 2001 y en el plazo de un año se han aprobado las leyes de creación de 8 comarcas, y actualmente se hallan en trámite parlamentario otras 10. Resulta evidente que se pretende la generalización de la organización comarcal, y en este caso cabrá preguntarse por la idoneidad de un proceso tan complejo y que puede llevar a la existencia de 33 leyes diferentes de creación de comarcas.

En lo que se refiere a la construcción del mapa comarcal, la Diputación General partía de una división de uso interno y estadístico formada por 25 espacios-programa (*Propuestas...*,

1991). Posteriormente, el geógrafo V. Bielza (1992) elaboró un amplio estudio de la jerarquía urbana aragonesa, del que se deriva una propuesta de división comarcal que tenía la virtud de admitir una modulación flexible: plantea un mínimo de 30 comarcas pero identifica también una serie de subcomarcas, admitiendo que algunas de ellas (concretamente 9) podrían convertirse en comarcas en aras de un mayor equilibrio territorial. La propuesta que finalmente se sometió a consulta municipal en 1995 contemplaba 33 comarcas, cifra que al cabo resultó definitiva (Ley 8/1996 de división comarcal) y que no se aleja mucho del número de antiguos partidos judiciales: 31. La división resultante resulta homogénea en cuanto a población, pero no en superficie ni número de municipios. Los límites comarcales fijados en la Ley pueden ser rectificadas, y de hecho lo están siendo las leyes particulares de creación de cada comarca. Finalmente conviene señalar que algún aspecto polémico de la división comarcal aragonesa presenta una lectura geopolítica: el reconocimiento de las comarcas del Matarraña (Teruel) y la Ribagorza Oriental (Huesca) topó con múltiples obstáculos y, finalmente, la segunda fue rechazada y unida a Graus, pese a que sus municipios formaban una mancomunidad calificada «de interés comarcal». Se trata de dos comarcas de la Franja de habla catalana y su reconocimiento incomoda a quienes han querido ver en la comarcalización un debilitamiento de la cohesión de la propia comunidad «frente a posibles ansias expansionistas de comunidades limítrofes, que encontrarán así más definido y preciso el camino de sus aspiraciones»⁶.

El modelo flexible aragonés, de creación individualizada de cada comarca en el marco de un mapa previamente establecido por ley, es también el que se pretende en Cantabria (Ley 8/1999). De momento no ha tenido resultado alguno ni se ha elaborado la propuesta gubernamental de delimitación comarcal. Cabe señalar que la Ley cántabra nace con una importante limitación, al aceptarse que «no será de aplicación al municipio de Santander, que tendrá su propia Ley de Constitución de Área Metropolitana»; cabe preguntarse si esta Área estará formada por un solo municipio.

CATALUÑA: LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL COMO ELEMENTO BÁSICO DEL HECHO DIFERENCIAL

En Cataluña el hecho comarcal tiene gran arraigo histórico, hasta el punto que la voluntad de establecer una organización territorial propia forma parte del hecho diferencial catalán⁷. Por ello, la comarcalización catalana no resulta de un proceso gradual (modelo aragonés) sino simultáneo y general: ningún municipio puede quedar al margen. En tanto que división territorial propia, se plantea al margen de la división provincial vigente, de modo que algunas comarcas comprenden municipios de diversas provincias⁸. Formalmente se pretende incluso

6 Sebastián Martín-Retortillo, conferencia pronunciada en Zaragoza y recogida en su obra *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, 1991, p.86. Cabe añadir que algunos alcaldes de la zona amenazaron con pedir su incorporación a Cataluña si no se les reconocía como comarca diferenciada, lo cual, a la vista del efecto conseguido, fue un error táctico.

7 Esta especificidad se reconoce implícitamente en la Ley de bases del régimen local: disp. adic. 4ª. La comarcalización alavesa tiene igual o superior tradición histórica, por cuanto se trata de una razonable modernización de la división histórica en 7 cuadrillas, vigente desde el s. XVI y hasta 1876.

8 Esta situación también está prevista en el mapa comarcal aragonés, pero aún no se ha ratificado en las leyes particulares de creación de comarcas.

sustituir la división provincial, bien por la propia división comarcal o bien por otros entes supracomarciales⁹.

Señalado el carácter singular del caso catalán, convendrá profundizar algo más en el modelo de organización territorial que plantea, a fin de abordar posteriormente su cuestionamiento actual. En 1987 se aprobaron las cuatro leyes de organización territorial (LOT): municipal, comarcal, de régimen provisional de las diputaciones y de actuaciones especiales en la conurbación de Barcelona. Parece evidente que una legislación de este calado político, realmente de carácter constituyente para un país, debería hacerse con un amplio consenso político. No fue este el caso, por cuanto las LOT se aprobaron con la oposición de los grupos de izquierda. Las mencionadas leyes dibujaron un escenario territorial que podemos resumir del modo siguiente:

- a) A nivel municipal se introducen una serie de previsiones favorables a una política de fusiones y a la corrección de disfuncionalidades tales como enclaves o continuos urbanos.
- b) Creación de las comarcas y consejos comarcales, definidos como entes locales. En la previsión del legislador se trata de un ente con funciones ciertamente concurrentes con las diputaciones, pero tal duplicidad se entiende provisional por cuanto éstas estaban destinadas a desaparecer. Inicialmente se reinstaura el mapa comarcal aprobado por la Generalitat en agosto de 1936 y posteriormente, tras consulta municipal, se introducen algunos cambios de adscripción y se crean 3 nuevas comarcas, situando el número total en 41. Otras peticiones de formar comarca propia fueron desestimadas sin la necesaria justificación pública.
- c) Previsión legal de proponer a las Cortes la unificación de las cuatro provincias en una sola denominada *Catalunya*. La operación pretendía la absorción de las diputaciones, tal y como había sucedido en las comunidades uniprovinciales y en Canarias. Paralelamente se habría adoptado una división en un mínimo de 5 regiones, aparentemente destinada de modo exclusivo a la organización periférica de la Generalitat.
- d) Disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona (27 municipios en los que vive más de la mitad de la población catalana) y creación de dos entes metropolitanos sectoriales, de ámbito territorial no coincidente, uno para el medio ambiente y otro para el transporte. Con todo, un número similar de municipios constituyeron una mancomunidad metropolitana que recoge los recursos financieros que tenía la antigua Corporación.

Quince años después de las LOT, la sensación de fracaso en el tema de la organización territorial se halla muy extendida entre los técnicos. El modelo territorial de 1987 en realidad no ha llegado a desarrollarse, por cuanto en ningún momento el Gobierno autónomo impulsó la conversión de Cataluña en provincia única. Esto ha generado un panorama administrativo

⁹ El nivel supracomarcal está presente también en los estudios de Aragón y Galicia, pero de forma marginal. Bielza (1992) planteaba de 8 a 13 subregiones, en tanto que Precedo (1997) identifica 12 áreas funcionales (3 por provincia) que encajan perfectamente en los límites provinciales. Sin embargo, la plasmación legal de estas propuestas es nula.

Desde 1987, la principal novedad consistió en la aprobación del *Pla territorial general de Catalunya* (Ley 1/1995), el cual establece una división en 6 ámbitos territoriales donde debe desarrollarse la respectiva planificación regional. En la actualidad únicamente se ha aprobado el plan referido a las *Terres de l'Ebre*. Contrariamente a lo previsto en la mencionada Ley, la Generalitat no ha generalizado el uso de la división en 6 ámbitos para su organización interna, manteniendo la organización provincial cuatripartita. Precisamente la aplazada cuestión regional fue el detonante de la creación, a principios de la presente legislatura, de una comisión para el estudio de «la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña». El ambicioso título dado al encargo permitía deducir la necesidad de adoptar unas propuestas de carácter global, no únicamente referidas al nivel supracomarcal. La composición de la comisión fue consensuada por todos los grupos parlamentarios, siendo ratificada por el Gobierno de Jordi Pujol. La presidencia de la misma recayó en Miquel Roca i Junyent (el documento final es conocido como *Informe Roca*) y entre sus componentes se hallaban cuatro geógrafos. El informe se hizo público en enero de 2001 y desde entonces una ponencia conjunta parlamentaria —en la que se halla el geógrafo y diputado Oriol Nel·lo— trabaja en la elaboración de propuestas legislativas. El contenido de las diversas propuestas del Informe será objeto de comentario en los apartados siguientes.

LASTRE Y BENEFICIO DE LA HISTORIA. LAS COMARCAS

En Cataluña, la reflexión en torno al hecho comarcal puede remontarse a finales del siglo XVI; la primera geografía de Cataluña se ocupa ampliamente del tema. Desde entonces la reflexión comarcal está presente en todas las obras de geografía e igualmente el nombre de numerosas comarcas consta en los principales mapas de todas las épocas. Durante la *Renixença* la comarca se convierte en reivindicación política y cultural, presentándose como alternativa propia y natural frente a la artificiosidad de las provincias. Las primeras enciclopedias en catalán (primer decenio del s.XX) incluyen mapas de cada comarca. El movimiento excursionista actúa como potente divulgador de la realidad comarcal. La prensa regionalista ordena las noticias locales en comarcas. Los manifiestos programáticos de federales, carlistas y nacionalistas de todo signo contemplan la organización de Cataluña en comarcas. En ninguna otra comunidad se hallaba tan madura y asumida políticamente la cuestión comarcal en el momento de proclamarse la II República. Consecuentemente la Generalitat nombró una comisión, formada principalmente por geógrafos, con el encargo de elaborar una división comarcal. La Ponencia, presidida por Pau Vila, presentó un trabajo más próximo a los partidos judiciales que a los mapas comarcales al uso. En lugar de las cuatro provincias —abolidas como administración local— se planteaba la creación de 38 comarcas encuadradas en 9 regiones o veguerías (denominación anterior a la Nueva Planta borbónica). Dicha división se aprobó en pleno contexto bélico y revolucionario. En la segunda mitad del franquismo y en la transición a la democracia, la división comarcal de 1936 se convirtió en parte fundamental de la iconografía de la oposición política, al tiempo que devenía instrumento básico en toda investigación territorial, geográfica o económica.

La conclusión de todo lo expuesto es clara: la organización de Cataluña en comarcas forma parte del patrimonio político y cultural catalán, tal y como refrenda el propio Estatuto de Autonomía. Aunque es difícil imaginar una administración local que prescinda totalmente

de las comarcas, también hay quien aboga por su supresión. En el otro extremo, existe una posición minoritaria favorable a fragmentar el mapa comarcal hasta más de un centenar de unidades (Casassas y Clusa propugnaban 127 municipalías). A nuestro entender, ninguna de las dos hipótesis tiene viabilidad de prosperar, justamente por el legado cultural de la historia. No es posible prescindir de la comarca, no sólo legalmente sino también sociológicamente. En cuanto al número de comarcas, no parece que la tradición admita un gran incremento. La escéptica recepción social de la moderada propuesta del *Informe Roca* sugiere más bien lo contrario: la inercia cultural es enorme y la reticencia a cambiar el imaginario territorial parece insalvable, aún en casos de áreas bien definidas por la historia y la geografía. A corto plazo el futuro parece claro: sólo es viable un ligero incremento del número de comarcas y nunca su desaparición.

Además de una serie de cambios en el funcionamiento de los consejos comarcales (por ejemplo asegurando la presencia de los alcaldes), el *Informe Roca* propone la creación de 6 nuevas comarcas y el estudio de una más en torno a Sant Celoni. Para una octava zona de montaña media (Lluçanès) no hubo acuerdo en la comisión para elevarla a la categoría de comarca diferenciada, por lo que se sugiere un tratamiento específico de subcomarca en el seno de la comarca de Vic (Osona). En su mayor parte se trata de comarcas que ya figuraban en propuestas de división anteriores a la obra de Pau Vila, de clara personalidad geográfica (altiplanos, valles, somontano de Montserrat, delta del río Tordera...), con fuerte cohesión funcional deducida de la movilidad laboral y en las que sus ayuntamientos se manifestaron a favor de su reconocimiento en 1987. La mayoría se sitúan en los límites de las nuevas provincias que se proponen, de manera que permiten un mejor encaje del conjunto de piezas. El Informe también sugiere una serie de modificaciones en los límites de las actuales comarcas. Con todo ello se transmite un mensaje favorable a la adaptación de las estructuras administrativas a los cambios que se producen en el territorio; una actitud abierta a posibles ampliaciones del número de comarcas en el futuro. Téngase en cuenta que la fraccionada planta municipal catalana autoriza el diseño de comarcas relativamente reducidas, en aras a conseguir una mayor identificación de los ayuntamientos con el ente supralocal.

Desde una cierta óptica, las comarcas son un lastre, un obstáculo para la consecución de una administración local más simple y eficaz. Aquéllos que quisieran un mapa comarcal mucho más fragmentado o simplemente su disolución topan con una realidad heredada tan arraigada que no admite mutaciones traumáticas. Nosotros, sin embargo, hacemos la lectura contraria: la aceptación social del hecho comarcal es la mejor garantía para conseguir una intensificación de la colaboración entre municipios, al tiempo que sirve de legitimación para la instauración de la necesaria planificación supramunicipal. Los reiterados llamamientos en pro de las mancomunidades voluntarias han encontrado escaso eco en los ayuntamientos. La comarca no agota las fórmulas posibles de supramunicipalidad, pero garantiza la existencia de la mínima infraestructura necesaria para la generación de políticas comunes y la superación de localismos de campanario.

Ciertamente, desde el punto de vista de la adaptación a las diversas realidades urbanas y económicas del país, y en razón a la mayor proximidad entre ayuntamientos y consejo comarcal sería aconsejable un mayor fraccionamiento territorial. No parece una buena estrategia el diseño de comarcas excesivamente grandes (en extensión, población o número de munici-

prios) que se alejen del espacio vivido por la ciudadanía. Pero insistimos: en el caso de Cataluña el margen de maniobra es limitado. En comunidades donde la comarcalización aparece como novedad hay más libertad en el diseño y por eso mismo resulta más incomprensible el planteamiento de macrocomarcas como las que en algún caso están previstas en Aragón.

Obviamente, en un territorio tan diverso y urbanizado como es Cataluña, conviene asumir que las comarcas jugarán un papel muy diferente en zonas rurales y urbanas. En el entorno de Barcelona y Tarragona el continuo urbanizado excede claramente los límites comarcales. En estas áreas caben dos opciones: o una redefinición radical del ámbito comarcal para ajustarlo a la denominada *ciudad real* mediante la fusión de las actuales comarcas (posibilidad que hoy por hoy nadie propone) o bien la derivación de la mayor parte de la actuación de supramunicipalidad hacia el ente provincial. Esta segunda opción se facilita con la redefinición y reducción territorial que propone el Informe respecto a las provincias de Barcelona y Tarragona.

EL TABÚ: EL MAPA MUNICIPAL

Es necesaria la consecución de una dimensión mínima suficiente para las entidades municipales. Lo requiere la mejora en la prestación de servicios, la ordenación del territorio, la aplicación del principio de subsidiaridad, la voluntad de fortalecer los municipios y la democracia local. Comarcas, mancomunidades y otras formas de colaboración intermunicipal pretenden compensar la insuficiente dimensión de un buen número de municipios españoles. De los 8.101 ayuntamientos de España, 788 no alcanzan siquiera el centenar de habitantes y el 60% no cuenta con 1.000 hab. Se trata de una situación muy contrastada por comunidades; en Canarias, Murcia y Galicia no hay ningún municipio con menos de 250 habitantes (en Asturias y Baleares sólo hay uno), mientras que los porcentajes ascienden al 21% en Cataluña, 37% en Navarra, 39% en Castilla-La Mancha, 47% en Castilla y León, 48% en Aragón y 55% en La Rioja. Ante un panorama tan diverso resulta lógico que la sensibilidad respecto al problema sea muy diferente entre los geógrafos españoles.

En Cataluña hubo una propuesta de reforma radical del mapa municipal, mediante su reducción a 127 *municipalitats* (Casassas-Clusa, 1981). La actual legislación catalana contempla de forma tendencial la reforma del mapa municipal, y para ello da carta blanca a cualquier fusión que afecte a municipios de menos de 250 habitantes. Eso precisamente es lo que ha propuesto el reciente Informe técnico: la agrupación de los municipios con una población inferior a dicha cifra, así como aquellos otros que presentan una clara disfuncionalidad territorial (por ejemplo: un pequeño municipio urbano enclavado dentro de un término rural formado sólo por masías). En muchos casos, los nuevos municipios hubieran correspondido a espacios geográficos de tan clara identidad como lo son los valles pirenaicos. La aplicación de estas medidas habría reducido aproximadamente en un 20% el número de municipios de Cataluña (tabla 2). Nada que ver, por tanto, con las radicales reformas acaecidas en la mayor parte de países nor- y centroeuropeos en los años 70. De otra parte, esta política de agregación de municipios debía combinarse con la preservación de la identidad de los pueblos afectados, mediante su conversión en entidades locales menores.

La reacción política al proyecto fue muy virulenta, en parte para formar una cortina de humo que impidiera la discusión de otros aspectos de la propuesta con mayor calado político.

En Cataluña seguiremos, pues, con municipios tan eficaces, necesarios y garantes de la autonomía local como pueda serlo Tiurana, donde están empadronadas una veintena de personas pero realmente ya no vive nadie puesto que el pueblo se halla bajo las aguas del pantano de Rialb. Todo el mundo acepta que el minifundismo municipal es un problema, pero nadie se atreve «a poner el cascabel al gato». Debemos tener presente que la legislación local de emanación estatal apenas diferencia competencias y responsabilidades entre un municipio de 4.000 habitantes y otro de un centenar, cuando es evidente que los medios de actuación de uno y otro no tienen en absoluto parangón. Tampoco cabe el desapoderamiento de los pequeños municipios ni la transferencia obligada de competencias en favor del ente comarcal¹⁰. De forma implícita, el legislador estatal invita al autonómico a adoptar medidas de racionalización del mapa municipal: si usted quiere municipios más capaces, hágalos mayores. Qué duda cabe que las mancomunidades y comarcas pueden paliar la situación, pero no debería descartarse, por ello, la adopción de reformas moderadas que mejorasen la dimensión mínima de los municipios. Así lo creen también quienes impulsan la comarcalización de Aragón:

«Queda patente el interés de los núcleos de población por conservar su personalidad jurídica como municipios y la inviabilidad política de acometer actualmente una reestructuración global del mapa municipal aceptada voluntariamente. Pero otra cosa es que el respeto a la estructura municipal actual deba ser absoluto. Cualquier municipio, por el mero hecho de serlo, es una Administración pública con competencias muy importantes y potestades públicas de gran trascendencia, para cuyo ejercicio se precisan unos medios mínimos. Es también una instancia de representación política; pero la política es algo más que meras relaciones de vecindad: para definir y gestionar políticas públicas es precisa una cierta distancia o ajenidad, superar las relaciones entre familias. Hay una cierta ironía en que la exaltación de la autonomía municipal, entendida como conservación a ultranza de la estructura heredada y respeto a la consideración como municipio de núcleos de población mínima, conduzca a que gran número de esos pequeños municipios tengan un papel meramente doméstico, que los margina de los grandes proyectos.» (Salanova, 1999, 34)

Es cierto que se trata de un tema envenenado, en cuya discusión proliferan actitudes demagógicas o hipócritas: si un municipio de 80 habitantes es una administración pública eficaz y autónoma, ¿con qué argumentos puede uno oponerse a cualquier reivindicación segregacionista?. En 1998 el Parlamento catalán reformó la Ley municipal para impedir la segregación de nuevos ayuntamientos con menos de 2.000 habitantes. Diversas comunidades han adoptado algún umbral de población al respecto: 350 habitantes en La Rioja, 1.000 en Navarra, Castilla-La Mancha y Castilla y León, 2.500 en Guipúzcoa y Vizcaya, 4.000 en Andalucía y 5.000 en Galicia.

La comarca deberá jugar un papel en la coordinación de los municipios y en la elaboración de políticas comunes, pero siempre en un marco general de relaciones voluntarias. El sistema electoral indirecto o de segundo grado (formación de los consejos comarcales a partir de los resultados obtenidos en las elecciones municipales) aplicado en todas las comarcas existentes en España¹¹ indica que se trata de entes sujetos a los ayuntamientos. Está por

10 Art. 42.4 de la Ley de bases del régimen local.

11 Con la única excepción de la *Val d'Aran*, que cuenta con una Ley propia que reconoce su carácter diferencial, ya que se trata de una comarca de lengua occitana situada en la vertiente norte de los Pirineos.

demostrar la capacidad comarcal de limitar, mediante directrices generales, la capacidad de los municipios para planificar (o no) su propio término. Es en la propia configuración municipal donde se debe incidir en primer lugar para obtener objetivos tales como un ordenamiento territorial más coherente, una fiscalidad más justa, una representación política más amplia, una mayor igualdad en la prestación de servicios o una administración local más potente, respetada y eficaz.

LAS FÓRMULAS DE COLABORACIÓN MUNICIPAL DE ÁMBITO INFRACOMARCAL

En ocasiones, las actuales comarcas catalanas son demasiado grandes, bien por su elevado número de municipios, bien por la existencia de una cierta identidad propia diferenciada, bien por la emergencia de un sistema urbano autónomo vinculado a veces a una actividad económica dinámica, particularmente en la costa. Evidentemente se trata de una cuestión delicada, por cuanto plantea la necesidad de establecer criterios objetivos para diferenciar comarca y subcomarca. El *Informe Roca* no aborda directamente esta cuestión, pero sí establece como criterio para señalar las 6 nuevas comarcas la existencia de una cierta voluntad popular, puesta de manifiesto por la existencia de una mancomunidad o por la respuesta emitida a la consulta municipal de 1987. Si de colaboración municipal se trata, la decisión última de constituir comarca debería residir en los propios afectados. Sin embargo debería señalarse algún otro criterio limitativo, por cuanto la creación de una comarca no es sólo una decisión local, sino que repercute en el conjunto del país; por ejemplo, exige una inversión económica para dotar la entidad comarcal del personal y la infraestructura necesaria. La aceptación de futuras nuevas comarcas debería estar sujeta a la evaluación de su cohesión económica y funcional, pero también y principalmente a la adhesión de un cierto número de municipios. Un parámetro razonable se deduce del mínimo de municipios existente en los entes locales comarcales vigentes: 5 en Álava (con la salvedad de Vitoria¹²) y 6 en Aragón y Cataluña (con la justificada excepción de la Alta Ribagorça).

En cualquier caso, el Informe no sólo no descarta las demarcaciones subcomarcales (la propia Ley comarcal las autoriza), sino que anima a su creación bajo distintas formas. Una de ellas afectaría necesariamente a los municipios con una población inferior a mil habitantes (500 en zonas de montaña), con objeto de constituir *agrupaciones municipales* que superasen la cifra indicada. No se trataría de entes locales con organización política propia (para ello existe ya la figura de la mancomunidad, que no puede ser impuesta por el legislador) sino que tendrían un carácter estrictamente funcional: secretaría compartida, representación política compartida en el Consejo comarcal, etc. Se trataría, en definitiva, de generar una dinámica de colaboración entre un número muy reducido de municipios. De las agrupaciones municipales que hipotéticamente señala el Informe, algunas corresponden a pequeñas comarcas tradicionales, por lo que se recomienda el uso de su denominación histórica¹³.

12 La cuadrilla de Vitoria-Gasteiz no debe considerarse propiamente una comarca, por cuanto sólo comprende un municipio (la ley establece que las comarcas agrupan varios municipios) y porque el pleno del Ayuntamiento y el alcalde ejercen respectivamente las funciones de Junta de Cuadrilla y de presidente de la misma.

13 Baixa Segarra, Collsacabra, Ribera de Sió y Vall de Ribes. De llevarse a cabo la reforma municipal, ninguna de ellas contaría con 6 municipios; en cambio, alguna podría tenerlos si se mantienen los actuales municipios y en este caso nos parece lícita su conversión en comarcas.

LA PROVINCIA, EN EL 200 ANIVERSARIO DE SU CREACIÓN

En 1833 se estableció la actual división provincial, sólo modificada sustancialmente por la división de Canarias en 1927¹⁴. Durante el tiempo transcurrido ha habido diversas tentativas de reforma de la división provincial. La propia formación del Estado autonómico podría interpretarse como la definitiva superación de la provincia. No creemos que sea así. Ni siquiera en Cataluña se han dado los pasos necesarios para suprimir la división provincial, pese a lo previsto en su propia legislación. Provincias y comunidades autónomas cohabitan con recelos mutuos (excepto donde se han fusionado en una sola realidad o comunidad uniprovincial, claro está). Al margen del singular caso vasco, diversos estatutos de autonomía apuntaban una vía de interiorización de las provincias (y diputaciones) en el seno de las respectivas comunidades. Pero la aceptación de la provincia sólo se ha traducido en el uso de este ámbito territorial para el establecimiento de la propia red periférica del gobierno autónomo, de forma paralela y ajena a las diputaciones. En esta circunstancia se halla también la Generalitat de Catalunya: su organización interna es fundamentalmente provincial, pese a las previsiones de unificación en una sola provincia.

Para superar la dualidad diputaciones-Generalitat, el *Informe Roca* plantea una estrategia diametralmente opuesta a la provincia única: no se trata de unificar las provincias en una sola, sino de aumentar su número en dos, recuperando la denominación autóctona, anterior a la Nueva Planta, de *vegueria*. La provincia de Barcelona se dividiría en dos: la parte interior o Catalunya Central —situada al norte de las sierras prelitorales— y la región metropolitana. La provincia de Tarragona debería igualmente partirse en dos ámbitos: el de influencia directa de las ciudades de Tarragona y Reus (Camp de Tarragona) y el que encabeza Tortosa como capital histórica y tiene el Ebro como eje de vertebración. Estos cambios irían acompañados por una profunda rectificación de los límites provinciales, de tal modo que la Catalunya Central incorporaría no sólo comarcas barcelonesas, sino también municipios de Girona (Puigcerdà), Lleida (Solsona) y Tarragona (Sta. Coloma de Queralt). El Informe se guía por la división aprobada en 1995 a efectos de planificación, pero deja la puerta abierta a otras modificaciones, entre las cuales nos parece necesaria la incorporación del Ripollès a la Catalunya Central, modificación que justifica aún más el reconocimiento de la comarca de Camprodon, inequívocamente gerundense. La partición de la provincia de Barcelona resulta imprescindible para dotar al entorno metropolitano de un instrumento de gobierno propio. La actual Diputación no puede jugar este papel, por cuanto su ámbito no responde a la problemática urbana metropolitana. Complementariamente, las tres áreas funcionales de Igualada, Manresa y Vic presentan unas características comunes —poco o nada metropolitanas— y una buena intercomunicación (actual o en construcción) de tal manera que, sumadas, dan lugar a un potente espacio regional con una población superior a 18 provincias (una de ellas comunidad autónoma) y más extensa que otras 14. La *vegueria* de las Terres de l'Ebre resulta mucho más reducida en población (aunque supera a Segovia, Soria y Teruel) y en superficie

14 Dada la complejidad del proceso de creación de las provincias (Burgueño, 1996), los aniversarios pueden ser múltiples; por ejemplo, el 2022 se podrían conmemorar los 200 años de provincias como La Rioja, Girona, Castelló, Huelva o Ourense, en tanto que en 1999 ya se cumplieron dos siglos de la demarcación básica de Cantabria, Málaga o Cádiz.

(aunque no tanto como las provincias vascas), pero tiene a su favor una clara identidad geográfica, humana e histórica, al tiempo que se observa un sentimiento de agravio y marginación que ha estallado con motivo del Plan Hidrológico Nacional. El reconocimiento de las Terres de l'Ebre permite, a su vez, la configuración de un ámbito regional —el Camp de Tarragona— con un espacio central de clara vocación metropolitana: en los 6 municipios del triángulo Tarragona-Reus-Cambrils residen 250.000 habitantes. Existe aún otro territorio claramente diferenciado bajo cualquier punto de vista: el Alto Pirineo. No obstante, el Informe no plantea su conversión en provincia por su escasa población (60.000 habitantes) y —añadimos— por su falta de cohesión funcional y sí propone su reconocimiento como ámbito de planificación (lo cual ya ha aprobado el Parlament) y la constitución de un ente representativo del territorio con participación de la Generalitat.

Tabla 2
PROPUESTA DE REORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA

Veguerías	Población (1996)	Km ²	Nº de municipios	
			Actual	Hipótesis
BARCELONA	4.181.294	3.036	156	151
CAMP DE TARRAGONA	416.540	2.780	123	98
CATALUNYA CENTRAL	422.956	6.490	193	128
GIRONA	571.888	5.645	212	167
PONENT	341.315	10.668	208	162
TERRES DE L'EBRE	156.047	3.311	54	52
CATALUNYA	6.090.040	31.930	946	758

En cada veguería seguiría existiendo una Diputación, la cual también sería adoptada por la Generalitat como instrumento de administración indirecta, en aras a una mayor simplificación de la organización territorial. El Informe deja abierta la puerta incluso a una mayor sustantivación de la Diputación, mediante su formación por elección directa. Por otra parte, la nueva división debería tener consecuencias en la forma de elección del Parlament, actualmente regulada por una disposición transitoria (!) del Estatut d'Autonomia.

Hoy por hoy, la propuesta de reforma provincial está lejos de suscitar la adhesión política imprescindible para su promoción ante las Cortes (al igual que la provincia única). Estamos, no obstante, en un proceso abierto que ya ha dado algunos pasos. Recientemente el Gobierno de la Generalitat ha dado un espaldarazo político a las Terres de l'Ebre, creando la figura del delegado territorial e implantando delegaciones de todas las consejerías. Ello supone, por fin, una primera ruptura real —no meramente formal— con el marco provincial.

Nadie ignora las dificultades que tendrá la propuesta de reforma de la división provincial para prosperar, por cuanto debe ser aprobada por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Nos avanzamos, por ello, a algunas posibles objeciones. La propuesta catalana prevé las necesarias reformas legales (no de la Constitución, la cual no contempla un mapa

provincial fosilizado) para evitar que la creación de nuevas provincias tenga repercusión electoral en número de diputados o senadores: no se trata de obtener más escaños. Tampoco es forzosa la presencia de todo el aparato de administración periférica en las nuevas provincias: no existe inconveniente para que se mantenga básicamente su estructura actual. Se dirá, como objeción principal, que la demanda catalana puede generar un efecto mimético. Nada nuevo hay en ello: ¿acaso el mapa autonómico no fue consecuencia de una reivindicación básicamente ejercida desde Cataluña y el País Vasco?. Bienvenidas sean otras peticiones de reforma de la división provincial que se muevan en los parámetros y en el planteamiento posibilista y moderado del mencionado Informe. Con todo, obsérvese que no existe ningún caso equiparable a la partición de Barcelona, donde por un lado se daría lugar a una provincia «normal» (Catalunya Central) y por otro a una provincia metropolitana de más de 4 millones de habitantes. Sí habría en otras partes de España casos similares al de las Terres de l'Ebre, en superficie, población e identidad; de entrada hay uno muy claro: El Bierzo. Personalmente me congratulo que la reivindicación catalana pueda favorecer la justa reclamación berciana, a la que la actual comarca no ofrece desde luego suficiente respuesta.

El geógrafo español debe saber que, así como en Castilla y León y en el País Vasco las provincias actuales tienen una raigambre histórica manifiesta, no es éste el caso de la Corona de Aragón. Cataluña no ha generado espontáneamente su propia organización regional; el modelo cuatripartito no es arbitrario, pero no tiene suficiente legitimación ni es el mejor posible para un país complejo en relieve y en sistema urbano como lo es Cataluña. En 1820 la Diputación de Cataluña abogaba por una división en 6 distritos; Pau Vila hacía lo propio en 1931 y la Generalitat republicana instauró en 1936 una división en 9 veguerías. Mientras se mantenga inalterada la división provincial de 1833 no podremos dejar de pensar, al menos desde Cataluña, que las estructuras profundas del centralismo y del franquismo permanecen incólumes.

CONCLUSIÓN

La competencia autonómica en materia de administración local autoriza y exige de las comunidades el diseño de su propia organización territorial. Es preciso que los geógrafos tomen partido, estudien alternativas y propongan soluciones sensatas. La definición e identificación de unidades territoriales es una constante del pensamiento y el quehacer geográfico. Resulta incomprensible que los geógrafos abdiquen de toda intervención en la definición de su espacio próximo y den por bueno, sin la menor crítica ni alternativa posible, el mapa administrativo heredado¹⁵. Esta actitud no se corresponde con la defensa de un Estado plural en el que sus comunidades tengan auténtica capacidad de organización autónoma. Es preciso un pacto local, pero geográficamente coherente: con municipios fuertes, con comarcas y — por qué no — con unas diputaciones reforzadas pero incardinadas en la administración autonómica.

15 Como en tantas ocasiones, si renunciamos a hacer nuestras aportaciones científicas en los campos que generalmente se han considerado propios del geógrafo, otros profesionales lo acabarán haciendo por nosotros; también en el terreno de la divulgación: véase el n.183 (abril 2002) de la revista *Geo*, con el monográfico «La España de las comarcas» que incluye un mapa desplegable en el que se dibujan 376 comarcas.

Los territorios necesitan proyectos que los animen y llenen de sentido. La administración es un poderoso elemento de progreso y dinamización social y económica. Equilibrar el territorio consiste también en mejorar el mapa político-administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- BIELZA DE ORY, V. (1992): *Bases y propuesta para la comarcalización de Aragón*. Zaragoza, Diputación General de Aragón.
- BURGUÑO, J. (1996): *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 442 pp.
- DÍAZ REVORIO, F. J.; BELDA PÉREZ PEDRERO, E. (2000): «La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 284, pp. 649-680.
- GÓMEZ MORENO, M. L. (1992): *Teoría y práctica de la comarcalización. El caso de Andalucía*. Universidad de Málaga, 113 pp.
- LÓPEZ MORÁN, B. (1994): *A comarcalización histórica de Galicia no século XIX*. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 186 pp.
- NOGUÉS LINARES, S. (1995): «La comarcalización del País Vasco. Opciones y estrategias», *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, t. LI, 425-453 pp.
- PRECEDO LEDO, A. (1987): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Conselleria de Ordenación do Territorio. Xunta de Galicia, 338 pp.
- PRECEDO LEDO, A. (1994): *Desarrollo territorial y planificación comarcal. El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia*. Presidencia. Xunta de Galicia, 190 pp.
- PRECEDO LEDO, A. (1997): *O mapa comarcal de Galicia*. Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial. Xunta de Galicia.
- PRECEDO LEDO, A. (1998): *Comarcas de Galicia*. A Coruña, Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia. Xunta de Galicia, 376 pp.
- Propuestas para una política de organización territorial de Aragón* (1991): Zaragoza, Dirección General de Administración local y política territorial. Diputación General de Aragón.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (1993): «Las comarcas en Castilla y León. La comarca de El Bierzo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 3, pp. 11-25.
- SALANOVA ALCALDE, R. (dir.) (1999): *La comarcalización de Aragón*. Zaragoza, Cortes de Aragón, 199 pp.
- UGALDE ZARATIEGUI, A. (1995): «Divisiones territoriales de Navarra», *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, t. LI, pp. 527-596.